

## Часть V

---

### **Процессы социального развития и общественные институты**

## Глава 26

# Российские промышленные предприятия на рынке труда<sup>1</sup>

### Введение

Траектория развития российского рынка труда распадается на два четко очерченных этапа. Первый (1991—1998) стал отражением глубокой трансформационной рецессии, которая растянулась почти на целое десятилетие и сопровождалась сокращением занятости, ростом открытой безработицы, снижением продолжительности рабочего времени и резким падением реальной заработной платы. Второй (1999—2007) связан с продолжающимся уже более восьми лет энергичным посттрансформационным подъемом, в условиях которого все основные индикаторы рынка труда начали быстро улучшаться<sup>2</sup>.

Предпринимательские опросы позволяют взглянуть на этот сложный и неоднозначный процесс с точки зрения предприятий — экономических агентов, формирующих спрос на труд. Эмпирический материал для такого анализа предоставляют обследования «Российского экономического барометра» (РЭБ), которые регулярно проводятся в течение более чем полутора десятка лет (с конца 1991 г.). Респондентская сеть РЭБ включает свыше 500 промышленных предприятий основных отраслей и регионов России; ежемесячно заполненные анкеты поступают примерно от 200 участников (опросы ведутся по почте). Хотя выборка постепенно

---

<sup>1</sup> Некоторые из выводов данной главы по проблеме дефицита рабочей силы отличаются от выводов, представленных в главе 21. Эти различия связаны отчасти с различиями в используемой авторами статистической базе, отчасти — с особенностями интерпретации данных. Редакция считает полезным специально подчеркнуть неполное совпадение позиций по этому важному вопросу современной экономической политики. Надеемся, что совместная публикация двух данных разделов будет способствовать дальнейшим плодотворным дискуссиям и углублению нашего понимания динамики на российском рынке труда.

<sup>2</sup> Особенности российской модели рынка труда рассматриваются в работах: *Капелюшников Р.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ-ВШЭ, 2001; *Gimpelson V. and Lippoldt D.* The Russian Labor Market: Between Transition and Turmoil. London: Rowman and Littlefield, 2001; Российский рынок труда: путь от кризиса к восстановлению. Доклад Всемирного банка. Вашингтон: Всемирный банк, 2002; Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991—2000) / Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002; Какой рынок труда нужен российской экономике (перспективы реформирования системы трудовых отношений). Под ред. Р. Капелюшникова. М.: ОГИ, 2002; Нестандартная занятость в российской экономике. Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова. М.: ГУ-ВШЭ, 2006; Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

обновляется, она сохраняет преемственность и по многим важнейшим параметрам может считаться репрезентативной<sup>1</sup>. Данные РЭБ содержат значительный объем информации о факторах, влияющих на поведение российских промышленных предприятий на рынке труда на различных этапах переходного процесса, в том числе о проблемах, которые стоят перед ними в настоящее время.

В данной главе мы попытаемся представить обобщенную картину политики занятости и оплаты труда на российских промышленных предприятиях, выбрав в качестве центральной проблему избытка/нехватки рабочей силы. Как известно, в процесс рыночных преобразований российская экономика вступила с огромным навесом излишней занятости, который сохранялся не только на протяжении всего кризисного, но и на большей части посткризисного периода. Однако в самые последние годы появились признаки того, что проблема избытка трудовых ресурсов утратила прежнее значение, и ей на смену пришла проблема их нехватки.

Мы попытаемся выяснить, в какой мере это действительно так, рассмотрев сложившуюся ситуацию под несколькими различными углами зрения. Во-первых, мы проследим, как менялись представления предприятий — респондентов РЭБ о степени их *обеспеченности трудовыми ресурсами*. Во-вторых, рассмотрим основные *ограничения на рынке труда*, с которыми им приходилось сталкиваться. В-третьих, представим оценки, характеризующие темпы и структуру наблюдавшегося на них *движения рабочей силы*. И, наконец, в-четвертых, проанализируем те изменения, которые прослеживались в трех ключевых показателях их экономической деятельности, связанных с использованием труда, — *уровне производительности труда, реальной заработной плате и удельных издержках на рабочую силу*. Очевидно, что без детального обсуждения этого круга вопросов общие закономерности функционирования российского рынка труда едва ли могут быть выявлены и поняты. Хотя во многих случаях мы будем описывать тренды за весь переходный период, в центре нашего внимания будет находиться посткризисная ситуация и, прежде всего, наблюдения, относящиеся к 2006—2007 гг.<sup>2</sup>

Следует оговориться, что тенденции, характерные для промышленности, не всегда являются представительными для всего российского рынка труда в целом. Какие-то из выявляемых для нее трендов (например, динамика заработной платы или особенности движения рабочей силы) совпадают с теми, что прослеживаются в других секторах экономики, какие-то (скажем, динамика занятости) с ними явно расходятся. В некоторых случаях из-за отсутствия опросных данных (например, о текущей или ожидаемой нехватке рабочей силы) оказывается вообще невозможно сказать, как изменения в промышленности соотносятся с изменениями в других секторах. Это несомненно накладывает определенные ограничения на возможность обобщения получаемых выводов. Однако промышленность по-прежнему остается если не ядром, то главным «мотором» отечественной экономики. Поэтому анализ политики занятости и заработной платы промышленных пред-

<sup>1</sup> Подробное описание выборки (включая распределение предприятий-участников по отраслям, размерам, формам собственности и т. д.) см. в квартальных бюллетенях, издаваемых РЭБ: Российский экономический барометр: тесты, оценки и прогнозы хозяйственной ситуации. М.: ИМЭМО РАН (различные выпуски).

<sup>2</sup> Характеризуя посткризисный период, мы будем употреблять термины «подъем» и «оживление» как равнозначные, хотя с теоретической точки зрения это, конечно, не вполне корректно. Однако в переходном контексте различие между ними не очевидно. Если рассматривать экономику в условиях плановой системы и в условиях рыночной системы как два разных объекта, то тогда правильнее говорить о «подъеме»; если же представлять ее как один и тот же объект, то тогда корректнее говорить об «оживлении».

приятий в любом случае оказывается чрезвычайно важной задачей, и он способен существенно расширить наши представления не только об особенностях эволюции российского рынка труда в прошлом, но и о возможных путях его развития в будущем.

### 26.1. Особенности используемых данных

Использование опросных оценок предполагает необходимость учета их методологической специфики, которая делает эти данные не полностью сопоставимыми с данными официальной статистики. Отметим лишь несколько наиболее важных моментов.

Во-первых, большинство показателей, строящихся на основе предпринимательских опросов, представляет собой невзвешенные средние. Говоря иначе, при их расчете все предприятия получают одинаковые веса независимо от размера или объема экономической деятельности, что неизбежно порождает определенные расхождения с более конвенциональными показателями, строящимися как взвешенные средние<sup>1</sup>.

Во-вторых, в рамках опросов РЭБ измерение многих показателей ведется по периодам, не вмещающимся в рамки одного календарного года. Однако для простоты их хронологическая привязка будет осуществляться по датам проведения опросов, без разбивки по годам, к которым, строго говоря, относились оценки респондентов. (Если, например, в начале какого-либо года проводится опрос, в ходе которого собирается информация об изменении объема выпуска или численности персонала в предшествующие шесть месяцев, то в соответствии с принятой нами методикой получаемые оценки датируются текущим годом без учета того, что высказывая их, респонденты имели в виду — по крайней мере, частично — предыдущий календарный год.)

В качестве интегрального индикатора экономической эффективности мы будем оперировать показателем *текущего финансового состояния* предприятий. В зависимости от ответов респондентов на соответствующий вопрос анкеты будут выделяться две группы предприятий, чье финансовое положение на момент опроса было либо «хорошим» и «нормальным» (финансово благополучные), либо «плохим» (финансово неблагополучные). Привлекательность этого показателя по сравнению с другими возможными индикаторами эффективности связана с его высокой чувствительностью даже к небольшим перепадам экономической активности.

Следует при этом иметь в виду, что различные типы предприятий, поведение которых будет анализироваться (финансово благополучные и финансово неблагополучные, трудоизбыточные и трудонедостаточные), не представляют собой четко очерченных групп с фиксированным составом. Это очень подвижные образования, «членство» в которых непрерывно меняется от одного опроса к другому, от одной календарной даты к другой. Финансово благополучные предприятия могут нести крупные убытки и становиться финансово неблагополучными; трудоизбыточные предприятия могут сталкиваться с ускоренным оттоком рабочей силы

<sup>1</sup> Опросы РЭБ позволяют взвешивать полученные данные по размерам предприятий (численности персонала). Анализ показывает, что оценки, получаемые при использовании взвешенных таким образом данных, мало отличаются от оценок, получаемых при использовании исходных невзвешенных данных. См.: *Капелюшников Р.И.* Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ-ВШЭ, 2001. С. 120—125.

и превращаться в труднедостаточные и т. д. В нестабильной экономической среде такие межгрупповые переходы осуществляются непрерывно и в больших масштабах. Как следствие, в разные промежутки времени выделяемые группы оказываются иными как по величине, так и по составу.

Одно из преимуществ опросной статистики заключается в том, что она помогает понять, каким образом экономические агенты формируют, корректируют и пересматривают свои ожидания. Экономическая деятельность всегда ориентирована на будущее и потому поведенческое значение фактора ожиданий трудно переоценить. Инерционностью ожиданий — как работников, так и особенно работодателей — объясняются многие нестандартные характеристики российского рынка труда. Соответственно наш анализ не ограничивается рассмотрением фактических результатов деятельности обследуемых предприятий: значительное место отводится в нем также обсуждению их прогнозных оценок.

## 26.2. Эволюция представлений предприятий об обеспеченности трудовыми ресурсами

Опросы РЭБ содержат два основных показателя, описывающих ситуацию с обеспеченностью предприятий трудовыми ресурсами. Во-первых, это *коэффициент загрузки рабочей силы*, строящийся по аналогии с коэффициентом загрузки производственных мощностей. Респондентам предлагается оценить текущую загрузку персонала на своих предприятиях относительно того уровня, который они сами считают «нормальным» для данного календарного периода (принимая этот уровень за 100%). Во-вторых, это *распределение предприятий по группам с избыточной, нормальной или недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию*. В отличие от коэффициента загрузки рабочей силы эти оценки дают представление не о текущей, а о «перспективной», или ожидаемой, обеспеченности предприятий трудовыми ресурсами.

Помесячная динамика *загрузки рабочей силы* на предприятиях — респондентах РЭБ представлена на рис. 26.1. Хорошо видно, что в период трансформационного спада колебания этого показателя происходили вокруг отметки 75%. Это означает, что теоретически производимый тогда объем продукции мог бы быть обеспечен при численности персонала примерно на четверть меньше фактической. Хронологически выделяются три эпизода, когда недоиспользование человеческого капитала достигало, по-видимому, критических значений. Это — середина 1994 г., вторая половина 1996 г. и середина 1998 г., когда темпы сокращения выпуска скачкообразно увеличивали свой «отрыв» от темпов сокращения численности занятых. Похоже, граничной величиной служил коэффициент загрузки, равный 69—70%. При достижении этого уровня предприятия приступали к более активному освобождению от «лишних» работников, что позволяло повышать степень использования остающегося персонала до более приемлемых значений.

Переход на новое плато — с уровня 75% на уровень 90% — начался сразу после того, как российская экономика вступила в фазу посттрансформационного подъема. Именно возобновление роста производства, а не ускорение «сброса» рабочей силы оказалось главной причиной, позволившей промышленным предприятиям обеспечить более полную загрузку персонала. Хотя, как будет показано ниже, процесс их освобождения от «лишних» работников не прекратился, вклад этого фактора в улучшение показателей использования трудовых ресурсов был достаточно скромным. Ключевая роль, повторим, принадлежала фактору роста.

После фактической стабилизации в 2000—2005 гг. загрузка рабочей силы вновь пошла вверх, сумев перешагнуть прежний порог 90% и вплотную приблизившись к «нормальному» стопроцентному уровню. Так, среднегодовое значение для 2007 г. составило рекордно высокую величину — 94%. Это симптом того, что возможности для наращивания объемов производства за счет более полного использования наличных трудовых ресурсов, по-видимому, близки к исчерпанию. И все же наблюдаемый сегодня уровень загрузки рабочей силы не настолько высок, чтобы интерпретировать его как однозначное свидетельство всеобщего «кадрового голода», переживаемого российской промышленностью.

Интересно, что колебания в загрузке рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ происходили строго синхронно с колебаниями в загрузке производственных мощностей (см. рис. 26.1). Однако при этом степень недоиспользования была у физического капитала устойчиво выше, чем у человеческого, — на 15—20 п. п. Объяснить существование столь значительного разрыва можно тем, что по сравнению с трудом физический капитал представляет собой менее мобильный производственный фактор. Говоря иначе, издержки предприятий, связанные с избавлением от избыточных капитальных активов, обычно намного превышают их издержки, связанные с избавлением от избыточной занятости. Лишь в последние годы загрузка производственных мощностей стала постепенно сокращать отставание от загрузки рабочей силы.

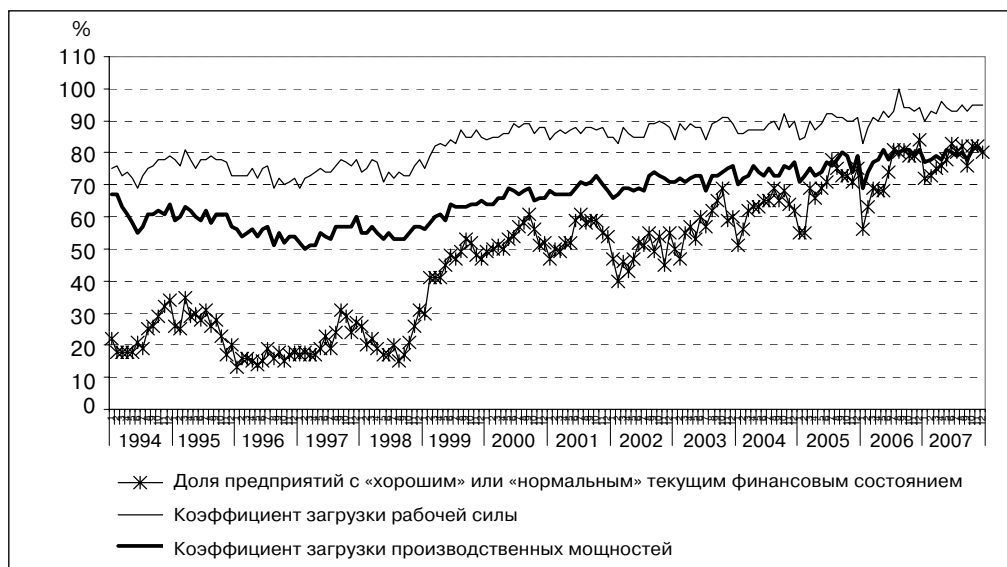


Рис. 26.1. Динамика загрузки производственных мощностей и рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ, 1994—2007 гг.

На рис. 26.1 представлена также ежемесячная динамика доли предприятий, находившихся, по оценкам их руководителей, в «хорошем» или «нормальном» финансовом состоянии. Колебания в величине этого показателя отчетливо коррелировали с колебаниями в загрузке рабочей силы. Так, в 1994, 1996 и 1998 гг. глубокие провалы в использовании трудовых ресурсов наблюдались на фоне еще более глубоких провалов в финансовом положении большинства обследуемых предпри-

ятий. Напротив, улучшение загрузки рабочей силы примерно на 20 п. п. в начале посткризисного периода произошло синхронно с увеличением доли финансово благополучных предприятий примерно на 30 п. п. (с 20 до 50%). Однако в самые последние годы увеличение числа таких предприятий (с 50 до 80%) уже не сопровождалось сопоставимым ростом загрузки рабочей силы. Это может быть сигналом того, что ведущая роль в улучшении результатов экономической деятельности промышленных предприятий уже перешла от экстенсивных факторов (более полного использования имеющихся ресурсов) к интенсивным (более активной реструктуризации).

Сравнительный анализ финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятий подтверждает существование тесной связи между экономической эффективностью и полнотой использования трудовых ресурсов. Как видно из табл. 26.1, в 1999—2007 гг. разрыв в коэффициентах загрузки рабочей силы между этими группами варьировал от 16 п. п. в 1999 г. до 9 п. п. в 2007 г. Даже на пике кризисного периода загрузка персонала на предприятиях с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием удерживалась вблизи 90%, а после его завершения вплотную приблизилась к отметке 100%. В отличие от этого работники, занятые на предприятиях с «плохим» финансовым состоянием, трудились с 15—25%-й недогрузкой. Это сравнение достаточно четко локализует проблему недоиспользования рабочей силы: в большинстве случаев она является уделом малоэффективных, неконкурентоспособных предприятий, демонстрирующих худшие показатели экономической деятельности.

Таблица 26.1

**Уровень загрузки рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья»  
предприятий — респондентов РЭБ, 1999—2007 гг., %**

Год	Вся выборка	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием	Предприятия с «плохим» финансовым состоянием
1999	83	92	76
2000	87	93	79
2001	87	93	79
2002	87	94	79
2003	88	94	80
2004	88	93	80
2005	89	93	82
2006	92	94	87
2007	94	96	87

*Источник.* Здесь и далее опросы РЭБ.

В табл. 26.2 показано, как на протяжении 1999—2007 гг. менялось распределение предприятий — респондентов РЭБ в зависимости от уровня загрузки рабочей силы. Отметим, что в кризисный период, несмотря на резкие перепады экономической активности, оно оставалось практически неизменным. В начале посткризисного периода примерно у каждого пятого предприятия недозанятость персонала была очень высокой (загрузка менее 70%) и примерно у каждого пятого —

значительной (загрузка в пределах 70—90%). У четверти предприятий загрузка рабочей силы приближалась к «нормальной» (находилась в пределах 90—100%) и еще примерно у четверти она соответствовала «норме». Наконец, о «сверхзагруженности» своего персонала сообщали всего лишь 7% респондентов.

Таблица 26.2

**Распределение предприятий — респондентов РЭБ  
по уровню загрузки рабочей силы, 1999—2007 гг., %**

Год	Группы по уровню загрузки рабочей силы					всего
	менее 70%	от 70 до 90%	от 90 до 100%	100%	свыше 100%	
1999	22,0	22,5	24,4	24,1	6,9	100
2000	15,2	21,7	28,9	26,0	8,1	100
2001	16,0	20,5	30,9	24,7	7,9	100
2002	15,8	21,6	31,1	22,9	8,6	100
2003	13,7	19,5	32,4	24,5	9,9	100
2004	14,8	18,8	30,1	25,6	10,6	100
2005	12,5	18,8	32,4	26,6	9,6	100
2006	9,8	15,7	33,1	27,9	13,5	100
2007	6,2	16,0	34,5	25,8	17,5	100

В последующие годы представительство нижних групп распределения стало быстро сжиматься, тогда как верхних — столь же быстро расширяться. Так, доля предприятий с максимальной недогрузкой персонала уменьшилась почти в четыре раза (с 22 до 6%), а со значительной недогрузкой — примерно на треть (с 23 до 16%). В полтора раза (с 24 до 35%) выросла доля предприятий с «почти нормальной» загрузкой рабочей силы, тогда как доля предприятий со 100%-й загрузкой практически не изменилась. В то же время почти на каждом пятом предприятии напряженность труда стала превосходить тот уровень, который, по мнению их руководителей, мог бы считаться «нормой».

Таким образом, с точки зрения полноты использования рабочей силы, в составе предприятий — респондентов РЭБ отчетливо выделяются два полюса. Первый образуют малоэффективные, неконкурентоспособные предприятия, которым едва удается сводить концы с концами. Даже в сверхблагоприятных условиях бурного экономического роста они оказываются неспособны обеспечить нормальную занятость своего персонала: его трудовой потенциал ими явно недоиспользуется. Как следствие, производительность труда удерживается у них на крайне низкой отметке. Противоположный полюс (сопоставимый по величине с первым) образуют предприятия, где рабочая сила «сверхиспользуется». В посткризисный период они первыми столкнулись с невозможностью быстрого наращивания численности персонала при резком повышении спроса на выпускаемую ими продукцию. Это также (хотя и по иным причинам) способно «тянуть» вниз показатели производительности труда. Пока размеры этой группы не слишком велики, однако вполне вероятно, что в условиях продолжающегося экономического роста она станет быстро расширяться (отметим почти двукратное увеличение, имевшее место в 2006—2007 гг.).



Сосуществование таких полярных групп можно рассматривать как свидетельство явной несбалансированности межфирменного распределения человеческого капитала. В условиях российского рынка труда реаллокация рабочей силы от предприятий, где она хронически недоиспользуется, к предприятиям, где она «сверхиспользуется», наталкивается на многочисленные барьеры — географические, институциональные, информационные. В результате недостаточная гибкость рынка труда способствует формированию очагов неэффективности как на одном, так и на другом полюсе.

Достаточно сходная картина вырисовывается при обращении к другому опросному индикатору — оценкам *перспективной обеспеченности предприятий* рабочей силой. Динамика получаемых таким образом прогнозных оценок отражена на рис. 26.2.

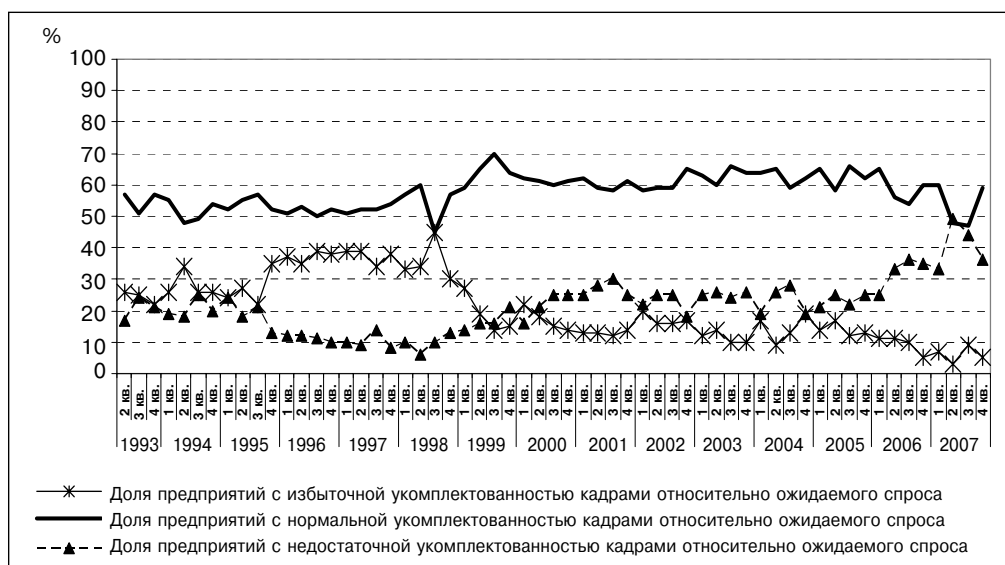


Рис. 26.2. Распределение предприятий — респондентов РЭБ в зависимости от их укомплектованности кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, квартальные данные, 1993—2007 гг.

В кризисный период доля предприятий с прогнозируемой «нормальной» укомплектованностью кадрами колебалась в пределах 50—60%. Таким образом, даже с учетом перспективы своего развития примерно каждый второй участник опросов РЭБ оценивал имеющуюся численность персонала как неоптимальную, находившуюся либо выше, либо ниже желаемого уровня. До самой низкой отметки доля предприятий с «нормальной» (перспективной) укомплектованностью кадрами упала в III квартале 1998 г. — 45%. Затем по мере улучшения общей экономической ситуации она начала увеличиваться, так что в посткризисные годы ее колебания удерживались, как правило, в коридоре от 60 до 70%. Впрочем, в 2007 г. доля предприятий с «нормальной» (перспективной) укомплектованностью кадрами вновь заметно сократилась, приблизившись к отметке 50%, типичной для кризисных 1990-х годов (среднегодовой показатель составил «скромные» 53%).

Что касается групп с избыточной и недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами, то изменения в их относительных размерах происходили в противофазе. В 1993—1994 гг. эти группы были приблизительно равными, охва-

тывая по 20—28% обследуемых предприятий. Переломным стал конец 1995 г., когда доля предприятий с избыточной укомплектованностью пошла резко вверх, а с недостаточной — столь же резко вниз. В результате начавшегося расхождения доля первой группы увеличилась до 40%, тогда как второй сократилась до 10%.

Разворот этих тенденций в обратном направлении датируется концом 1998 г. Вскоре группы с избыточной и недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами сравнялись по своей относительной численности, а в настоящее время можно уже говорить о полной инверсии: доля первой снизилась почти до 5%, тогда как доля второй возросла до 40%. Особого внимания заслуживает резкий скачок в доле предприятий, ожидавших нехватку рабочей силы, который отмечался в 2006—2007 гг.

Как соотносятся между собой показатели текущей и перспективной укомплектованности кадрами? Чтобы ответить на этот вопрос, примем в качестве условной границы, разделяющей предприятия с избыточной и с оптимальной численностью персонала, уровень загрузки рабочей силы, равный 90%, а в качестве условной границы, разделяющей предприятия с оптимальной и с недостаточной численностью персонала, уровень загрузки, равный 100%. Тогда окажется, что доля предприятий с *перспективной* переукомплектованностью кадрами постоянно оставалась в два-три раза *меньше* доли предприятий с *текущей* переукомплектованностью (табл. 26.3). Отсюда следует, что сталкиваясь с проблемой избыточности кадров, предприятия чаще всего надеялись решить ее не путем сокращения численности персонала, а путем восстановления спроса на выпускаемую продукцию. Они рассчитывали, что временно простаивающая рабочая сила рано или поздно будет востребована, и они смогут найти ей продуктивное применение. Напротив, доля предприятий с *перспективной* недоукомплектованностью кадрами постоянно оставалась в несколько раз *больше* доли предприятий с их *текущей* недоукомплектованностью. Даже в разгар кризиса многие предприятия опасались возникновения дефицита рабочей силы, что служило сильнейшим тормозом на пути оптимизации ее численности. В посткризисный период эти опасения, естественно, многократно усилились. Складывается впечатление, что в целом руководители российских промышленных предприятий как раньше, так и сейчас склонны недооценивать значимость проблемы избытка рабочей силы и в то же самое время — переоценивать значимость проблемы ее дефицита.

Таблица 26.3

**Распределение предприятий — респондентов РЭБ по группам с избыточной, нормальной и недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию, усредненные данные, 1999—2007 гг., %**

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами	Справочно:	
				доля предприятий с уровнем загрузки рабочей силы ниже 90%	доля предприятий с уровнем загрузки рабочей силы выше 100%
1	2	3	4	5	6
1999	19	65	17	45	7
2000	17	61	22	37	8
2001	13	60	27	37	8
2002	17	61	23	37	9

Окончание табл. 26.3

1	2	3	4	5	6
2003	12	63	25	33	10
2004	14	63	23	34	11
2005	14	63	23	31	10
2006	9	59	32	26	14
2007	6	53	41	22	18

В таблице 26.4 представлены данные о загрузке рабочей силы в группах с различной прогнозируемой укомплектованностью кадрами. Как и следовало ожидать, наименьшей она оказывается на предприятиях с перспективной переукомплектованностью, персонал которых в кризисные годы был загружен на 60–65%, а в посткризисные — на 70–85%. Парадоксально, но на протяжении практически всего пореформенного периода на предприятиях, где перспективная укомплектованность кадрами оценивалась менеджерами как «нормальная», показатели загрузки рабочей силы были не ниже или даже выше, чем на предприятиях, где она оценивалась как «недостаточная». В кризисные годы они соотносились как 78–81% против 74–78%, в посткризисные — как 86–94% против 85–97%. Примерное равенство в коэффициентах загрузки рабочей силы, которое демонстрировали эти группы, дает основания полагать, что во многих случаях опасения дефицита кадров возникали у респондентов независимо от того, насколько полно или не-полно предприятия использовали свой персонал в текущий момент.

Таблица 26.4

**Коэффициенты загрузки рабочей силы в зависимости от перспективной укомплектованности кадрами, 1999–2007 гг., %**

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами
1999	71	86	85
2000	74	89	91
2001	71	89	90
2002	72	90	89
2003	75	92	91
2004	78	89	91
2005	79	88	96
2006	81	92	97
2007	84	94	97

Как показывают рис. 26.3–26.4, колебания в оценках перспективной укомплектованности предприятий кадрами были строго синхронизированы с колебаниями в оценках их перспективной укомплектованности производственными мощностями. Но и между этими показателями также наблюдался устойчивый разрыв, достигавший 20 п. п. Так, в 2007 г. избыток производственных мощностей все еще

прогнозировали 26% (!) предприятий — респондентов РЭБ, тогда как избыток рабочей силы — только 6%. (Еще одно свидетельство того, насколько более обременительным является для предприятий избавление от избыточного физического капитала по сравнению с избавлением от избыточного человеческого капитала.) И напротив: нехватки производственных мощностей в 2007 г. опасались менее 20% опрошенных предприятий, тогда как нехватки рабочей силы — свыше 40%.

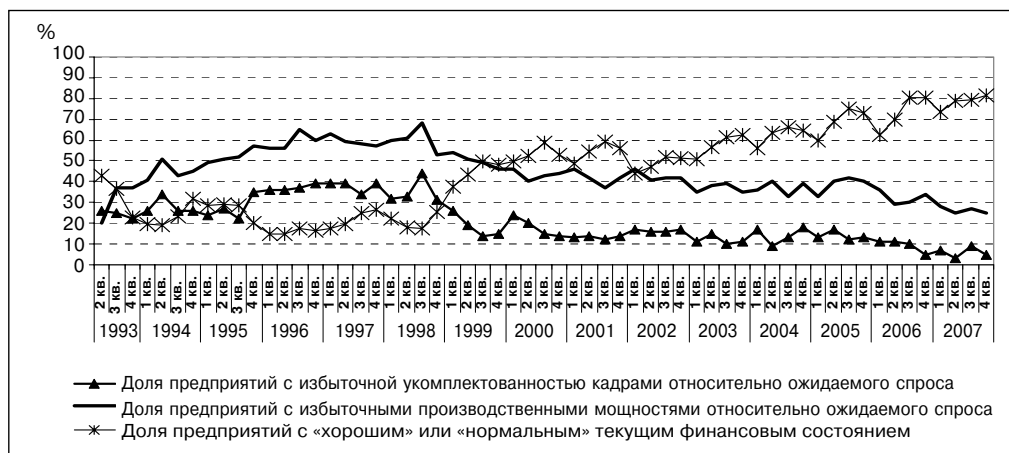


Рис. 26.3. Динамика доли предприятий с избыточными производственными мощностями и доли предприятий с избыточной укомплектованностью кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, 1993—2007 гг.

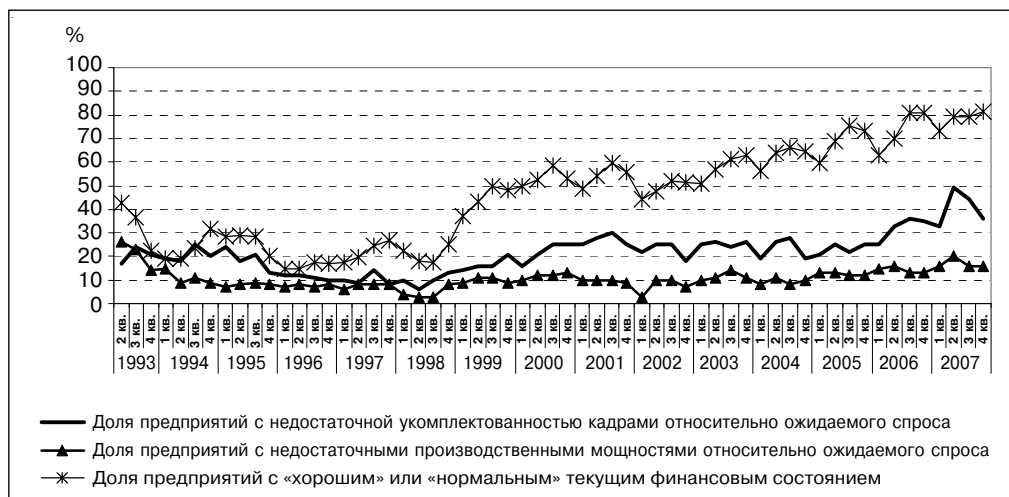


Рис. 26.4. Динамика доли предприятий с недостаточными производственными мощностями и доли предприятий с недостаточной укомплектованностью кадрами относительно спроса на выпускаемую продукцию, ожидаемого через 12 месяцев, 1993—2007 гг.

Изменения в перспективной укомплектованности кадрами отчетливо коррелировали также с изменениями в результатах экономической деятельности предприятий. Как видно из рис. 26.3—26.4, при ухудшении их финансового положения сразу же начинала увеличиваться доля предприятий, опасавшихся возникновения избытка рабочей силы, тогда как при его улучшении — доля предприятий, опасавшихся возникновения ее нехватки.

Данные, представленные в табл. 26.5, подтверждают существование устойчивой связи между финансовым состоянием предприятий и их перспективной укомплектованностью кадрами. Так, среди финансово благополучных предприятий доля тех, где численность персонала оценивалась как избыточная относительно ожидаемого спроса на выпускаемую продукцию, была намного ниже (на 10—15 п. п.), тогда как доля тех, где она оценивалась как нормальная, была намного выше (на 15—25 п. п.), чем среди финансово неблагополучных.

Таблица 26.5

**Распределение предприятий с различным финансовым состоянием по группам с избыточной, нормальной и недостаточной укомплектованностью кадрами относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую продукцию, 1999—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами	предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами
1999	12	71	17	25	60	15
2000	12	66	22	25	53	22
2001	7	66	27	20	52	28
2002	10	71	19	23	53	24
2003	8	73	19	18	49	33
2004	11	69	20	19	53	28
2005	10	68	22	22	52	26
2006	7	61	31	13	54	33
2007	6	55	39	7	46	47

Более неожиданно то, что в первой группе доля предприятий, которые оценивали свою укомплектованность рабочей силой как недостаточную относительно планируемого спроса на выпускаемую продукцию, также была, как правило, меньше, чем во второй. Объяснить это можно тем, что опасения дефицита кадров обычно чаще высказывают предприятия с неустойчивыми позициями на рынке труда — не уверенные в том, что им удастся компенсировать отток кадров, если он вдруг окажется слишком быстрым. Поэтому высокие показатели перспективной недоукомплектованности не следует интерпретировать буквально — как однозначное свидетельство того, что около половины российских промышленных предприятий уже столкнулись с физической нехваткой рабочих рук. (Показательно в этом смысле, что даже в самые «провальные» с экономической точки зрения

годы доля респондентов РЭБ, опасавшихся возникновения дефицита кадров, практически никогда не опускалась ниже отметки 10%.)

### 26.3. Ограничения производства, налагаемые рынком труда

Альтернативный подход к проблеме избытка/нехватки трудовых ресурсов состоит в том, чтобы проанализировать изменения в наборе ограничений, препятствовавших, по мнению респондентов, производственной деятельности их предприятий на различных этапах переходного процесса.

Квартальные рейтинги лимитирующих факторов, которые сдерживали производство на предприятиях — респондентах РЭБ, отражены на рис. 26.5, а усредненные годовые оценки приведены в табл. 26.6. Три из этих факторов имеют прямое отношение к функционированию рынка труда: это высокая стоимость рабочей силы, общая нехватка рабочей силы и нехватка квалифицированных работников<sup>1</sup>.

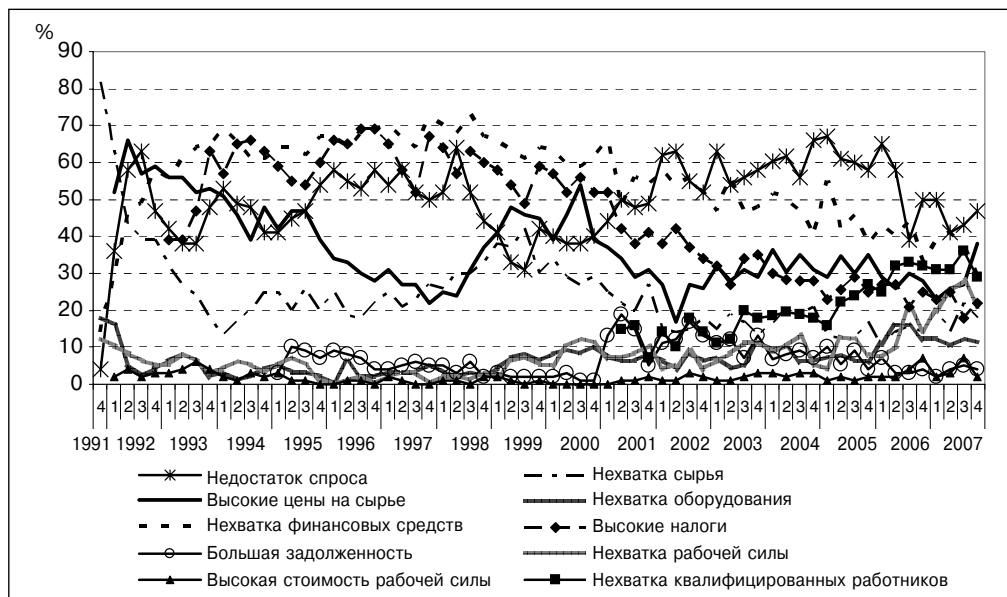


Рис. 26.5. Ограничения производства на предприятиях — респондентах РЭБ, квартальные данные, 1993—2007 гг.

Как и можно было ожидать, до старта реформ (конец 1991 г.) в роли важнейшего ограничителя производства выступала физическая нехватка ресурсов — либо сырья, либо (в меньшей степени) оборудования. Однако в первые же месяцы 1992 г. она утратила сколько-нибудь серьезное значение и на первый план вышли чисто рыночные ограничители — недостаток спроса на выпускаемую продукцию, нехват-

<sup>1</sup> Приведены оценки по всем лимитирующим факторам, учитываемым в опросах РЭБ, за исключением остаточной категории «другое».

ка финансовых средств и высокие налоги. Их лидерство, как видно из рис. 26.5, устойчиво сохранялось на протяжении большей части пореформенного периода.

По сравнению с ними ограничения, с которыми предприятия сталкивались на рынке труда, имели второстепенное или даже третьестепенное значение. Так, если до начала реформ на нехватку рабочей силы ссылались 12% предприятий, то в разгар экономического кризиса (1996) их доля упала до нуля. После вступления экономики в фазу подъема доля предприятий, где производство сдерживалось нехваткой рабочей силы, стала увеличиваться, постепенно вернувшись к исходному уровню 10—12%. И лишь совсем недавно — в 2007 г. — она скачкообразно выросла, достигнув отметки 23%. В результате по степени значимости этот фактор выдвинулся на «почетное» 5-е место. Однако поскольку столь высокий рейтинг был зафиксирован лишь для одного года, пока трудно сказать, о чем он свидетельствует — о кратковременной флуктуации или качественном переломе ситуации.

Таблица 26.6

**Доли предприятий — респондентов РЭБ, называвших те или иные факторы в качестве лимитирующих их производство, 1991—2007 гг., %**

Год	Недостаток спроса	Нехватка сырья	Высокие цены на сырье	Нехватка оборудования	Нехватка финансовых средств	Высокие налоги	Большая задолженность	Нехватка рабочей силы	Высокая стоимость рабочей силы	Нехватка квалифицированных работников
1991	4	82	—	18	14	—	—	12	—	—
1992	51	46	59	6	45	—	—	8	3	—
1993	41	23	54	5	62	47	—	6	4	—
1994	48	19	46	2	64	63	—	5	2	—
1995	47	22	44	3	64	57	7	4	1	—
1996	58	22	31	3	70	67	7	1	1	—
1997	54	24	27	4	69	61	5	2	1	—
1998	54	29	29	3	69	61	4	2	1	—
1999	37	37	45	6	64	55	2	5	1	—
2000	39	30	45	9	61	54	2	10	0	—
2001	48	24	33	6	56	43	13	8	1	13
2002	58	16	24	6	55	38	13	5	2	14
2003	57	16	30	7	49	32	11	9	2	15
2004	60	19	33	8	47	29	8	8	3	19
2005	62	14	32	7	45	26	7	9	2	22
2006	53	14	28	14	40	25	4	13	4	30
2007	45	19	29	11	37	22	4	23	4	32

Поразительнее результаты, относящиеся к другому лимитирующему фактору, — высокой стоимости рабочей силы. Доля предприятий, полагающих, что производ-

ство на них ограничивается дороговизной трудовых ресурсов, никогда не достигала хотя бы отметки 5%! Даже в посткризисный период, когда ежегодный темп прироста реальной заработной платы в российской экономике составлял, по официальным данным, 10—15%, на этот лимитирующий фактор по-прежнему ссылались лишь 2—4% предприятий — респондентов РЭБ. Это резко контрастирует с ситуацией в большинстве развитых стран, где высокая стоимость рабочей силы устойчиво является одним из главных ограничителей расширения выпуска.

Менее однозначны оценки руководителей предприятий, касающиеся еще одного лимитирующего фактора, — нехватки квалифицированных работников. К сожалению, на протяжении большей части переходного периода он не учитывался. Однако, как видно из табл. 26.6, после вступления экономики в полосу оживления частота ссылок на этот фактор стала устойчиво расти. В 2004—2005 гг. уже каждое пятое, а в 2006—2007 гг. каждое третье предприятие жаловалось на то, что производство на нем сдерживается среди прочего нехваткой квалифицированных работников.

В настоящее время в восприятии менеджеров нехватка квалифицированных работников вышла на третье по значимости место среди всех лимитирующих факторов (вслед за недостатком спроса на выпускаемую продукцию и нехваткой финансовых ресурсов). В ближайшем будущем ее рейтинг, скорее всего, будет повышаться. Если же тренд, обозначившийся в последние годы, сохранится, то не исключено, что нехватка квалифицированных работников превратится вскоре во второй по важности лимитирующий фактор — вслед за недостатком спроса. Таким образом, если сегодня и можно говорить о дефиците кадров в российской промышленности, то скорее качественном, чем количественном.

Насколько жесткость ограничений, связанных с функционированием рынка труда, варьировала по предприятиям разного типа? Если говорить о «количественной» нехватке рабочей силы или ее высокой стоимости, то здесь никаких значимых расхождений не наблюдалось. И среди финансово благополучных и среди финансово неблагополучных предприятий в 2007 г. о первой упоминали примерно 20—25%, а о второй — 3—4% респондентов РЭБ (табл. 26.7). Даже в группе с «плохим» финансовым состоянием на дороговизну труда ссылались лишь одно из каждых 25—30 предприятий! Что же касается дефицита квалифицированных работников, то финансово благополучные предприятия упоминали о нем несколько чаще, чем финансово неблагополучные, хотя и в этом случае различия были весьма умеренными (в 2007 г. групповые рейтинги соотносились как 33% против 28%). Таким образом, жесткость ограничений, с которыми сталкивались на рынке труда экономически успешные и экономически неуспешные предприятия, была достаточной близкой.

Интересно отметить, что оценка доли «трудодефицитных» предприятий, получаемая при таком способе измерения, попадает примерно в середину той вилки, которая задается оценками текущей и перспективной трудонедостаточности. Напомним, что в 2007 г. менее пятой части предприятий — респондентов РЭБ имели загрузку рабочей силы свыше 100%, но в то же время более двух пятых прогнозировали, что если они не станут наращивать численность персонала, то через год могут столкнуться с его нехваткой.



Таблица 26.7

**Рейтинги лимитирующих факторов производства, связанных  
с функционированием рынка труда, в зависимости от финансового  
«здоровья» предприятий, 1993—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	нехватка рабочей силы	высокая стоимость рабочей силы	нехватка квалифицированных работников	нехватка рабочей силы	высокая стоимость рабочей силы	нехватка квалифицированных работников
1993	7	2	—	5	6	—
1994	3	1	—	5	2	—
1995	4	2	—	5	1	—
1996	1	1	—	1	1	—
1997	4	2	—	1	0	—
1998	4	2	—	2	1	—
1999	5	1	—	4	2	—
2000	11	0	—	9	1	—
2001	9	1	13	8	2	13
2002	5	2	16	6	1	13
2003	8	2	17	11	1	13
2004	8	2	21	10	4	14
2005	9	1	24	10	3	17
2006	15	4	31	9	4	27
2007	24	4	33	22	3	28

#### 26.4. Движение рабочей силы

Проблема дефицита кадров, о существовании которой могут свидетельствовать представленные выше оценки, на практике решается различными путями — такими как интенсификация найма и сокращение выбытия кадров; расширение масштабов внутрифирменной подготовки; привлечение работников нужных специальностей из-за рубежа (при их отсутствии на отечественном рынке труда) и т. д.

Первый, наиболее естественный способ, — это, конечно же, активизация усилий по поиску и привлечению работников. В какой мере он оказывается задействован на российских промышленных предприятиях? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо проанализировать, какие формы принимает на них процесс движения рабочей силы и с какой интенсивностью он протекает.

В рамках опросов РЭБ респонденты предоставляют информацию о полугодовых коэффициентах найма и выбытия рабочей силы на своих предприятиях. Для удобства они переведены в годовой формат, что по ряду технических причин ведет к некоторому занижению показателей оборота кадров (это обстоятельство необходимо иметь в виду при сопоставлении опросных оценок с оценками официальной статистики). Отметим также, что перечень причин выбытия, используемый в опросах РЭБ, несколько отличается от используемого в разработках Росста-

та. Во-первых, в качестве самостоятельной позиции выделяются увольнения за нарушения трудовой дисциплины. Во-вторых, для обозначения вынужденных выбытий применяется более «мягкая» формулировка — «увольнения по экономическим причинам». В результате респонденты имеют возможность относить к числу таких увольнений не только выбытия по сокращению штатов в строгом смысле слова, но и выбытия, которые номинально были оформлены как увольнения работников по собственному желанию, но реально происходили под давлением со стороны руководства предприятий.

В табл. 26.8 представлены годовые показатели темпов найма и выбытия работников на предприятиях — респондентах РЭБ за 1993—2007 гг. Для сравнения в ней приведены также официальные оценки, рассчитываемые Росстатом для средних и крупных предприятий промышленности. Как видно из этой таблицы, выборка РЭБ состоит из предприятий с несколько более низким оборотом кадров, чем во всей российской промышленности в целом.

Так, по данным РЭБ, коэффициенты валового оборота рабочей силы (рассчитанные как сумма коэффициентов найма и выбытия) оказываются на 10—15 п. п. ниже, чем по данным Росстата. Вместе с тем коэффициенты чистого изменения занятости (рассчитанные как разность между коэффициентами найма и выбытия), по данным обоих источников, различаются очень мало — как правило, не более чем на 2—3 п. п.<sup>1</sup> Совпадает и общий рисунок изменений, наблюдавшихся на протяжении переходного периода.

Таблица 26.8

**Показатели движения рабочей силы в промышленности,  
1993—2007 гг., %**

Год	Данные РЭБ				Данные Росстата*			
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	коэффициент чистого изменения занятости	коэффициент валового оборота рабочей силы	коэффициент найма	коэффициент выбытия	коэффициент чистого изменения занятости	коэффициент валового оборота рабочей силы
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1993	17,2	22,1	-4,9	39,3	20,1	28,8	-8,7	48,9
1994	15,4	29,0	-13,6	44,3	18,2	32,0	-13,8	50,2
1995	18,8	27,9	-9,1	46,7	21,1	28,4	-7,3	49,5
1996	17,5	26,0	-8,5	43,5	16,9	27,0	-10,1	43,9
1997	16,5	24,6	-8,2	41,1	19,2	26,8	-7,6	46,0
1998	17,0	22,7	-5,7	39,7	19,8	27,7	-7,9	47,5
1999	18,1	19,9	-1,7	38,0	27,4	27,0	0,4	54,4
2000	20,2	20,5	-0,3	40,7	30,1	29,5	0,6	59,6
2001	21,9	22,3	-0,4	44,2	30,2	32,5	-2,3	62,7
2002	21,4	22,1	-0,7	43,5	29,1	33,7	-4,6	62,8

<sup>1</sup> Если использовать данные об обороте рабочей силы, представленные в табл. 26.8, для расчета кумулятивных потерь в занятости, которые понесли предприятия промышленности в 1993—2007 гг., то окажется, что, по оценкам РЭБ, они составили 48%, тогда как по оценкам Росстата — 55%. Как видим, порядок цифр весьма близок.

Окончание табл. 26.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2003	22,4	26,1	-3,8	48,5	29,7	35,3	-5,6	65,0
2004	22,9	25,6	-2,8	48,5	30,3	35,3	-5,0	65,6
2005	24,2	27,8	-3,6	52,0	28,6	32,9	-4,4	61,5
2006	20,7	22,5	-1,8	43,1	30,0	32,6	-2,6	62,6
2007	25,5	25,5	0	51,0	32,1	33,6	-1,5	65,7

\* 2005—2007 гг. — обрабатывающие производства.

Как можно заключить из табл. 26.8, в кризисные годы предприятия — респонденты РЭБ поддерживали наем на достаточно стабильном уровне: значения годового коэффициента найма удерживались в диапазоне 15—20%. Для ситуации глубокого и продолжительного экономического спада столь высокая активность в привлечении новых работников выглядит, по меньшей мере, неожиданно. В посткризисные годы темпы найма, как и можно было предполагать, возросли: они практически сразу же превысили порог 20% и в настоящее время находятся вблизи отметки 25%.

Размах вариаций в годовых коэффициентах выбытия в 1990-е годы был существенно шире — от 20 до 29%. Это означает, что колебания в темпах сокращения занятости вызывались в основном колебаниями в интенсивности *оттока* работников и лишь в незначительной мере — колебаниями в интенсивности их *притока*. В 2000-е годы показатели выбытия сначала снизились до 20%, но затем вновь пошли вверх и в настоящее время находятся примерно на той же отметке, что и в разгар кризиса. Для быстро растущей экономики этот результат также можно оценить как достаточно парадоксальный. (Более того: по оценкам Росстата, в посткризисный период темпы выбытия рабочей силы не только не снизились, но достаточно существенно возросли!)

В результате такой своеобразной динамики показателей найма и выбытия самыми «спокойными» с точки зрения валового оборота рабочей силы оказываются 1998—1999 гг. (менее 40%), а самыми «неспокойными» — 2004—2005 гг. (свыше 50%). (По официальным данным, самым «инертным» был 1996 г. — чуть более 40%, а самым «активным» 2007 г. — 66%).

В период кризиса коэффициенты чистого изменения занятости оставались устойчиво отрицательными, колеблясь в диапазоне от -5 до -10%. По данным РЭБ (как, впрочем, и по данным официальной статистики), выход за границы этого диапазона наблюдался только в 1994 г., который стал рекордным по темпам сокращения численности персонала — -13,6%. Именно в этом году наблюдались одновременно самое сильное затухание найма и самая сильная активизация выбытий. Позднее скорость «сброса» рабочей силы несколько замедлилась, хотя все равно оставалась достаточно высокой.

Вступление экономики в полосу оживления первоначально сопровождалось стабилизацией численности занятых на предприятиях — респондентах РЭБ (официальные оценки даже говорят о небольшом приросте). Однако затем «сброс» рабочей силы возобновился, причем чем дальше, тем сильнее он становился. К примеру, в 2005 г. коэффициент чистого изменения занятости составил уже около -4% (официальные оценки фиксируют еще более сильное падение). Лишь в 2007 г. ощутимых потерь в численности персонала у предприятий — респондентов РЭБ не отмечалось. Сочетание высоких темпов прироста производства с от-

рицательными темпами прироста занятости означает, что перед нами классический случай «экономического роста без создания рабочих мест». Как и почему это стало возможным?

Скорее всего, это свидетельствует о переходе российской экономики (по крайней мере, ее частного сектора) от фазы пассивной к фазе активной реструктуризации. Главный смысл пассивной реструктуризации, растянувшейся почти на целое десятилетие, сводился к освобождению предприятий от бремени избыточных производственных мощностей и избыточной рабочей силы. Затем, когда в условиях начавшегося экономического роста у них появилась возможность обеспечить более полную загрузку имевшихся ресурсов (в том числе трудовых), произошла стабилизация занятости. Однако продлилась она недолго. Возобновление «сброса» рабочей силы говорит о том, что возможности движения по прежнему пути в значительной мере исчерпаны. Для многих предприятий условием успешного развития становится переход к активной реструктуризации, которая предполагает обновление технологической и организационной базы и которая поэтому может сопровождаться сокращением потребностей в рабочей силе (при одновременном повышении требований к ее качеству).

Но в любом случае устойчивое сокращение численности персонала, наблюдавшееся в условиях быстрого экономического роста, не слишком хорошо согласуется с предположением о повсеместной нехватке рабочей силы. (Напомним, что в «стандартной» ситуации дефицита кадров жалобы на него начинают раздаваться лишь после нескольких лет непрерывного наращивания занятости!) Складывается впечатление, что на самом деле большинство предприятий было не слишком готово предпринимать меры, способные обеспечить хотя бы стабилизацию численности их персонала.

Структура выбытия рабочей силы с предприятий — респондентов РЭБ отражена в табл. 26.9. Из нее видно, что даже в период кризиса увольнения по экономическим причинам не получили на российском рынке труда сколько-нибудь заметного распространения: высвобождаемые работники составляли от 1,5 до 5% от общей численности персонала, или от 5 до 15% от числа выбывших. Обращает на себя внимание достаточно активное использование дисциплинарных увольнений, интенсивность которых превосходила интенсивность увольнений по экономическим причинам. Достаточно частое обращение к подобным увольнениям можно рассматривать как косвенное подтверждение низкого качества рабочей силы. Но доминировали все же увольнения по собственному желанию, достигавшие 15—20% от общей численности персонала, или 60—75% от числа выбывших. Даже с учетом возможной маскировки части вынужденных увольнений под добровольные трудно усомниться в том, что подавляющую часть покидавших предприятия работников составляли те, кто делали это по собственной инициативе.

В посткризисные годы интенсивность увольнений по экономическим причинам снизилась примерно вдвое по сравнению с кризисными: 5—9% против 10—15%. Дисциплинарные увольнения также стали использоваться несколько реже. Но, пожалуй, самый серьезный сдвиг, который произошел при вступлении экономики в фазу подъема, — это резкое увеличение удельного веса добровольных увольнений: с 55—60% до 70—80%. (В 2007 г. их доля достигла рекордных 81%!) В условиях растущей экономики позиции работников на рынке труда упрочились, а неопределенность, сопряженная со сменой рабочих мест, ослабла. Одновременно усилилась конкуренция между предприятиями за привлечение и удержание необходимой им рабочей силы. Все это способствовало тому, что работники стали охотнее и в больших масштабах перемещаться с одних предприятий на другие.

Таблица 26.9

**Структура выбытия рабочей силы с предприятий — респондентов РЭБ  
по причинам, 1993—2007 гг., %**

Год	Увольнения по собственному желанию	Дисциплинарные увольнения	Увольнения по экономическим причинам	Другие	Всего
1993	65,7	16,2	9,1	9,1	100
1994	55,8	14,1	16,9	13,1	100
1995	59,7	12,9	14,5	12,9	100
1996	61,2	10,4	14,7	13,7	100
1997	61,3	9,3	16,3	13,1	100
1998	65,5	9,3	12,3	13,0	100
1999	68,0	11,0	10,0	11,0	100
2000	72,1	10,3	5,3	12,3	100
2001	74,8	8,9	5,3	10,9	100
2002	72,8	9,8	6,5	11,0	100
2003	76,9	8,4	7,0	7,7	100
2004	74,1	8,0	9,0	9,0	100
2005	75,9	8,4	7,7	8,1	100
2006	77,4	7,5	6,3	8,8	100
2007	80,8	6,6	4,7	8,0	100

Как следует из табл. 26.10 и 26.11, финансовое состояние предприятий накладывало заметный отпечаток как на интенсивность, так и на структуру движения рабочей силы. Впрочем, что касается коэффициентов найма, то здесь между финансово благополучными и финансово неблагополучными предприятиями не прослеживалось заметных различий. В то же время коэффициенты выбытия были у первых в полтора раза ниже, чем у вторых.

Таблица 26.10

**Показатели движения рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1999—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости
1999	16,4	16,1	0,3	19,7	23,0	-3,4
2000	19,3	17,3	2,0	20,8	23,3	-2,5
2001	20,9	19,2	1,7	23,0	25,7	-2,8
2002	21,0	19,0	2,0	21,7	24,7	-3,1
2003	20,0	21,8	-1,8	24,7	30,7	-6,0
2004	21,3	22,3	-1,1	25,9	31,2	-5,3
2005	23,9	25,0	-1,1	24,0	33,2	-9,2
2006	20,4	20,5	-0,1	21,4	28,6	-7,2
2007	26,1	25,3	0,8	22,7	25,0	-2,3

Как следствие, даже в разгар кризиса предприятиям с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием удавалось сохранять занятость персонала практически неизменной (единственным исключением стал 1994 г., когда даже у таких предприятий она упала почти на 8%). В отличие от этого у предприятий с «плохим» финансовым состоянием потери в занятости достигали в пик кризиса 10—15% в год. Отрицательные темпы прироста численности персонала сохранялись у них даже тогда, когда экономика вступила в фазу подъема. Более того, в 2003—2006 гг. темпы «сброса» рабочей силы финансово неблагополучными предприятиями вновь возросли — причем настолько, что вплотную приблизились к значениям, типичным для второй половины 1990-х годов (правда, в 2007 г. они вновь уменьшились).

Доля добровольных увольнений в общем числе выбытий на финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятиях была примерно одинаковой (лишь в самые последние годы разрыв между ними стал чуть более заметным) (см. табл. 26.11). Однако к увольнениям по экономическим причинам первые прибегали вдвое реже, чем вторые: 7% против 12% (усредненные оценки за весь период 1993—2007 гг.). Зато предприятия с «хорошим» и «нормальным» финансовым состоянием охотнее увольняли работников за нарушения трудовой дисциплины. Эту повышенную склонность к дисциплинарным увольнениям, по-видимому, следует интерпретировать не как свидетельство более низкого качества имевшейся у них рабочей силы, а как свидетельство их более жесткого, селективного подхода к отбору кадров.

Таблица 26.11

**Структура выбытия рабочей силы в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1999—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием					Предприятия с «плохим» финансовым состоянием				
	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего
1999	71	10	8	11	100	67	11	12	10	100
2000	74	12	2	12	100	70	8	9	13	100
2001	76	10	3	11	100	72	8	8	12	100
2002	76	11	4	9	100	70	8	9	13	100
2003	76	10	6	8	100	77	6	9	8	100
2004	75	8	7	10	100	72	8	12	8	100
2005	79	9	4	8	100	66	7	16	11	100
2006	80	7	5	8	100	73	7	9	11	100
2007	81	7	4	8	100	76	6	9	9	100

Показатели движения рабочей силы и структура ее выбытия в зависимости от перспективной укомплектованности предприятий кадрами отражены в табл. 26.12 и 26.13. Вполне предсказуемо, что самые низкие темпы найма демонстрировали предприятия с избыточной (перспективной) укомплектованностью: 15% против 20—23% в двух других группах (усредненные оценки за весь период 1993—2007 гг.).

Коэффициенты выбытия были у них при этом практически такими же, как у предприятий с нормальной укомплектованностью. Похоже, что проблему избыточной занятости они пытались решать не столько путем активизации выбытий, сколько путем замораживания найма. Но этот «мягкий» подход был явно недостаточен для рассасывания накопленных ими излишков рабочей силы.

Таблица 26.12

**Показатели движения рабочей силы на предприятиях с различной перспективной укомплектованностью кадрами, 1999—2007 гг., %**

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами			Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами			Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами		
	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости	коэффициент найма	коэффициент выбытия	чистое изменение занятости
1993	11,0	21,4	-10,4	16,6	20,5	-3,9	21,9	28,3	-6,4
1994	11,8	28,5	-16,7	16,2	25,4	-9,2	19,1	34,8	-15,7
1995	14,7	29,0	-14,3	18,7	25,2	-6,5	24,6	34,3	-9,7
1996	12,9	26,5	-13,6	19,7	24,2	-4,5	22,8	34,0	-11,2
1997	10,9	21,2	-10,3	20,0	26,2	-6,2	22,2	30,5	-8,3
1998	11,5	19,0	-7,5	19,4	23,5	-4,1	20,9	28,1	-7,3
1999	12,2	18,2	-6,0	19,2	19,2	-0,1	22,0	24,9	-2,9
2000	16,8	19,5	-2,6	20,2	19,7	0,5	21,4	22,2	-0,8
2001	18,1	18,7	-0,6	21,6	21,9	-0,3	25,0	24,2	0,8
2002	16,0	19,8	-3,9	21,8	21,4	0,4	24,5	25,1	-0,6
2003	18,2	26,0	-7,8	22,5	23,8	-1,4	24,8	32,1	-7,3
2004	17,7	23,4	-5,7	23,5	25,4	-2,0	24,0	26,1	-2,2
2005	23,5	29,5	-6,0	23,9	26,7	-2,8	25,4	27,7	-2,3
2006	16,7	24,1	-7,4	20,0	21,1	-0,5	25,0	23,6	-1,4
2007	19,3	22,2	-2,9	24,9	23,7	1,3	27,5	26,1	-1,4

Как ни парадоксально, но максимальные темпы выбытия персонала наблюдались у предприятий с недостаточной (перспективной) укомплектованностью кадрами: почти 30% против 23% в двух других группах. И хотя интенсивность найма у них также была наивысшей, это не спасало положения и по скорости сокращения занятости они почти не отличались от предприятий с избыточной укомплектованностью: соответственно -6% и -8% в год. (У центральной группы с нормальной укомплектованностью аналогичный показатель составлял -3%.)

Это хорошо согласуется с высказанным ранее предположением, что опасения дефицита рабочей силы чаще всего возникают не у самых динамичных, быстро развивающихся предприятий, а у предприятий, чувствующих свою неспособность удержать необходимых им работников. Показательно и то, что именно на предприятиях, полагавших, что через год они могут столкнуться с дефицитом рабочей силы, добровольные увольнения достигали 20% от общей численности их персо-

Таблица 26.13

Структура выбытия рабочей силы на предприятиях с различной перспективой  
укомплектованностью рабочей силой, 1993—2007 гг., %

Год	Предприятия с избыточной перспективной укомплектованностью кадрами				Предприятия с нормальной перспективной укомплектованностью кадрами				Предприятия с недостаточной перспективной укомплектованностью кадрами				
	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	увольнения по собственному желанию	дисциплинарные увольнения	увольнения по экономическим причинам	другие	всего
1993	61	16	16	7	70	17	5	8	66	16	10	8	100
1994	54	11	23	12	52	16	16	16	64	14	11	11	100
1995	58	8	23	12	59	16	11	14	68	11	10	11	100
1996	59	7	21	13	61	13	10	17	63	9	16	13	100
1997	55	9	22	15	65	10	15	11	70	5	7	18	100
1998	59	8	18	15	68	10	9	13	75	7	8	10	100
1999	68	11	11	11	69	11	9	11	67	13	10	11	100
2000	72	9	8	11	72	11	5	12	71	11	5	14	100
2001	73	6	8	13	77	8	4	10	73	12	6	9	100
2002	74	8	8	11	73	10	7	11	72	11	6	11	100
2003	82	3	8	7	75	9	7	9	75	9	7	9	100
2004	72	4	16	8	76	8	8	8	71	10	8	11	100
2005	70	7	14	9	77	9	6	8	77	7	5	11	100
2006	75	4	10	12	76	9	6	9	79	6	6	8	100
2007	88	1	7	4	80	6	6	7	81	7	3	9	100



нала, тогда как в двух других группах составляли лишь 15–16%. (Напомним, речь идет об усредненных показателях за весь период наблюдений.)

Наконец, интересно отметить, что лидерами по частоте вынужденных увольнений выступали предприятия с избыточной укомплектованностью, тогда как лидерами по частоте дисциплинарных увольнений — предприятия с нормальной (перспективной) укомплектованностью. В этом можно видеть еще одно подтверждение того, что активные дисциплинарные увольнения являются характерным признаком поведения экономически успешных, тогда как активные увольнения по сокращению штатов — экономически неуспешных предприятий.

К сожалению, мы располагаем очень фрагментарными сведениями о том, в какой мере различные группы предприятий прибегали к иным способам решения проблемы «дефицита кадров» помимо наращивания численности персонала. Из усредненных данных, имеющих только для 2006–2007 гг., следует, что и среди финансово благополучных, и среди финансово неблагополучных предприятий доля предприятий, занимавшихся переобучением работников на собственной базе, была примерно одинаковой — около 70% (рис. 26.6). Правда, первые несколько чаще, чем вторые, осуществляли переподготовку работников вне предприятия — 66% против 56%. Кажется бы, эти цифры действительно свидетельствуют об остром дефиците кадров, особенно — квалифицированных. Однако обращение к другому показателю — доле работников, прошедших в течение года через те или иные формы переподготовки, — показывает, что это далеко не так. Оказывается, что за год финансово благополучные предприятия обучали лишь 6,1% своих работников, а финансово неблагополучные и того меньше — 3,8%. Крайне маловероятно, чтобы столь слабая «образовательная» активность могла наблюдаться в условиях по-настоящему острой нехватки квалифицированной рабочей силы.

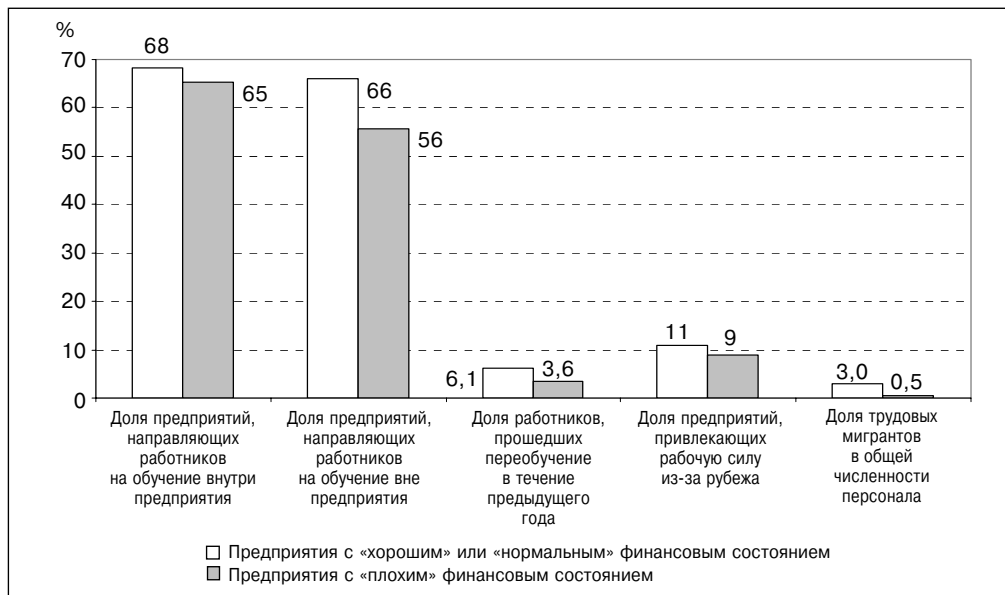


Рис. 26.6. Обучение работников и привлечение рабочей силы из-за рубежа на финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятиях, усредненные показатели за 2006–2007 гг., %

Одновременно успешные предприятия несколько чаще, чем неуспешные, привлекали рабочую силу из-за рубежа: 11 и 9% соответственно. У первых доля трудовых мигрантов составляла 3% от общей численности их персонала, у вторых — 0,5% (средний показатель для всех предприятий, привлекавших иностранных работников, был равен 1,5%). Эти оценки опять-таки выглядят неожиданно низкими на фоне широко распространенных заявлений о «кадровом голоде».

Еще парадоксальнее выглядят результаты для предприятий с различной перспективной укомплектованностью кадрами (рис. 26.7). Хотя предприятия, считающие ее недостаточной относительно ожидаемого через 12 месяцев спроса на выпускаемую ими продукцию, несколько чаще занимались переобучением своих работников, средняя доля персонала, получавшего подготовку, была у них ниже, чем у предприятий, считавших ее избыточной. Точно так же они реже, чем предприятия двух других групп, пытались «импортировать» необходимую рабочую силу из-за рубежа.

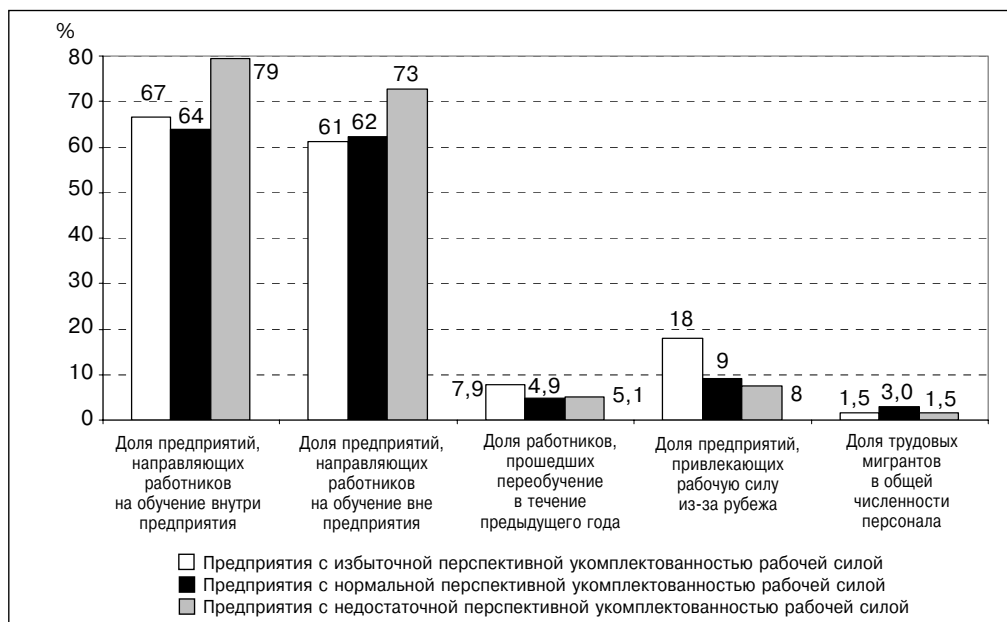


Рис. 26.7. Обучение работников и привлечение рабочей силы из-за рубежа на предприятиях с различной перспективной укомплектованностью кадрами, усредненные показатели за 2006—2007 гг., %

Подводя итоги, мы можем сказать, что подавляющее большинство опрошиваемых предприятий проявляли удивительную пассивность в части решения проблемы действительного или декларируемого дефицита кадров: они не предпринимали активных мер по наращиванию найма или сокращению выбытий, крайне неохотно занимались повышением квалификации своего персонала (что не слишком хорошо согласуется с предположением о тотальном дефиците квалифицированных кадров) и почти никогда не привлекали работников из-за рубежа (что не слишком хорошо согласуется с предположением об общей нехватке рабочей силы).

## 26.5. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу

До сих пор мы не касались еще одной возможной реакции предприятий на возникновение кадрового дефицита — ускоренного повышения оплаты труда. Естественно ожидать, что в условиях острой конкурентной борьбы за привлечение и удержание работников они должны будут включаться в гонку заработных плат. Отказ от участия в ней может грозить им падением численности персонала и/или непрерывным ухудшением его качественного состава. В результате неизбежным спутником «кадрового голода» оказывается резкое удорожание рабочей силы — ускоренный рост оплаты труда, опережающий рост его производительности. Возникает вопрос: в какой мере реальное поведение российских промышленных предприятий укладывается в эту стандартную схему?

Чтобы ответить на него, мы воспользуемся данными РЭБ о полугодовых темпах роста производства, занятости, цен выпуска и заработной платы на обследуемых предприятиях, которые в ежеквартальном режиме собираются начиная с 1993 г. На их основе можно рассчитать интересующие нас показатели: индекс производительности труда — как частное от деления индекса объема производства на индекс занятости; индекс реальной заработной платы для производителя — как частное от деления индекса заработной платы на индекс цен выпуска; индекс удельных издержек на рабочую силу — как частное от деления индекса реальной заработной платы для производителя на индекс производительности труда. Затем путем усреднения полученные полугодовые оценки переводились нами в годовой формат<sup>1</sup>. Поскольку опросы РЭБ содержат данные как о фактических, так и об ожидаемых изменениях в выпуске, занятости, ценах и заработной плате, были построены два ряда таких индексов: первый — отражающий реальные результаты деятельности предприятий и второй — отражающий их прогнозы на ближайшее будущее.

Необходимо оговориться, что используемый в нашем анализе показатель «производительской» реальной заработной платы не совпадает с более конвенциональным показателем «потребительской» реальной заработной платы. Первый оценивается путем дефлирования номинальной заработной платы по индексу цен производства, второй — путем ее дефлирования по индексу потребительских цен. Один отражает изменения в цене труда с точки зрения фирм, другой — изменения в покупательной способности платы за труд с точки зрения работников. Поскольку спрос на труд в конечном счете зависит от того, насколько дорого или дешево рабочая сила обходится *предприятиям*, то естественно, что при изучении их экономического поведения следует оперировать показателями именно «производительской», а не «потребительской» реальной заработной платы. Стоит также пояснить, что при оценке этого показателя мы пользовались не агрегированными данными официальной статистики об индексах цен производства для всей экономики или целых отраслей, а дезагрегированными опросными данными об индексах цен производства по отдельным предприятиям.

На рис. 26.8—26.10 представлены траектории изменения годовых индексов производительности труда, реальной заработной платы и удельных затрат на рабочую силу по опросным данным РЭБ и по официальным данным Росстата, ох-

<sup>1</sup> Расчет годовых индексов производился по формуле:  $100\% \times \sqrt{X_1 \times X_2 \times X_3 \times X_4}$ , где  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$  и  $X_4$  — шестимесячные темпы роста соответствующих показателей за I, II, III и IV кварталы каждого календарного года, деленные на 100.

ватывающие 1993—2007 гг. Априорно было бы трудно ожидать близости оценок, полученных на базе этих альтернативных источников. И дело не только в специфике конструирования опросных показателей, о чем подробно говорилось в начале работы. К этому добавляются еще несколько обстоятельств.

В составе выборки РЭБ недостаточно представлены предприятия из числа некоторых наиболее «процветающих» отраслей российской экономики (таких, как ТЭК). Официальные показатели рассчитываются с поправкой на теневую деятельность, тогда как для опросных показателей такой корректировки не производится. Наконец, и это, возможно, самое главное, имплицитные дефляторы, которые используют участники опросов при ответах на вопрос об изменении физических объемов производства на их предприятиях, могут сильно отличаться от эксплицитных дефляторов, которые разрабатываются и публикуются Росстатом. Все это с высокой степенью вероятности должно вести к тому, что общая картина экономической динамики, вырисовывающаяся из опросных данных, будет выглядеть менее оптимистичной, чем та, которую предлагает официальная статистика.

Действительно, как видно из представленных графиков, кривая, описывающая динамику производительности труда исходя из официальных данных Росстата, располагается выше кривой, описывающей ее динамику исходя из опросных данных РЭБ (см. рис. 26.8). Кроме того, первую кривую отличает существенно большая волатильность. Оценки РЭБ не фиксируют столь резких скачков и провалов, о которых говорят официальные оценки. Тем не менее общий колебательный рисунок в обоих случаях оказывается чрезвычайно похожим. Примерно то же можно сказать о соотношении между альтернативными оценками динамики реальной заработной платы для производителя (см. рис. 26.9). Кривая, основанная на опросных данных, в большинстве случаев располагается под кривой, основанной на официальных данных, и отличается большей сглаженностью. Но общий колебательный рисунок опять-таки выглядит очень похоже<sup>1</sup>. Наибольшая близость отмечается для кривых, описывающих динамику удельных издержек на рабочую силу (см. рис. 26.10). В данном случае совпадет не только общий рисунок, но и средний уровень, вокруг которого происходили колебания<sup>2</sup>.

Таким образом, общие тренды, которые в переходный период были характерны для производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу, достаточно точно «схватываются» опросными данными РЭБ. Обратимся теперь к их содержательному анализу.

Как следует из рис. 26.8, на первом кризисном этапе трансформационного процесса производительность труда на предприятиях — респондентах РЭБ монотонно снижалась. Самые глубокие провалы пришлось на 1994, 1996 и 1998 гг. Легко заметить, что это те самые годы, когда темпы падения производства сильнее всего отрывались от темпов падения занятости, увеличивая и без того массивный «навес» избыточной рабочей силы. С началом подъема показатели производительности труда заметно улучшились: наиболее благоприятными с этой точки зрения были 1999, 2003, 2006, 2007 гг., когда они повышались максимально быстрыми темпами.

<sup>1</sup> Поскольку Росстат не публикует среднегодовых индексов цен производства в промышленности, мы оперировали в своих расчетах двенадцатимесечными индексами (декабрь к декабрю). По этой причине при оценке темпов роста реальной заработной платы на базе официальных данных мы также пользовались не среднегодовыми, а двенадцатимесечными индексами номинальной заработной платы (декабрь к декабрю).

<sup>2</sup> За 1993—2007 гг. кумулятивное снижение удельных издержек на рабочую силу в промышленности составило 34%, по оценкам РЭБ, и практически столько же — 37%, по оценкам Росстата.



Рис. 26.8. Фактические и прогнозируемые индексы производительности труда в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

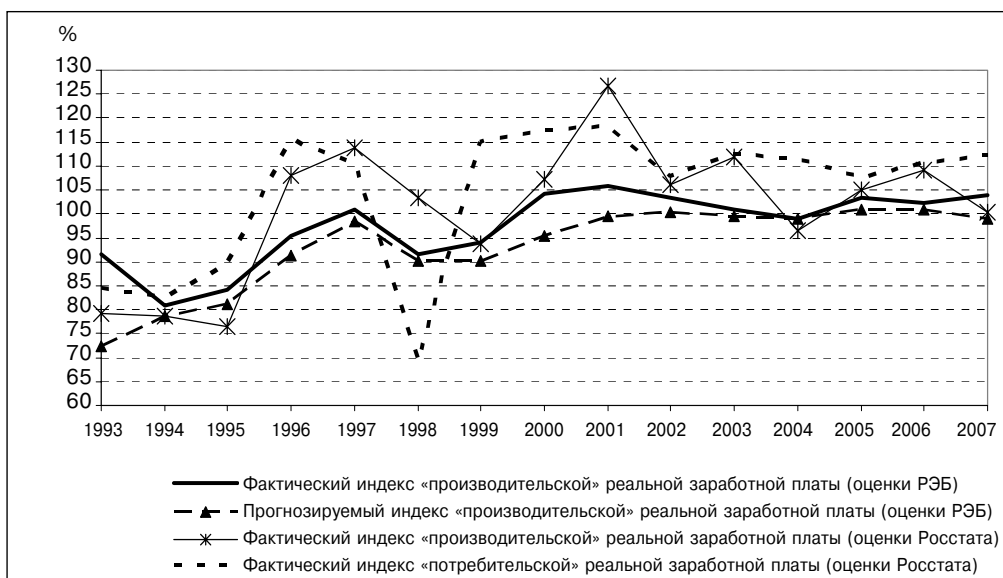


Рис. 26.9. Фактические и прогнозируемые годовые индексы реальной заработной платы в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

Что касается реальной заработной платы для производителя (см. рис. 26.9), то кризисные годы были отмечены ее стремительным падением (наиболее глубокий провал датируется 1994 г.). Стоит напомнить, что на протяжении большей части этого периода цены производства росли быстрее потребительских цен. Соответ-

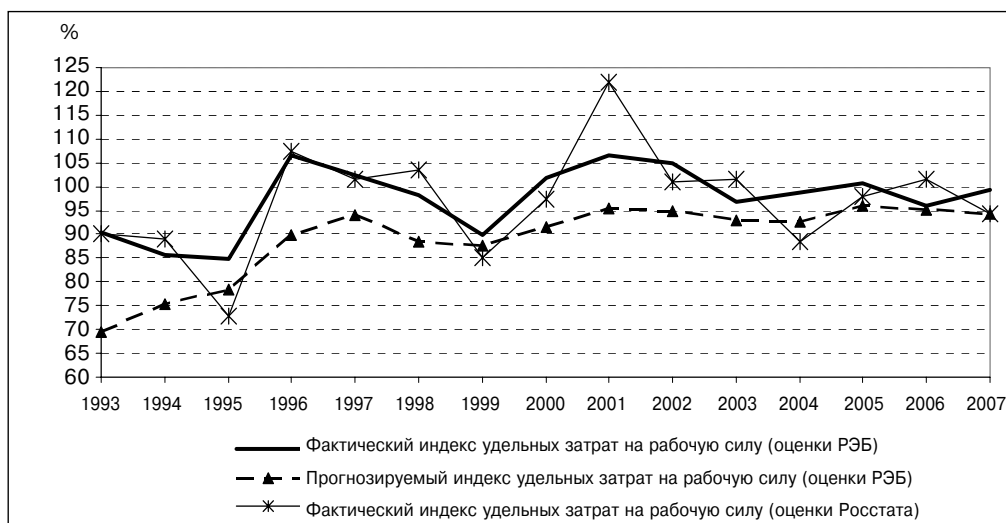


Рис. 26.10. Фактические и прогнозируемые индексы удельных издержек на рабочую силу в промышленности, по данным РЭБ и Росстата, 1993—2007 гг.

ственно падение реальной заработной платы с точки зрения предприятий было даже глубже, чем с точки зрения работников. (Это хорошо видно из рис. 26.9, где наряду с индексом «производительской» реальной заработной платы представлен также индекс «потребительской» реальной заработной платы, рассчитанный по официальным данным о заработной плате в промышленности.)

Прогрессирующее удешевление рабочей силы стимулировало спрос на труд и позволяло поддерживать занятость на более высокой отметке. Это во многом объясняет, почему, несмотря на затяжной переходный кризис, потери в занятости, которые понесла российская экономика, были не столь драматичными. Адаптация предприятий к многочисленным шокам, как на стороне спроса, так и на стороне предложения, осуществлялась преимущественно за счет изменения оплаты труда, значительно слабее затрагивая численность персонала. Поэтому сверхзанятость, сохранявшаяся у значительной части промышленных предприятий, можно рассматривать как оборотную сторону крайне низкой цены труда. (Показательно в этом смысле, что высокая стоимость рабочей силы, как было упомянуто в предыдущем разделе, никогда не фигурировала в числе факторов, которые, по оценкам менеджеров, серьезно ограничивали производство на их предприятиях.)

С 2000 г. опросы РЭБ фиксируют начало повышательного тренда в динамике реальной заработной платы для производителя (с этого момента темпы роста номинальной заработной платы стали опережать темпы роста цен на выпускаемую продукцию). Тем не менее динамика «производительской» реальной заработной платы по-прежнему отставала от динамики «потребительской» реальной заработной платы, которая, по данным Росстата, в 2000—2007 гг. продолжала увеличиваться на 10—15% в год.

Обращаясь к показателю удельных издержек на рабочую силу, стоит отметить, что они могут нарастать даже в условиях снижающейся реальной заработной платы, если производительность труда сокращается при этом еще быстрее. И, соответственно, наоборот: они могут уменьшаться даже в условиях повышающейся реальной заработной платы, если производительность труда растет при этом еще быстрее.

Как можно заключить из рис. 26.10, в первые пореформенные годы, несмотря на резкое снижение производительности труда, еще более глубокий провал в показателях реальной заработной платы привел к тому, что с точки зрения предприятий рабочая сила заметно подешевела: удельный вес затрат на нее в стоимости единицы продукции уменьшился, причем значительно. Небольшое удорожание отмечалось только в 1996 и 1997 гг.: в первом случае — из-за резкого падения производительности труда, во втором — из-за сохранения реальной заработной платы практически на уровне предыдущего года.

В посткризисный период динамика удельных издержек на рабочую силу характеризовалась крайней неустойчивостью: в 2000—2002 гг. цена труда немного подросла, однако вскоре, в 2003—2007 гг., вновь стала снижаться: кумулятивное падение за эти годы составило 8 п. п. (!), так что в 2007 г. рабочая сила обходилась предприятиям почти так же дешево, как в 1999 г.! В любом случае определенное удорожание рабочей силы, имевшее место в первые годы экономического подъема, было несопоставимо с масштабами ее удешевления в годы кризиса. Опросы РЭБ свидетельствуют, что недорогая по международным стандартам рабочая сила остается одним из важнейших факторов конкурентных преимуществ российской промышленности и говорить о его исчерпании пока еще рано.

Динамика прогнозных показателей производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу была во многом иной (траектории их изменения также представлены на рис. 26.8—26.10). Даже в разгар кризиса ожидаемые темпы роста производительности труда устойчиво превышали уровень в 100%. Их колебания происходили в очень узком диапазоне — не более 3—4 п. п. По отношению к будущей динамике производительности труда ожидания предприятий были, как правило, излишне «оптимистичны»: действительность практически всегда оказывалась хуже высказанных ими прогнозов. Напротив, по отношению к будущей динамике реальной заработной платы их ожидания были, как правило, излишне «пессимистичны»: фактические темпы ее роста неизменно оказывались выше прогнозных. Связано это было как с недооценкой темпов роста номинальной заработной платы, так и с переоценкой темпов роста цен на выпускаемую продукцию. И хотя по мере затухания инфляции прогнозы предприятий постепенно становились все более точными (понятно, что прогнозировать динамику ценовых показателей в высокоинфляционной среде крайне затруднительно), заметные расхождения между ожидаемыми и фактическими темпами роста реальной заработной платы все-таки сохранялись.

Поскольку предприятия были склонны переоценивать темпы будущего роста производительности труда и недооценивать темпы будущего роста реальной заработной платы, это приводило к тому, что фактические удельные издержки на рабочую силу постоянно оказывались выше, чем они ожидали. Не было ни одного года, когда бы они не прогнозировали их дальнейшего снижения. Однако на практике почти в половине случаев наблюдалось повышение. И даже когда удельные издержки на рабочую силу действительно снижались, это происходило далеко не так резко, как предполагали предприятия: типичный разрыв составлял 5—10 п. п. По сути, они никогда не теряли надежд, что рабочая сила будет обходиться им еще дешевле, чем это было на самом деле. Вполне вероятно, что подобные ожидания служили дополнительным стимулом к отказу от быстрого сокращения численности рабочей силы и к поддержанию ее на уровне выше оптимального.

В табл. 26.14 и 26.15 представлены фактические и прогнозные оценки темпов роста производительности труда, реальной заработной платы для производителя

и удельных издержек на рабочую силу по группам финансово благополучных и финансово неблагополучных предприятий. Из них следует, что на предприятиях с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием на протяжении практически всего переходного периода (даже в самые тяжелые кризисные годы) темпы прироста производительности труда оставались не только положительными, но и достаточно высокими — порядка 5% в год. Напротив, на предприятиях с «плохим» финансовым состоянием производительность труда снижалась не только в кризисный, но и в посткризисный период (1999 г. был единственным, когда отмечалось некоторое улучшение).

Таблица 26.14

**Фактические годовые индексы производительности труда, реальной заработной платы для производителя и удельных издержек на рабочую силу в зависимости от финансового «здоровья» предприятий, 1993—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу
1993	105,1	92,8	88,2	99,5	91,4	91,8
1994	98,5	88,5	89,9	95,3	83,1	87,1
1995	104,5	85,9	82,2	97,4	83,0	85,2
1996	98,6	108,8	110,4	87,4	93,4	106,8
1997	105,8	108,9	103,0	96,4	99,5	103,2
1998	100,4	96,1	95,7	91,2	90,1	98,7
1999	107,6	96,8	89,9	102,1	91,1	89,2
2000	104,7	107,4	102,6	98,1	100,9	102,9
2001	102,1	108,3	106,0	95,3	101,0	106,0
2002	103,4	105,3	101,8	94,9	102,4	108,0
2003	106,8	102,9	96,3	99,2	100,9	101,7
2004	106,0	100,0	94,3	96,6	94,4	97,7
2005	104,8	103,9	99,1	96,7	102,4	105,9
2006	111,8	104,8	93,7	99,0	101,9	103,0
2007	107,1	105,8	98,8	95,5	98,1	102,7

Межгрупповой разрыв в показателях производительности труда был достаточно устойчивым: скажем, в 2007 г. у финансово благополучных предприятий ее прирост составил +7,1%, тогда как у финансово неблагополучных — -4,5%. Этот результат можно рассматривать как косвенное подтверждение того, что высказываемые респондентами оценки финансового «здоровья» своих предприятий хорошо коррелируют с общепринятыми объективными показателями эффективности (такими, как темпы роста производительности труда) и, следовательно, вполне адекватно описывают действительное экономическое положение, в котором они находятся.

Реальная заработная плата для производителя также росла на экономически успешных предприятиях намного быстрее, чем на экономически неуспешных.



Это было следствием, во-первых, их неравных финансовых возможностей, а, во-вторых, их ориентации на различные сегменты рынка труда. Финансово благополучные предприятия ориентировались на привлечение и удержание наиболее квалифицированной рабочей силы, чье предложение было ограничено. Естественно, это заставляло их повышать оплату персонала ускоренными темпами. В отличие от них финансово неблагополучные предприятия довольствовались рабочей силой худшего качества, что позволяло им не форсировать рост оплаты труда.

Но несмотря на это у предприятий с «хорошим» и «нормальным» финансовым состоянием соотношение между темпами роста производительности труда и реальной заработной платы оставалось более благоприятным, чем у предприятий с «плохим» финансовым состоянием. Как следствие, на протяжении большей части переходного периода в первой группе удельные издержки на рабочую силу уменьшались (даже в условиях подъема), тогда как во второй — увеличивались. Другими словами, более высокая стоимость работников, занятых на финансово благополучных предприятиях, компенсировалась более высокой продуктивностью их труда. Соответственно возможности таких предприятий по привлечению дополнительной рабочей силы непрерывно расширялись, тогда как у финансово неблагополучных предприятий непрерывно сужались.

В своих прогнозах будущей динамики производительности труда финансово благополучные предприятия чаще всего выступали как «реалисты»: расхождения их ожиданий с действительностью были, как правило, минимальны (см. табл. 26.15). В отличие от них финансово неблагополучные предприятия излучали «сверхоптимизм»: завышение ими будущих темпов роста производительности труда редко оказывалось меньше 5—10 п. п. Зато в прогнозах будущей динамики реальной заработной платы обе группы проявляли себя как закоренелые «оптимисты» — причем финансово благополучные предприятия даже в большей степени, чем финансово неблагополучные. И те и другие предполагали, что она будет повышаться гораздо медленнее, чем это происходило затем в действительности.

Таблица 26.15

**Прогнозные оценки годовых темпов роста производительности труда,  
реальной заработной платы для производителя и удельных издержек  
на рабочую силу в зависимости от финансового «здоровья» предприятий,  
1993—2007 гг., %**

Год	Предприятия с «хорошим» или «нормальным» финансовым состоянием			Предприятия с «плохим» финансовым состоянием		
	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу	индекс производительности труда	индекс реальной заработной платы для производителя	индекс удельных издержек на рабочую силу
1	2	3	4	5	6	7
1993	104,7	71,9	68,6	104,3	73,3	70,3
1994	103,2	78,3	75,9	102,8	80,4	78,2
1995	101,1	81,8	80,8	103,6	81,0	78,2
1996	98,7	92,6	93,8	102,3	90,9	88,9
1997	104,8	99,0	94,5	105,0	98,1	93,4
1998	99,6	91,0	91,4	102,4	89,8	87,6
1999	102,6	93,1	90,8	103,4	86,2	83,4

Окончание табл. 26.15

1	2	3	4	5	6	7
2000	103,3	97,3	94,2	105,2	92,9	88,3
2001	102,2	100,5	98,3	106,7	98,2	92,0
2002	105,4	101,4	96,3	105,9	97,6	92,2
2003	105,3	99,5	94,1	110,2	100,9	91,6
2004	106,1	99,0	93,3	108,8	99,9	91,8
2005	104,8	101,0	96,4	107,0	100,0	93,5
2006	106,6	101,0	94,7	105,2	99,0	94,1
2007	104,9	99,1	94,4	106,1	97,3	91,6

В результате в обеих группах рост удельных издержек на рабочую силу происходил намного быстрее, чем они рассчитывали. Особенно сильно обманывались в своих представлениях предприятия с «плохим» финансовым состоянием (расхождения их прогнозных оценок с фактическими достигали 10—15 п. п.). Возможно, именно этот избыточный оптимизм мешал им приступить к активной реструктуризации, которая могла бы стать катализатором резкого повышения производительности труда и обеспечить существенную экономию издержек на рабочую силу.

Давая общую оценку политике предприятий — респондентов РЭБ в области оплаты труда, можно утверждать, что они демонстрировали существенно иную динамику реальной заработной платы, чем та, которую было бы естественно ожидать в условиях всеобщего «кадрового голода». Никакого скачкообразного удорожания рабочей силы на них не наблюдалось, ее относительная стоимость удерживалась ими примерно на том же уровне, на котором она находилась в момент выхода из кризиса. Кроме того, избыточный оптимизм, который они проявляли в своих прогнозах динамики производительности труда и заработной платы, заставляет предполагать, что именно он подталкивал многих из них к тому, чтобы считать текущую укомплектованность кадрами недостаточной относительно ожидаемого спроса на выпускаемую продукцию и опасаться возникновения их дефицита.

## Заключение

Опросы РЭБ свидетельствуют, что ситуация, сложившаяся на российском рынке в посткризисный период, была и остается достаточно парадоксальной. Картина, которую удастся реконструировать исходя из имеющихся опросных показателей, оказывается далеко не однозначной.

Как показывают данные РЭБ, в период системной трансформации российская экономика вступила с огромным «навесом» избыточной рабочей силы. Масштабы сохранения предприятиями «лишних» работников, как следует из этих данных, были действительно огромны. И хотя с началом экономического подъема нагрузка рабочей силы значительно повысилась, вплотную приблизившись к нормальному уровню 100%, доля предприятий, где персонал недоиспользуется, по-прежнему остается больше доли предприятий, где он «сверхиспользуется». Отсюда можно сделать вывод о параллельном существовании в российской промышленности двух групп проблемных предприятий — трудоизбыточных и трудонедостаточных, что свидетельствует о серьезной структурной разбалансированности рын-

ка труда. Перераспределению рабочей силы между этими полярными сегментами препятствуют многочисленные барьеры — территориальные, институциональные, информационные.

При этом структура ожиданий руководителей предприятий была весьма своеобразной. Они всегда были склонны недооценивать значимость проблемы трудоизбыточности (фактические показатели намного превышали прогнозные) и переоценивать значимость проблемы трудонедостаточности (фактические показатели сильно отставали от прогнозных). В результате доля предприятий с прогнозируемой избыточной укомплектованностью кадрами оказывается примерно в два раза меньше, тогда как доля предприятий с прогнозируемой недостаточной укомплектованностью кадрами примерно в два раза больше, чем соответствующие фактические оценки. Но едва ли следует удивляться тому, что в условиях низкой цены за труд предприятия не придавали большого значения формированию излишков рабочей силы и в то же время постоянно опасались возникновения ее физической нехватки.

Ограничения, которые возникали перед предприятиями — респондентами РЭБ на рынке труда, долгое время занимали в общем списке лимитирующих факторов самые последние места. Лишь в последние годы участились жалобы сначала на дефицит квалифицированных работников, а затем и на общую нехватку рабочей силы. В восприятии менеджеров первая из этих проблем уже превратилась в одно из главных препятствий на пути дальнейшего развития их предприятий. Что касается второй, то она по-прежнему не входит в число главных лимитирующих факторов.

Означает ли все это, что на смену проблеме трудоизбыточности пришла проблема трудонедостаточности? Если бы это было так, то тогда мы были бы вправе ожидать от предприятий разнообразных мер по ее преодолению — активных действий по поиску и привлечению новых работников, значительных инвестиций в переобучение и повышение квалификации персонала, попыток «импорта» рабочей силы из-за рубежа. Однако, как показывают опросы РЭБ, на подавляющем большинстве обследуемых предприятий ничего этого не происходит: ускоренный «сброс» рабочей силы продолжался практически на протяжении всего периода подъема (другими словами, наблюдалась классическая ситуация «экономического роста без создания рабочих мест»); масштабы переподготовки работников оставались мизерными, труд мигрантов почти не привлекался. Таким образом, декларации предприятий достаточно сильно расходились с их реальным поведением.

Точно так же можно было бы ожидать, что в условиях острого дефицита кадров предприятия — с целью привлечения и удержания работников — станут активно повышать плату за труд. Однако если оперировать показателями не «потребительской», а «производительской» заработной платы, то выясняется, что если цена труда и повышалась, то крайне медленно. На предприятиях — респондентах РЭБ темпы ее прироста составляли в последние годы только 2–3% и были ниже, чем даже в начале посткризисного периода. С одной стороны, этот результат достаточно необычен для экономики, переживающей период бурного экономического роста, но, с другой, он хорошо согласуется с представлениями самих руководителей предприятий о дешевизне имеющихся трудовых ресурсов. О таком важнейшем лимитирующем факторе как высокая стоимость рабочей силы даже в посткризисный период вспоминали менее 5% респондентов РЭБ.

Не только качественные, но и количественные оценки, полученные на основе опросной статистики, свидетельствуют, что процесс системной трансформации сопровождался «обвальным» падением цены труда. При этом снижение «производительской» реальной заработной платы было даже более сильным, чем «потребительской». Причина — более высокие темпы роста цен производства по сравне-

нию с темпами роста потребительских цен на протяжении большей части пореформенного периода. Резкое удешевление рабочей силы стало важнейшим фактором, позволившим избежать катастрофического падения занятости и взрывного роста открытой безработицы, которых так опасались на старте реформ.

Вместе с тем опросы РЭБ не подтверждают часто высказываемых предостережений, что в посткризисный период стоимость рабочей силы повышалась столь стремительно, что уже достигла критического порога, за которым значительная часть российской промышленности оказывается обречена на неконкурентоспособность. По нашим расчетам, основанным на оценках реальной заработной платы для производителя, труд по-прежнему остается относительно недорогим производственным фактором: в настоящее время рабочая сила обходится промышленным предприятиям все еще на треть дешевле, чем она обходилась им в первые пореформенные годы. При этом сколько-нибудь заметный рост издержек на рабочую силу отмечался только на начальном этапе посткризисного периода, тогда как позднее они вновь пошли на убыль. Если это так, то тогда конкурентные преимущества, связанные с относительно низкой стоимостью российской рабочей силы, нельзя считать полностью исчерпанными<sup>1</sup>.

Российский рынок труда отличается чрезвычайно высокой дифференциацией заработной платы. В значительной мере это объясняется тесной привязкой оплаты труда к результатам деятельности предприятий. Опросы РЭБ подтверждают, что экономически успешные предприятия склонны оплачивать труд своих работников по намного более высоким ставкам, чем экономически неуспешные. Исходя из этого значительную часть наблюдаемого неравенства в заработках следует отнести на счет недостаточной конкурентности существующей экономической среды. В современной российской экономике, где механизмы рыночной селекции были и остаются чрезвычайно слабыми, даже явно нежизнеспособные предприятия могут оставаться на плаву неопределенно долгое время. Но именно такие предприятия, которые наименее эффективны и конкурентоспособны, платят своим работникам явно заниженную заработную плату, резко усиливая тем самым неравенство в ее распределении. Выравнивание заработных плат происходило крайне медленно, если происходило вообще.

Движение рабочей силы на предприятиях — респондентах РЭБ (как, впрочем, и во всей российской промышленности в целом) отличалось целым рядом весьма необычных черт. Несмотря на глубокий и продолжительный спад производства, наем поддерживался ими на высокой отметке, а добровольные увольнения многократно превосходили вынужденные. Столь же неожиданно выглядит и резкая активизация выбытий, проявившаяся после нескольких лет энергичного экономического роста.

Еще парадоксальнее то, что на фоне чрезвычайно активного оборота рабочей силы между предприятиями сохранялись устойчивые различия в эффективности ее использования. Таким образом, реаллокация занятых с экономически менее

<sup>1</sup> Отметим, что действительное снижение стоимости рабочей силы было даже более значительным, чем показывают опросные данные. Дело в том, что в результате введения низкой ставки единого социального налога (ЕСН) существенно уменьшилась также «незарплата» составляющая издержек на рабочую силу — эффект, который не мог быть учтен в наших расчетах. Данные официальной статистики свидетельствуют, что сокращение этих издержек протекало поэтапно: сначала в 2004 г. скачок мировых цен на основные статьи российского экспорта вызвал резкое повышение индекса цен производства в промышленности, что означало значительное удешевление рабочей силы с точки зрения предприятий; затем в 2005 г. к этому добавилось снижение ЕСН. В итоге к 2007 г. удельные издержки промышленных предприятий на рабочую силу упали по сравнению с 2003 г. примерно на треть. (Заработная плата в России: эволюция и дифференциация.)

успешных предприятий на экономически более успешные предприятия, с менее производительных рабочих мест на более производительные протекала достаточно медленно. Отсюда можно сделать вывод, что движение рабочей силы во многом носило характер «холостого» оборота, когда значительная часть работников была вынуждена перемещаться по кругу между равно неэффективными предприятиями. Очевидно, что это должно было способствовать консервации значительных различий в производительности труда, а значит, и в заработной плате. Важнейшими ограничителями на пути межфирменного перераспределения трудовых ресурсов выступали сохраняющиеся высокие издержки миграции и слабая территориальная мобильность рабочей силы, а также низкая информационная прозрачность российского рынка труда.

На первый взгляд, могло бы показаться, что отдельные результаты, получаемые в ходе опросов руководителей российских промышленных предприятий, не слишком хорошо согласовываются между собой и говорят о разнонаправленных тенденциях. Чтобы вписать их в единую картину, имеет смысл попытаться ответить на более общий вопрос: какие гипотетически возможные ситуации на рынке труда могли бы описываться руководителями предприятий как «дефицит кадров»? В первом приближении здесь, как представляется, можно выделить три альтернативных варианта, каждый из которых в свою очередь распадается на два подварианта.

1. Первый вариант охватывает ситуации, когда *цена труда устанавливается на уровне ниже цены равновесия*. Подвариант 1-а предполагает, что заработная плата искусственно удерживается на некоем заниженном уровне, при котором фирмам было бы выгодно привлекать гораздо больше работников, чем есть у них сейчас, но это им не удается, так как число людей, готовых трудиться за подобную плату, недостаточно. (Это — классический пример кадрового дефицита, хорошо известный из опыта плановых экономик.) Подвариант 1-б представляет своего рода динамическую версию того же случая. Представим, что экономика сталкивается с серией положительных шоков, вызывающих рост спроса на труд, и что хотя после каждого такого шока заработная плата возрастает, по тем или иным причинам ее реакция всякий раз оказывается замедленной и сильно растянутой во времени. Как следствие, на протяжении всего периода, пока идет подстройка к изменившимся условиям, цена труда остается заниженной. По такой цене фирмам хотелось бы иметь больше рабочей силы, но из-за ограниченности предложения это оказывается невозможно, что заставляет их говорить о недостаточной обеспеченности экономики трудовыми ресурсами.

2. Второй вариант в определенном смысле противоположен первому, так как связан с *переходом цены труда с более низкого на более высокий (равновесный) уровень*. Подвариант 2-а относится к ситуации резкого сокращения предложения рабочей силы, из-за чего заработная плата устанавливается на новой, более высокой отметке. Предприятия на опыте убеждаются, что по старой, более низкой цене они уже не могут набрать нужное количество работников, и начинают жаловаться на их физическую нехватку. Подвариант 2-б относится к ситуации, когда кривая совокупного спроса на труд смещается резко вправо, вызывая тем самым скачок заработной платы вверх. Поскольку в новых условиях предприятиям не удается находить работников за плату, которая до того считалась вполне нормальной, это интерпретируется ими как свидетельство образовавшегося «дефицита кадров»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Стоит отметить важное различие между вариантами 1 и 2: если в первом из них речь идет о положительных издержках приспособления, связанных с переходом к новому равновесному уровню заработной платы, то во втором — об инерционности субъективных представлений участников рынка, которые ожидают, что вскоре станет «как вчера», но «как вчера» уже никогда не будет.

3. Третий вариант связан с возможными *расхождениями между структурой спроса и структурой предложения рабочей силы*. В подварианте 3-а главным действующим лицом оказывается система подготовки кадров. Допустим, что в прошлом экономике требовалось много работников с профессией *x* и мало — с профессией *y*. Затем структура спроса на рабочую силу изменилась: потребность в работниках с профессией *x* ослабла, тогда как в работниках с профессией *y* усилилась. Но поскольку вложения в человеческий капитал характеризуются обычно достаточно длительным инвестиционным периодом, в течение всего того времени, которое придется затратить на обучение новых работников профессии *y*, заработная плата представителей этой профессии будет оставаться выше равновесной, а предприятия будут продолжать ссылаться на их нехватку. Подвариант 3-б связан со структурными расстройствами иного типа. Он предполагает существование обширного анклава неэффективных предприятий, производящих отрицательную добавленную стоимость. Будучи неспособными платить конкурентную заработную плату, такие предприятия должны испытывать постоянный «кадровый голод». Но поскольку так или иначе они все равно оттягивают на себя часть рабочей силы, эффективным предприятиям также становится труднее удовлетворять свои потребности в ней. Процесс реаллокации работников с неконкурентоспособных предприятий на конкурентоспособные может требовать больших издержек и растягиваться на продолжительное время, и пока он длится, у многих предприятий будет сохраняться ощущение кадрового дефицита<sup>1</sup>.

Какой же из этих альтернативных сценариев более всего напоминает ситуацию, сложившуюся в настоящее время на российском рынке труда?<sup>2</sup>

Вероятно, мы можем сразу отбросить сценарий 1-а, так как в современной российской экономике механизмы жесткой фиксации заработной платы, действовавшие при плановой системе, отсутствуют. Точно так же у нас нет оснований считать актуальными сценарии 2-а или 2-б. Как отмечалось выше, пока ничто (если не считать некорректных ссылок на динамику «потребительской» заработной платы) не свидетельствует о каком-либо «взрывном» удорожании рабочей силы<sup>3</sup>. Конечно, в силу сложившейся демографической ситуации российскую эко-

<sup>1</sup> Отличительным признаком подварианта 3-б можно считать отсутствие единой цены на труд равного качества: одинаковые работники получают неодинаковую заработную плату в зависимости от того, на каких предприятиях — конкурентоспособных или неконкурентоспособных — они заняты.

<sup>2</sup> Строго говоря, термином «дефицит» (shortage) теоретически корректно обозначать лишь случаи 1-а и, с некоторыми оговорками, 3-а. Однако участники опросов, естественно, не обязаны заботиться о «теоретической чистоте» своих ответов.

<sup>3</sup> Некорректные сопоставления динамики производительности труда с динамикой «потребительской» заработной платы — далеко не только российский феномен. Так, совсем недавно председатель Бюро экономического анализа М. Фелдстайн призвал американских экономистов отказаться, наконец, от подобного подхода, поскольку он ведет к серьезным искажениям и ошибочным выводам (Feldstein M. Did wages reflect growth productivity? W.: NBER. Working Paper No 13953. 2008). Любопытно, что ситуация в США, как ее описывает М. Фелдстайн, оказывается зеркальной по отношению к ситуации в России: если в России тревогу вызывает ускоренный, то в США, напротив, замедленный рост заработной платы (это, как утверждается, означает, что работники не имеют возможности в полной мере пользоваться плодами экономического роста); если в России опережающими темпами повышались цены производства, то в США, напротив, потребительские цены; если в России доля «незарплатной» составляющей в издержках на рабочую силу сокращалась, то в США, напротив, возрастала. Однако при отказе от некорректных сопоставлений производительности труда с «потребительской» заработной платой выясняется, что опасения, высказываемые экономистами и политиками обеих стран, на самом деле являются беспочвенными.

номику, по-видимому, рано или поздно ожидает резкое сокращение предложения труда и поэтому вполне возможно, что сценарий 2-а достаточно точно описывает ситуацию, которая может возникнуть в будущем. Но поскольку нарастание жалоб на нехватку рабочей силы со стороны предприятий наблюдалось на фоне не сокращавшегося, а расширявшегося предложения труда, очевидно, что к текущей ситуации он просто-напросто неприменим.

Когда руководители предприятий заявляют о дефиците квалифицированных работников, они, судя по всему, обычно имеют в виду ситуацию, соответствующую сценарию 3-а. Отсюда — широко распространенные обвинения системы подготовки кадров в провалах, требования немедленно расширить прием учащихся в учреждения начального профессионального образования и т. д. Возможно, по отношению к отдельным, узким сегментам рынка труда есть реальные основания говорить о том, что подготовка работников по некоторым наиболее востребованным специальностям ведется в недостаточных масштабах. Однако в качестве общего объяснения эти обвинения выглядят не слишком убедительно. Достаточно напомнить, что в пореформенный период выпуск специалистов как со средним специальным, так и особенно с высшим образованием рос ускоренными темпами. Что касается учащихся, получавших подготовку по рабочим специальностям в рамках системы НПО, то их численность сокращалась пропорционально сокращению численности рабочих в промышленности, так что за период реформ соотношение между этими величинами почти не изменилось. Наконец, в сценарий 3-а плохо укладывается и тот факт, что образовательная активность самих предприятий была и остается мизерной.

Напротив, сценарий 3-б, по-видимому, отражает многие важные особенности ситуации, сложившейся на российском рынке труда. Как известно, несмотря на быстрый экономический рост последних лет, массив убыточных, нежизнеспособных предприятий, выплачивающих заниженную заработную плату и из-за этого теряющих рабочую силу, продолжает оставаться чрезвычайно внушительным. Из-за слабости механизмов рыночной селекции такие предприятия-аутсайдеры никуда не исчезают, а держатся на плаву неопределенно долгое время. Как показано в ряде работ последнего времени, именно они, находясь в кризисном или полукризисном состоянии, выступают главными трансляторами жалоб на нехватку рабочей силы<sup>1</sup>. По существу о том же говорят и данные опросов РЭБ.

Однако многое указывает на то, что начиная с 2003—2004 гг. на российском рынке труда стал реализовываться сценарий, соответствующий динамической версии варианта 1. Серия положительных шоков, связанных сначала со скачком мировых цен на основные статьи российского экспорта, а затем с существенным сокращением отчислений предприятий в социальные фонды, привели к значительному падению относительной цены труда. Резкое удешевление рабочей силы стало фактором, подстегнувшим спрос на нее со стороны предприятий. И хотя это имело своим следствием быстрый рост реальной заработной платы, по ряду причин (продолжившееся повышение мировых цен на многие статьи российского экспорта, недостаточная конкурентность и информационная прозрачность рынка труда, высокие издержки территориальной мобильности и т. д.) он происходил медленнее, чем росла производительность труда. Так, по данным официальной статистики, доля оплаты труда (с учетом ее вмененной «скрытой» части) в валово-

<sup>1</sup> Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л. Спрос на труд и квалификацию: между дефицитом и избытком // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2007. Т. 11. № 2.

вой добавленной стоимости промышленности уменьшилась с 61,3% в 2003 г. до 40,5% в 2006 г.<sup>1</sup> Согласно опросным данным, как было показано выше, доля предприятий, ссылавшихся на высокую стоимость рабочей силы, оставалась все время почти нулевой. И хотя спрос на резко подешевевшую рабочую силу стал нарастать, попытки предприятий привлечь и удержать ее при сохранении относительно низкого уровня оплаты чем дальше, тем чаще оказывались безуспешными. И, опираясь именно на этот негативный опыт, многие из них приходили к выводу, что рынок не располагает достаточным количеством нужных им работников.

Если эта реконструкция верна, то тогда нынешнюю, достаточно парадоксальную ситуацию на российском рынке труда можно считать лишь временным эпизодом, который оказался возможным благодаря уникальному стечению обстоятельств. С высокой степенью вероятности можно полагать, что рано или поздно реальная «производительская» заработная плата начнет наверстывать упущенное: темпы ее роста ускорятся, доля оплаты труда в валовой добавленной стоимости промышленности пойдет вверх, спрос на непрерывно дорожающую рабочую силу будет ослабевать. После такой коррекции оснований говорить о нехватке рабочих рук станет намного меньше.

Однако в дальнейшем, как уже отмечалось, события могут начать развиваться по иному сценарию — сценарию 2-а. Когда российская экономика вступит в режим функционирования с устойчиво сокращающимся предложением труда, перспектива последовательного удорожания рабочей силы станет практически неизбежной. Это чревато утратой одного из важнейших конкурентных преимуществ, которым она располагала длительное время. Быстрый рост цены труда может подорвать конкурентоспособность многих промышленных предприятий и даже целых подотраслей и в перспективе привести к их частичному или даже полному вытеснению с рынка (как мирового, так и внутреннего). В новой ситуации им, по-видимому, придется, с одной стороны, все сильнее ужесточать отбор персонала, а с другой — намного активнее инвестировать в программы подготовки и переподготовки кадров. От того, насколько успешно они справятся с решением этих задач, в значительной мере будет зависеть траектория развития российской экономики как в среднесрочной, так и долгосрочной перспективе.

---

<sup>1</sup> Заработная плата в России: эволюция и дифференциация.



## Глава 27

### Миграционные процессы

Миграционные процессы в России в 1990-х и 2000-х годах кардинально различаются: стрессовые потоки вынужденных переселений остались в прошлом; эмиграционные потоки трансформировались и стали в большей мере латентными; экономический подъем и кадровый дефицит стимулировали рост временной внешней трудовой миграции. На заднем плане этих значительных изменений стоят другие, на первый взгляд, менее «громкие» перемены: изменение формата и мотивации внутренних перемещений, изменение этнического состава мигрантов и пр. В целом эти перемены отражают не только и не столько новации собственно миграционные, сколько являются отражением социально-экономических, демографических и политических изменений в России и мире, которые, как обычно, оказывают существенное влияние на миграционные процессы.

#### 27.1. Демографическая роль миграции

Начиная с 1992 г. и до настоящего времени миграция замещает естественную убыль российского населения. Компенсационная роль миграционного прироста по отношению к естественной убыли была особенно заметной в первой половине 1990-х годов, когда размер и темпы естественной убыли были еще относительно невелики, а миграция при этом была значительной, так как, по выражению Ж.А. Зайончковской<sup>1</sup>, носила характер «разъезда по национальным квартирам», главной из которых была Россия (рис. 27.1). В начале 2000-х годов роль миграционного прироста как компенсатора естественной убыли населения резко снизилась — вплоть до 10—12% в 2003—2004 гг. Этому способствовало как реальное снижение миграционного прироста России в международном обмене населением, в первую очередь со странами СНГ и Балтии (вследствие сокращения потенциала репатриации), так и усиленный принятием жесткого законодательства о гражданстве и закона об иностранцах недоучет мигрантов.

Неполнота миграционного учета — проблема абсолютного большинства принимающих стран<sup>2</sup>. В России — с ее обширными пространствами, не везде делимитированными границами, существованием системы безвизового обмена с рядом бывших союзных республик и пр. — нерегистрируемая миграция была существен-

<sup>1</sup> Зайончковская Ж.А. Миграционные связи России после распада СССР // Миграционные процессы после распада СССР. Вып. V. М., 1994. ИНП РАН. РЭНД, США. С. 3—46.

<sup>2</sup> Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

ной как в 1990-е годы, так и в 2000-е. Это признается и официальной статистикой. Так, согласно данным текущего учета, миграционный прирост населения страны за межпереписной период 1989—2002 гг. составил 3730 млн чел., или 266 тыс. чел. в среднем за год. Миграционный прирост, зафиксированный Всероссийской переписью населения 2002 г., в полтора раза превзошел учетный и составил 5560 млн чел., или 397 тыс. чел. в среднегодовом исчислении. Вся поправка — в 1,830 млн чел. была отнесена Росстатом на счет притока населения из стран СНГ и Балтии.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.1. Миграционный прирост (тыс. чел.) и компенсация естественной убыли населения России миграционным приростом, %, 1989—2007 гг.

Принятие весной 2002 г. Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (№ 62-ФЗ от 31 мая 2002 г.) и вслед за ним Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (№ 115-ФЗ от 25 июля 2002 г.), резко усложнивших в своих начальных версиях процедуры оформления российского гражданства и пребывания на территории России, способствовали усилению размеров недокументированных мигрантов в стране. Данные многочисленных опросов<sup>1</sup> показывают резкий рост их количества после введения этих законодательных новаций. Учет мигрантов ухудшился из-за отсутствия реально работающего заявительного института регистрации мигрантов.

Некоторое смягчение отдельных положений закона о гражданстве (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» № 151-ФЗ от 11 ноября 2003 г.), «привыкание» к закону и вместе с тем появление возможностей его обойти в 2004—2005 гг. способствовало, по некоторым оценкам, незначительному снижению масштабов недо-

<sup>1</sup> Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). М.: Гендальф, 2004.

кументированной миграции и небольшому повышению значимости миграционной компоненты в общей динамике численности населения России.

Принятие в 2006 г. нового законодательного пакета, в котором среди прочих впервые в российской истории появился Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (№ 109-ФЗ от 18 июля 2006 г.), внесение изменений в Закон о правовом положении иностранцев (Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 110-ФЗ от 18 июля 2006 г.), модификация порядка формирования регистрируемой миграции (к «постоянным» мигрантам, помимо регистрирующихся на постоянное место жительства (ПМЖ), с недавнего времени относят всех, регистрирующихся на территории страны на срок один год и более, а также иностранцев, впервые получивших разрешение на временное проживание и регистрирующихся на ПМЖ) наряду с некоторым снижением естественной убыли населения способствовали росту показателя ее замещения миграционным приростом. Тем не менее и в относительно успешном по этим причинам 2007 г. миграция заместила естественную убыль российского населения только наполовину.

Роль миграции в компенсации естественной убыли, которой по-прежнему охвачено большинство регионов страны, в 1990-е годы неоднократно менялась. В начале и середине 1990-х годов, когда миграционный прирост страны был велик, миграция в значительной степени покрывала естественную убыль населения регионов Центра и Черноземья, Приволжья, Западной Сибири. В 2000-е годы параллельно падению официально фиксируемого органами статистики притока в Россию мигрантов на постоянное место жительства роль прироста за счет международной миграции в компенсации естественной убыли снижалась. Однако для динамики численности населения значительного числа регионов решающее значение имеет не только и не столько международная миграция, сколько внутрироссийское перераспределение миграционного прироста. Причем значимость для регионов именно внутреннего миграционного прироста в целом в 2000-е годы повысилась (но, например, в 2007 г. роль международной миграции для регионов снова возросла).

В 2001—2006 гг. компенсировать миграцией естественную убыль населения могли лишь единичные традиционно привлекательные регионы, например, Москва, Московская и Белгородская области (табл. 27.1). В 2007 г. впервые за последние семь лет число таких регионов увеличилось до десяти — этому способствовал целый ряд обстоятельств: снижение размеров естественной убыли, некоторый рост миграционного прироста, фиксируемого статистикой.

В целом миграционный прирост в последние годы был характерен для 34—46 регионов, в основном европейской части страны. Однако больше чем в половине из них миграционный прирост способен лишь не ухудшать (но не улучшать) демографическую ситуацию. В динамике численности населения миграция по-настоящему значима для узкого круга регионов — кроме выше отмеченных это также Калининградская, Ленинградская, Калужская, Свердловская области, Санкт-Петербург, Краснодарский и Ставропольский края, Татарстан, Адыгея, Хакасия.

Для значительного числа регионов — Сибири и Дальнего Востока, многих регионов Приволжья и Центра — естественная убыль в 2000-е годы дополнялась

миграционным оттоком. В европейской части страны она пока невелика, но в Зауралье — значительна.

Лишь для очень ограниченного числа регионов характерна ситуация, когда естественный прирост подкрепляется миграционным. В первую очередь это нефтедобывающий Ханты-Мансийский округ, другие представители — например, Агинский Бурятский округ или Республика Алтай — безусловно, привлекательны локально или даже формально. Прогнозные расчеты Ж.А. Зайончковской<sup>1</sup> показывают, что в ближайшем будущем значительную миграционную «подпитку» будет получать только столичная агломерация, на остальные регионы страны демографических ресурсов не хватит.

В начале 1990-х годов под воздействием трех факторов — старения горожан и превышения смертности над рождаемостью в городах, истощенности демографических ресурсов села, до того почти шесть десятилетий поставлявшего население в города, стрессовой экономической трансформации — рост российских городов практически прекратился. В 1992—2000 гг. миграционный прирост городов составил 2,4 млн человек, что в 2,5 раза меньше по сравнению с аналогичным периодом 1980-х годов. В 2001—2007 гг. миграционный прирост городов снизился еще в 2 раза и остановился на отметке в 1,1 млн человек, в том числе на 555 тыс. человек — за счет внешней миграции. Сельская же местность после десятилетней паузы 1990-х годов, когда сельское население прирастало за счет миграции (в первую очередь из стран СНГ), вернулась к состоянию миграционного оттока — около 280 тыс. человек за 2001—2007 гг. (и это только по регистрируемой миграции). Темпы оттока пока невелики и несопоставимы с ситуацией 1980-х годов, когда потери села составили 3,8 млн человек, однако сам по себе тренд устойчив. Истоки этой ситуации следует искать не в новом витке российской урбанизации — он не обнаруживается, а в резком снижении в начале 2000-х годов прибытий в село из стран СНГ, которое не может противостоять стандартной по размерам и форме внутрirosсийской миграции из села в город. Таким образом, торможение депопуляции на российском селе за счет миграции со странами СНГ и Балтии, имевшее место в 1990-е годы, практически прекратилось в 2000-е.

Новую тенденцию 2000-х годов — рост доли миграционного прироста села с бывшими союзными республиками в общем миграционном приросте, проявившийся на фоне резкого падения российского прироста, — следует объяснять относительно более высоким недоучетом миграции в города, существовавшим и в 1990-е годы, но резко усиленным ужесточением гражданско-миграционной законодательной базы в 2002 г. Об этом свидетельствуют и данные опросов мигрантов 2003—2005 гг.<sup>2</sup>, и сопоставление итогов последней переписи населения России (2002 г.) с данными текущего учета — несовпадение по селу составило 26%, тогда как по городским поселениям — 36%<sup>3</sup>.

В целом возврат в 2000-е годы селско-городских миграций к ситуации 1980-х годов (когда село теряло население, а город его приобретал), пусть и в несколько ином формате, вторит траекториям экономического роста, более ярко выявив-

<sup>1</sup> Население России 2005. Тринадцатый ежегодный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 215—221.

<sup>2</sup> См., напр.: Воробьева О.Д. Система регистрации мигрантов: законодательство и практика // Горные страны: расселение, этнодемографические и геополитические процессы, геоинформационный мониторинг. Материалы Международной конференции Ставрополь—Домбай, 25—30 сентября 2005 г. М.—Ставрополь, 2005. С. 131—138.

<sup>3</sup> Население России 2003—2004. М.: Наука, 2006. С. 331.

Таблица 27.1

**Группировка субъектов РФ по степени влияния показателей естественного и миграционного движения на изменение численности населения**

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Число субъектов РФ, в которых население убывало	68	79	79	77	75	76	77	71	60
<i>в том числе за счет:</i>									
— естественной и миграционной убыли	13	24	37	36	37	44	42	39	24
— превышения естественной убыли над миграционным приростом	41	46	34	36	33	26	29	25	30
— превышения миграционной убыли над естественным приростом	14	9	8	5	5	6	6	7	6
Число субъектов РФ, в которых население росло	21	10	10	11	14	13	11	15	24
<i>в том числе за счет:</i>									
— естественного и миграционного прироста	4	5	5	5	6	7	5	5	6
— превышения естественного прироста над миграционной убылью	4	2	4	5	5	4	5	6	8
— превышения миграционного прироста над естественной убылью	13	3	1	1	3	2	1	4	10
Субъекты РФ, в которых миграционный прирост замещает естественную убыль населения	Москва, Татарстан, Чувашия, Северная Осетия, Ставропольский край, Башкортостан, Удмуртия, Белгородская, Оренбургская, Челябинская, Новосибирская, Тюменская, Калининградская области	Москва, Белгородская область, Северная Осетия	Северная Осетия	Белгородская область	Москва, Московская, Белгородская области	Москва, Московская область	Москва	Москва, Московская, Белгородская, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская, Белгородская, Московская, Томская, Калининградская области	Москва, Башкортостан, Татарстан, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская, Белгородская, Московская, Калининградская области

*Источник. Данные Росстата.*

шимся в городах; обозначает появившиеся в начале 2000-х годов повышенные возможности для трудоустройства и улучшения качества жизни в городах, рост потребностей городских рынков труда, все в большей мере притягивающих мигрантов, в том числе временных трудовых.

## 27.2. Законодательные новации в области миграции

Законодательная база 1990-х годов была направлена на решение экстренно возникших проблем вынужденной миграции<sup>1</sup>. Кроме блока законодательных документов, связанных с вынужденными миграциями, в стране было принято еще несколько знаковых документов: Закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (1993 г.), Указ «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» (1993 г.), Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (1996 г.).

Постепенный уход от проблем вынужденной миграции, а также усилившиеся в 2000-е годы террористические угрозы, связывавшиеся в официальном дискурсе в том числе с мигрантами, обусловили принятие в 2002 г. ряда законодательных актов в области миграции и гражданства. При этом в целом Россия оказалась одним из последних государств СНГ, принявших, например, закон о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>2</sup>.

Тем не менее принятие в мае 2002 г. Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (№ 62-ФЗ), а затем в июле того же года Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (№ 115-ФЗ) ознаменовало собой, по сути, пересмотр приоритетных направлений существовавшей в 1990-е годы миграционной политики. Причем, если в первом случае до этого действовал закон о гражданстве уже нового российского времени («О гражданстве РСФСР», 1991 г.), то во втором — еще советский закон «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (1981 г.).

Ранее действовавший закон о гражданстве 1991 г. устанавливал трехлетний срок облегченного порядка принятия гражданства России для соотечественников (который затем продлевался). Вопрос о сроках для самоопределения соотечественников был наиболее дебатировемым в данной версии закона.

Закон о гражданстве 2002 г. резко ужесточил «правила игры». Его концепция состояла в уравнивании правового положения российских соотечественников из ближнего зарубежья с гражданами третьих стран в отношении приобретения российского гражданства. При принятии такого закона позиция государственных структур, и в частности МВД России, состояла в том, что граждане ближнего зарубежья за прошедшие с момента распада СССР десять лет должны были уже определиться со своим гражданством. Поэтому новый закон снял процедуры приобретения российского гражданства в порядке восстановления и регистрации для бывших граждан СССР и ввел понятие упрощенного порядка рассмотрения вопросов граждан-

<sup>1</sup> Федеральный закон «О беженцах» (1995, 1997), Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» (1995, 1997), Указ Президента РФ «Об утверждении положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации» (1995), «Соглашение СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»» (1993), документы о присоединении к Конвенции ООН 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.

<sup>2</sup> *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 43.

ства. Упрощенный порядок подразумевал отмену позиции «проживание на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно» (гл. II ст. 13, п. 1а) для лиц, которые «имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства» (гл. II ст. 14 Закона), и для лиц, которые имеют нетрудоспособного родителя, обладающего гражданством РФ. Принятие закона в такой формулировке серьезно осложнило положение ряда категорий иностранных граждан с неопределенным правовым статусом, а также тех граждан бывшего СССР, которые фактически постоянно проживали в России, но не имели российского гражданства. Особенность их правового положения состояла в необходимости получения вида на жительство как необходимого условия для приема в гражданство, что требует в этом случае как минимум одного дополнительного года (срока, в течение которого иностранный гражданин обязан прожить в России на основании разрешения на временное пребывание (ст. 8 Закона «О правовом положении иностранных граждан»)).

Через год — в ноябре 2003 г. — был выпущен Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (№ 151-ФЗ). Возможностью упрощенного приобретения российского гражданства были наделены «граждане государств, входивших в состав СССР, получившие среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 1 июля 2002 года».

Принятый в 2002 г. Закон о правовом положении иностранных граждан в РФ разграничил временное и постоянное проживание иностранцев, ввел механизм квоты, в рамках которой иностранным гражданам могло быть выдано разрешение на временное проживание (например, в 2005 г. было предусмотрено 108 тыс. разрешений, в том числе 1000 разрешений для Москвы). Вне квот разрешение на временное проживание (РВП) могло быть выдано иностранцу, родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории России. Таким образом, фактически РВП реально должно было действовать для иностранцев из «дальнего» зарубежья. Был введен также новый для России, но распространенный в мире институт «вида на жительство», а также «миграционная карта». Временно проживающий в России иностранец был обязан зарегистрироваться в трехдневный срок со дня прибытия в страну, имел право работать только при наличии разрешения на работу и не был вправе по собственному желанию менять место своего проживания в регионе и за пределами региона выдачи разрешения на временное пребывание. Почти сразу после принятия этого закона стала понятна его сложность для формализации и непрозрачность, зарегулированность, невозможность для реализации его отдельных положений (например, положения о трехдневном сроке регистрации), а впоследствии — и скудость соответствующих подзаконных актов.

Закон ввел, но, по сути, не разъяснил механизм квотирования. Но главное — ужесточая миграционные механизмы, закон сузил возможности легального пребывания и работы на территории страны. Данные обследования мигрантов, проведенного Центром миграционных исследований в 2004 г.<sup>1</sup>, показали, что зареги-

<sup>1</sup> В рамках проектов Центра миграционных исследований «Новая миграционная политика России и права мигрантов. 2003—2006» (рук. Ж.А. Зайончковская; Фонд МакАртуров) и «Трансформация постсоветского пространства: отражение в миграциях. 2002—2005» (рук. Ж.А. Зайончковская; Фонд Форда).

стрироваться в трехдневный срок удается не более 7% мигрантов, около 50% не может должным образом устроиться на работу из-за отсутствия регистрации. Соответственно двое из троих мигрантов, не имеющих регистрации, получали зарплату «только в конвертах» и лишь 30% — по ведомости. Среди зарегистрированных соотношение было обратным: 55% оплачивались по ведомости, 25% — «в конверте», остальные — комбинированно.

Таким образом, первая половина 2000-х годов стала началом нового этапа развития миграционных процессов в России, и даже, в определенном смысле, — в целом на бывшем постсоветском пространстве. Сжатие легального пространства для въезда и пребывания мигрантов из СНГ в России привело к росту нелегитимного сегмента миграции. Опрос незаконных мигрантов, проведенный представителями Российского Красного Креста в Псковской и Оренбургской областях вскоре после изменения миграционного и гражданского законодательства, показал следующие группы причин незаконной трудовой миграции: незнание действующих российских законов, правил въезда и пребывания, боязнь обратиться в госструктуры, изначальное отсутствие документов для въезда и пребывания в России из-за ситуации при выезде. Одновременный опрос региональных экспертов в этих же областях выявил более определенный круг обстоятельств: слабое законодательное регулирование в области возможной легализации иммигрантов, отсутствие для мигрантов информации о процедуре легализации, нежелание иммигрантов легализовать свой статус в силу временного характера пребывания<sup>1</sup>.

Дальнейший рост размеров временной трудовой миграции, при этом отмечаемый экспертно и не проявлявший себя статистически, свидетельствовал о тесной взаимосвязи масштабов проблемы незаконной миграции с ужесточением миграционного законодательства.

Однако процесс подстройки системы растянулся на годы. И следующий этап миграционного законодательства начался только в середине 2006 г.: сработал пролоббированный экспертным сообществом подход, согласно которому бороться с нелегальной миграцией можно только разумной либерализацией миграционного законодательства в отношении временных мигрантов. В миграционной сфере это вылилось в целый ряд нормативно-правовых актов, поправленных или принятых во второй половине 2006 г. Среди них Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 г. № 637; Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и План мероприятий по ее реализации (утверждены Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637); Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ); Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ); Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушения порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)» (от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ).

<sup>1</sup> *Ястребова А.* Правовые аспекты проблемы незаконной миграции в России // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решения. МОМ. М.: Гендальф, 2004. С. 13—42.



Точкой отсчета в действии большей части принятых в 2006 г. нормативных актов стало 15 января 2007 г. Законодательные новации коснулись двух миграционных аспектов: приема мигрантов на постоянное место жительства в Россию в рамках Программы «Соотечественники» и легализации временного пребывания и трудовой деятельности мигрантов из безвизовых стран<sup>1</sup>. При этом были резко ужесточены меры воздействия на законопослушных работодателей и мигрантов, был введен режим квотирования миграционного потока (в том числе поотраслевого), а также запрет на занятость мигрантов в торговле.

Почти два года действия новых законодательных актов показали в целом успешность предпринимаемых мер: число мигрантов, работающих легально, выросло по экспертным оценкам с 10 до 30—40%. Впервые были получены довольно достоверные данные о количестве трудовых мигрантов. В течение 2007 г. было зарегистрировано 8 млн въездов на временное пребывание и выдано 2,3 млн трудовых карт. При этом, разумеется, пока нельзя говорить о совершенности нового миграционного законодательства, так как нерешенных или спорных вопросов много: механизм квотирования, неосуществимость запрета на работу в торговле и пр. Есть и другие вопросы, остающиеся законодательно нерешенными, например, практически полное отсутствие каналов для легальной иммиграции в Россию на постоянное место жительства для несоотечественников, законодательная лакуна в области адаптации и интеграции мигрантов; отсутствие механизма привлечения высококвалифицированных мигрантов.

### 27.3. Внешняя миграция

#### 27.3.1. Миграция со странами СНГ и Балтии

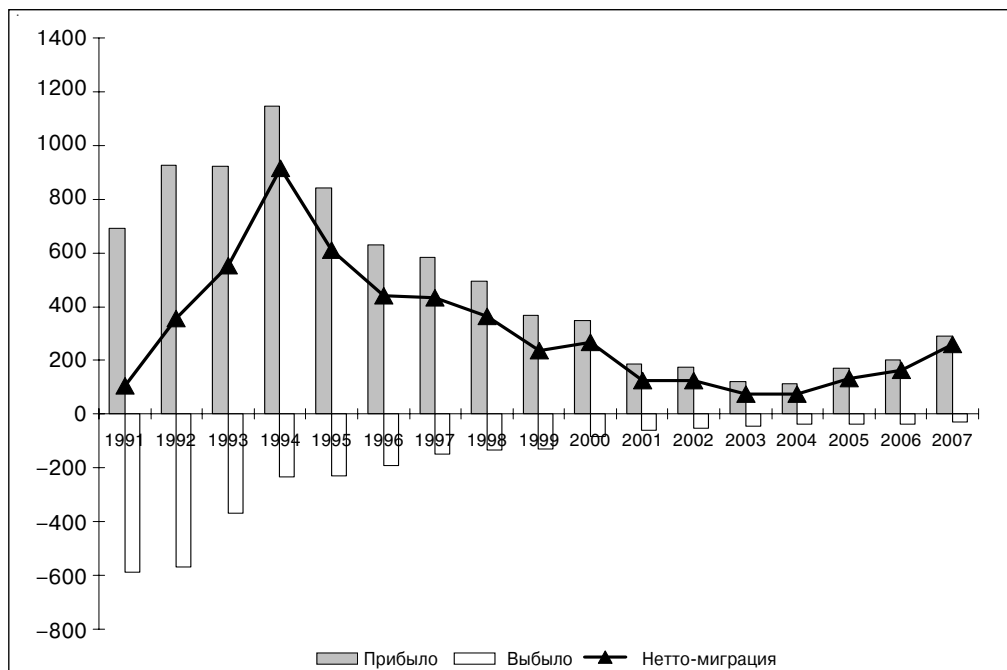
Российские внешние миграционные процессы в 2000-е годы, как и в предыдущие десятилетия, определялись миграциями с бывшими советскими республиками. Их вклад в российскую нетто-миграцию был абсолютно преобладающим (90—95% в прибытиях). Однако эта «неизменность» пространственного формирования миграционного ареала — по сути единственная. Все остальное — размеры миграционных потоков, причины миграций, состав иммигрантов — менялось в 2000-е годы по сравнению с предыдущим десятилетием значительно.

##### Масштабы явления

По данным текущего учета, скорректированным переписью, за 1991—2000 гг. в Россию прибыло на постоянное жительство 7053 тыс. человек, а нетто-миграция составила 4386 тыс. человек (рис. 27.2).

С 2001 по 2007 г. абсолютные размеры и интенсивность таких переселений резко снизились: прибыло 1256 тыс. человек, нетто-миграция составила 955 тыс. человек. Чтобы сделать сравнения корректными, можно сопоставить нынешние масштабы миграции со странами СНГ и Балтии за семилетний период, с предшествующим десятилетием (1994—2000), однако и в этом случае заметен значительный спад (табл. 27.2).

<sup>1</sup> См.: *Карачурина Л.Б.* Миграционная ситуация в России в 2007 году // Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Раздел 4.2. С. 379—394.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.2. Миграция со странами СНГ и Балтии (тыс. человек), 1991—2007 гг.

Таблица 27.2

**Миграция России со странами СНГ и Балтии  
в 1991—2007 гг., тыс. чел.**

Годы	Прибыло в Россию	Выбыло из России	Нетто-миграция
1991—2000	7053	2667	4386
в том числе 1994—2000	4518	1153	3365
2001—2007	1259	302	957

Источник. Данные Росстата.

Центростремительный приток иммигрантов из бывших союзных республик, достигший своего пика в 1994 г., в 2000-е годы резко сократился. Его снижению способствовало несколько факторов:

- «замораживание» прямых вооруженных конфликтов в ряде республик бывшего СССР (Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан и др.), которые в первой половине 1990-х годов активно пополняли Россию беженцами и вынужденными переселенцами (в соответствии с законодательством России 1990-х годов одна группа отличалась от другой наличием или отсутствием российского гражданства);
- переоценка значимости русскоязычного населения в новых независимых государствах, послабления в части функционирования русского языка, адаптация русскоязычных к новым жизненным условиям в республиках;

- снижение миграционного потенциала русскоязычного населения в республиках: наиболее активные уже выехали в Россию в предшествующие годы;
- трансформация форм миграции: доминантность миграций «на постоянное место жительства» стала не такой безусловной, как была раньше, и сменилась временными (сезонными) форматами миграций, особенно для мигрантов титульных национальных групп; политические факторы миграции 1990-х годов сменились социально-экономическими мотивациями 2000-х;
- ужесточение российского законодательства при получении гражданства, вида на жительство, регистрации, правового положения иностранных граждан; процедурная непрозрачность;
- усиление ксенофобских настроений в российском обществе<sup>1</sup>, трудности с социально-экономическим обустройством в России, с которыми сталкиваются переселяющиеся в Россию.

Таким образом, спад миграционного потока имеет множественную природу. Кроме того, с определенной уверенностью можно утверждать, что реальные показатели миграционного потока в Россию выше, чем статистические (см. выше). В 2000-е годы латентный характер миграции, подогреваемый российским законодательством и правоприменительной практикой, выявляется не менее сильно. Анализировать те или иные данные о миграции, особенно в контексте ее внешней составляющей, необходимо с серьезными оговорками на плохой и только начавший улучшаться (после введения закона о миграционном учете и других законодательных новаций 2006 г.) учет миграции. Реальность такова, что на региональном уровне достоверно оперировать данными, например, нетто-миграции в размере  $\pm 0,5$  тыс. человек невозможно, фактически это с равной вероятностью может быть и миграционная убыль, и миграционный прирост. Тенденции видны только на различиях в разы, при анализе кумулят или трендов за сколько-нибудь длительный период.

Погодовой анализ прибытий в Россию из стран ближнего зарубежья и выбытий из России в страны ближнего зарубежья выявляет разные варианты кривых (рис. 27.3 и 27.4). После прохождения пиковой точки прибытий в Россию из стран СНГ и Балтии, случившегося в 1994 г., последовал длительный период спада. Он продолжался в течение 10 лет, за это время абсолютный размер прибытий в соответствии с данными официальной статистики упал более чем в 10 раз. Если в 1994 г. Россия стараниями мигрантов «приросла почти на город-миллионер», то спустя 10 лет — на малый город с численностью населения, существенно меньшей 100 тыс. человек. Начиная с 2005 г. спад сменился ростом, который продолжается поныне. Однако он связан не только с увеличением интенсивности въезда в Россию, но и с изменением учетно-регистрационного порядка (см. выше).

Тренд выбытий из России начиная с 1991 г. не имеет никаких точек перегибов и все время нисходящий. За эти годы выбытия из России в СНГ сократились в 19 раз, т. е. несравненно больше, чем амплитуда изменения прибытий. Уже в начале 2000-х годов стало понятно, что фактически россияне перестали выезжать в страны СНГ и Балтии. Казалось, что выбытия уже достигли исторического минимума и дальше снижаться уже не смогут. Однако процесс продолжается до сих пор, отчасти отражая реальное отсутствие для россиян стимулов к переезду в страны СНГ и Балтии, отчасти неадекватность статистического учета.

<sup>1</sup> По данным Всероссийского опроса общественного мнения в июне 2007 г., только 12,5% опрошенных определили свое отношение к мигрантам как «хорошее или сочувственное». При этом 22% ответили, что относятся к мигрантам плохо (15%) или очень плохо (7%) // Левада-Центр, Всероссийский опрос для Ла Страда Украина, 2007. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 978, 17 июня 2008 г.

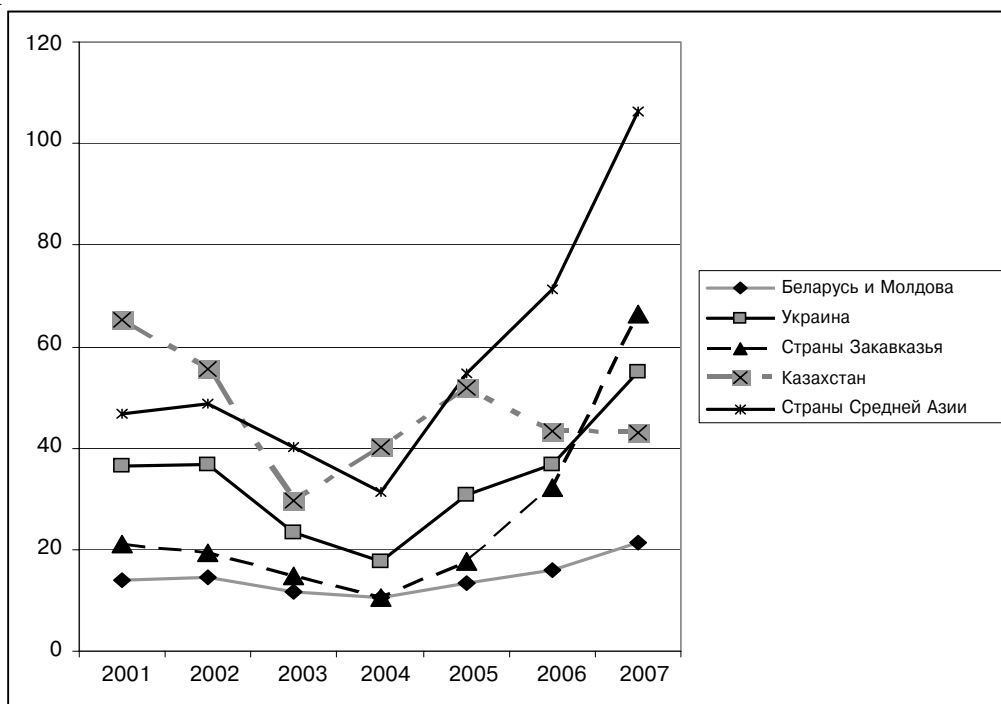
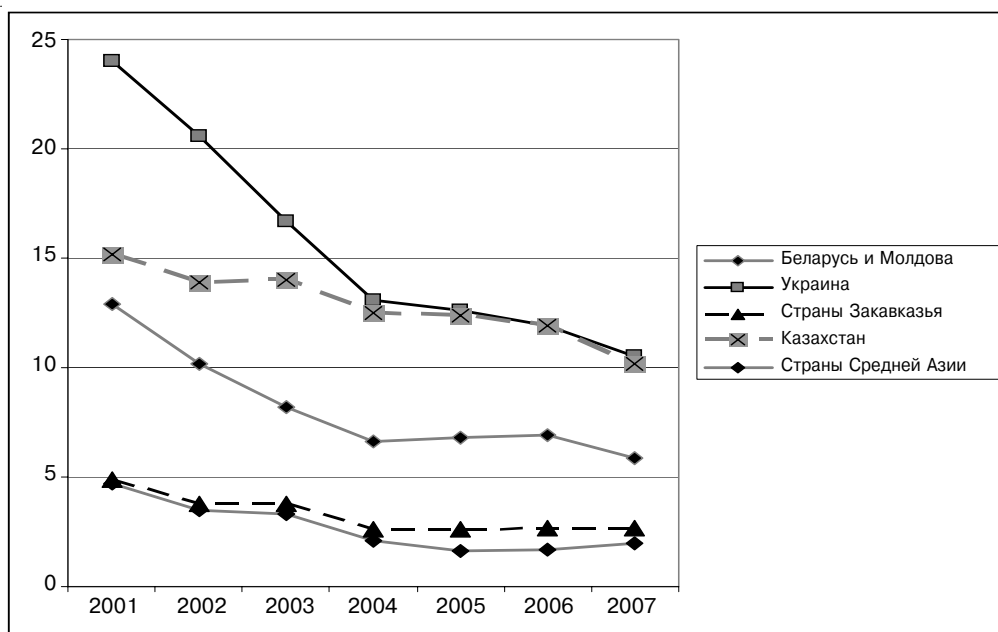


Рис. 27.3. Число прибывших в Россию из стран СНГ (тыс. чел.), 2001—2007 гг.



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.4. Число выбывших из России в страны СНГ (тыс. чел.), 2001—2007 гг.

В результате этой комбинации трендов и размеров прибытий и выбытий миграционный прирост России в обмене со странами СНГ и Балтии повторяет график прибытий с максимумом в 1994 г. и пройденным минимумом в 2004 г.

### **Пространственные ареалы формирования миграционных потоков**

В 2000-е годы основная часть мигрантов направлялась в Россию из Казахстана, Украины и Узбекистана. Суммарно три эти республики бывшего СССР дают 62% прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии за 2001—2007 гг., что соответствует их совокупному вкладу в численности населения стран СНГ без России (61,9%). Роль этих республик в нетто-иммиграции незначительно меньше (60%). Постепенно происходит перераспределение рангов значимости: в прибытиях в Россию повысилась роль среднеазиатского региона (11% — в 2001 г., 36% — в 2007 г.), особенно Узбекистана и Киргизии, резко — почти в 2,5 раза — снизилась доля Казахстана.

Казахстан, потерявший за 1989—2002 гг. 11% своего населения в пользу России, демонстрирующий высокие темпы экономического роста, из главного поставщика мигрантов на российскую территорию, каким он был в середине — второй половине 1990-х годов, превращается в конкурента за мигрантов, например, из Средней Азии. Миграционный потенциал Казахстана для России под воздействием уже случившегося массового выезда в 1990-е годы, улучшения социально-экономической ситуации, структурной трудодефицитности и сложившегося секторального распределения, резко сузился. Об этом свидетельствуют данные различных обследований населения и экспертных опросов. Вот цитата из интервью аналитика Сабита Жусупова информационному агентству «Фергана.ру»: «По моему глубокому убеждению, русскоязычное население, которое проживает в нашей стране, чувствует себя вполне комфортно. У многих есть собственный бизнес. Скажу больше, средний бизнес — это преимущественно русский бизнес. Тем более если связан он с производством. Тогда однозначно эта ниша закрывается русскими. Это благодатная и достаточно серьезная предпринимательская ниша, в которой представители русского населения идут вне конкуренции. На самом деле, если посмотреть по структуре безработицы, то в процентном соотношении, в пересчете на количественный состав, безработных и неустroенных среди русскоязычного населения существенно меньше»<sup>1</sup>.

Первое место по числу прибытий в Россию теперь занимает не Казахстан, а Узбекистан, чей миграционный потенциал начал реализовываться позже, чем казахский, уровень жизни населения ниже, а общие темпы роста населения<sup>2</sup> и прироста трудоспособных все еще значительны.

Стабильное 2-е место по числу прибытий удерживает Украина, миграционный обмен с которой за 2001—2007 гг. имел отчасти паритетный характер — на десять выбывших в Украину приходится 21 прибывший в Россию, но в последние годы, особенно в 2007 г., стал не менее односторонним (в сторону России), чем почти

<sup>1</sup> А стоит ли переезжать в Россию, или Плюсы и минусы переселения по мнению потенциальных иммигрантов? <http://demoscope.ru/weekly/2007/0271/gazeta08.php#1>

<sup>2</sup> По нетто-коэффициенту воспроизводства Узбекистан, отличающийся расширенным воспроизводством, занимает на постсоветском пространстве второе место после Таджикистана ( $R_0 = 1,18$ ).

со всеми другими республиками бывшего СССР. Можно предположить, что изменение характера миграционного обмена связано с общим ухудшением российско-украинских отношений, а также, по сути, с «переформатированием» пространства СНГ, и, в частности, с тем, что часть Украины уже активно включена в европейское миграционное поле.

Соразмерные двусторонние миграционные потоки существуют только в обмене населением с Беларусью — на десять выбывших в Беларусь приходится 9 прибывших в Россию. Слабо выраженный, но отрицательный знак нетто-иммиграции России в обмене с Беларусью (–6,5 тыс. человек за 2001–2007 гг.) не поддается внятному объяснению.

Не менее 20% прибывших в Россию ежегодно составляют мигранты из Закавказья. Их роль в нетто-миграции еще выше и росла на протяжении анализируемого периода — в связи с очень значительным падением выезда из России в Закавказье. Фактически следует говорить о почти полном прекращении выезда из России в эти республики. Экономический рост Азербайджана пока не нашел своего отражения в росте миграционного потока в республику.

Миграционный обмен со странами Балтии, не особенно интенсивный и в 1990-е годы, в 2000-е и вовсе иссяк.

### **Состав мигрантов**

В 1990-х годах миграция со странами СНГ и Балтии во многом имела черты репатриации и была связана с долговременным трендом оттока из республик русского и русскоязычного населения, некогда добровольно и полудобровольно (например, по послевузовскому распределению, в рамках сельхозпереселений, набора и пр.) осваивавшего советское пространство. Нормальное течение возвратного процесса усилилось конфликтными ситуациями и гражданскими войнами во многих республиках бывшего СССР в конце 1980-х — начале 1990-х годов. В эпоху вынужденных миграций русские доминировали среди иммигрантов из стран СНГ и Балтии, составляя около 2/3 из их числа. К началу 2000-х годов замещение вынужденных миграций переселениями по экономическим мотивам наряду с некоторым исчерпанием миграционного потенциала русскоязычных нашло свое отражение в составе мигрантов. Доля русских в потоке из СНГ и Балтии в 2001 г. насчитывала 58%, вместе с другими народами и этническими группами России — 66%. Под влиянием давно прогнозируемого и эволюционно «нормального» роста мобильности коренных народов республик, который пришелся на середину 2000-х годов, русские в потоке прибывающих в Россию перестали доминировать. В 2007 г. они составляли уже 33%, вместе с титульными народами России — 40%.

Русские и русскоязычные составляют более половины въезжающих в Россию из Казахстана, Туркмении и Узбекистана; от 30 до 40% — из Киргизии, Беларуси, Молдовы и Украины. В потоках из стран Закавказья и Таджикистана прочно доминируют представители коренных этносов соответствующих республик. Их мобильность находится в фазе активного роста. Так за 7 лет доля киргизов в потоке из Киргизии выросла в 9 раз, узбеков — в 3,5; молдаван — в 2 раза. Низкую мобильность демонстрируют сейчас только казахи и туркмены, однако и она повышается (табл. 27.3).

Значительное уменьшение доли русских в миграциях из СНГ — свидетельство снижения миграционного потенциала русскоязычного населения; один из марке-

ров, предопределяющих возможный провал запоздало принятой Программы переселения в Россию соотечественников<sup>1</sup>.

Таблица 27.3

**Распределение прибывших в Россию мигрантов по национальностям  
и странам СНГ, %**

Страна	2001				2007			
	Народы и этнические группы РФ	в том числе русские	Титульные народы стран СНГ	Другие народы*	Народы и этнические группы РФ	в том числе русские	Титульные народы стран СНГ	Другие народы*
Казахстан	75,9	70,5	2,9	21,2	70,7	65,7	4,2	25,1
Киргизия	77,9	71,3	3,3	25,4	39,5	35,2	30,1	30,4
Таджикистан	55,4	41,7	24,1	20,5	16,7	12,9	49,6	33,7
Туркмения	77,2	64,0	4,4	18,4	63,5	52,5	7,0	29,5
Узбекистан	77,8	55,9	3,9	18,3	56,4	39,0	13,7	29,9
Азербайджан	36,4	24,1	45,5	18,1	9,3	6,1	64,2	26,5
Армения	10,1	9,3	73,0	16,9	3,5	3,1	71,2	25,3
Грузия	39,2	20,8	20,8	40,0	39,2	20,8	20,8	40,0
Беларусь	60,5	57,7	24,0	15,5	43,2	41,4	24,2	32,6
Молдова	58,3	56,1	14,3	27,4	29,4	28,4	27,0	43,6
Украина	60,5	57,5	26,4	13,1	41,9	40,3	30,7	27,4

\* Другие — нетитульные для России и нетитульные для соответствующих республик, в том числе не указавшие национальности.

*Источники:* Численность и миграция населения Российской Федерации в 2001 г. (Стат. сб.). М., 2002; Численность и миграция населения Российской Федерации в 2007 г. (Стат. сб.). М., 2008.

В целом же необходимо говорить о том, что после периода вынужденных миграций переселения на постсоветском пространстве вернулись к миграциям с доминирующей положительной мотивацией, связанной с улучшением собственного положения или положения членов своей семьи.

### 27.3.2. Миграция со странами дальнего зарубежья

Миграционный обмен с дальним зарубежьем в 1990-е годы отчасти тоже имел вынужденный характер, причем и с позиции выбытий из России, и со стороны прибытий в нее из внешнего мира. Выбытия определялись законодательно разрешенной свободой выезда из страны, бегством от российских реалий — невнима-

<sup>1</sup> Запоздалость программы подтверждается и данными о числе ее участников за 2007 г. — вместо запланированных 23 тыс. человек в двенадцати пилотных регионах удалось привлечь 682 человека (вместе с членами семей) в девяти регионах // Численность и миграция населения Российской Федерации в 2007 г. (статистический бюллетень). М., 2008. С. 35. (По данным ФМС, к концу 2007 г. число желающих включиться в программу составило 26 444 человек. Было принято 4355 анкет и 526 решений на выдачу свидетельств, по которым могли выехать 1271 человек. Реально было выдано 363 свидетельства на 915 человек, из которых реально переехали 682 человека. Из-за организационной неразберихи первые переселенцы по программе появились в России только в августе 2007 г.).

ния к науке, безденежья в образовании, науке, искусстве, формированием нового отраслевого распределения, при котором значимость этих отраслей серьезно пошатнулась, неясными перспективами. Была и чисто экономическая эмиграция, канализированная этнически.

Прибытия в Россию из дальнего зарубежья тоже имели вынужденную природу и определялись плохой политической и/или экономической ситуацией на родине — в Афганистане, Вьетнаме, Эфиопии, Северной Корее.

Однако статистический учет этой группы мигрантов по разным причинам налажен еще хуже, чем других миграционных потоков, что вынуждает оперировать данными об этом виде миграции еще более осторожно.

Данные по выбывшим из России в зарубежные страны до 2001 г. включительно были доступны по двум источникам — по данным разработки первичных документов статистического учета мигрантов Росстата и по данным МВД о числе лиц, получивших разрешение на выезд на постоянное место жительства (визы). И тот и другой источник грешили изъянами: в первом случае возможен недоучет из-за того, что не все выезжающие мигранты могут сниматься с регистрационного учета и тем самым попадать в статистику Росстата; во втором — не все, получающие визы, их реализуют. Особенно большая разница между полученной возможностью выезда и воплощением в жизнь своих намерений была у россиян после августовского кризиса 1998 г. на израильском направлении. В 2001 г. разница между данными Росстата и МВД составляла 22% в пользу данных МВД. С 2001 г. доступны только сведения Росстата.

Их анализ позволяет утверждать, что миграционный обмен с дальним зарубежьем имеет для России устойчивое отрицательное сальдо, хотя по сравнению с началом 1990-х годов оно уменьшилось к началу 2000-х почти вдвое (с 100—120 тыс. человек до 40—50 тыс. человек в год), затем к 2006 г. — еще в 4 раза. В 2007 г. неттомиграция с дальним зарубежьем за один год сократилась в 3 раза до невиданных ранее 3,7 тыс. человек. Корректировка на возможный недоучет мигрантов по методологии Росстата способна усилить ежегодный размер отрицательного сальдо, однако не поменять характер тренда. Снижение отрицательного сальдо миграции с дальним зарубежьем имеет два объяснения.

Первая причина — все большее укоренение в России новых практик международного трудового обмена (работа по трудовым контрактам, учебные и научные зарубежные стажировки) наряду с повсеместным внедрением массовой коммуникационной культуры и информатизации привели к резкому, более чем двукратному за 2005—2007 гг., снижению выезда из России на постоянное место жительства в страны дальнего зарубежья. За прошедшие с начала рыночных реформ годы высокопрофессиональные кадры либо уже покинули страну, либо, наконец, адаптировались к новым экономическим реалиям<sup>1</sup>. «Утечка мозгов» на постоянное

<sup>1</sup> Согласно данным опроса «Российские студенты за рубежом: перспективы возвращения в Россию», еще в 2001 г. 60% респондентов-россиян, обучающихся за рубежом, заявляли, что возвращение в Россию с целью будущей профессиональной деятельности для них возможно при наличии в России определенных профессиональных условий. Оптимальная, с точки зрения большинства респондентов (61%), модель профессионально-миграционного поведения учебных мигрантов может быть обозначена как выраженная ориентация на проживание за рубежом с возможностью профессиональной деятельности в России посредством временной работы по трудовому контракту или же кратких профессиональных визитов.

См.: *Леденева Л.* Не потеряет ли Россия своих Платонов и Невтонов? // Демоскоп Weekly. № 55—56. <http://demoscope.ru/weekly/2002/055/index.php>



место жительства, подогреваемая российскими экономическими проблемами<sup>1</sup> и либерализацией границ в 1990-е годы, заметно стихла и сменилась в 2000-е трудовой маятниковой международной миграцией.

Таким образом, в этой сфере (параллельно таким же процессам, связанным с иммиграцией в Россию из бывших союзных республик) произошла частичная переориентация с постоянной формы миграции на временную. Как и в Европе, концепция «постоянного» населения в России постепенно теряет определенность<sup>2</sup>, а трудовая миграция исследователей становится надежным способом установления прочных международных контактов, универсализации науки и знаний и в конечном итоге — проводником глобализации.

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

Не меняется список стран — лидеров в выбытиях из России: Германия, США и Израиль обеспечивают 66%, однако значимость этой группы стран снижается, обозначился рост выбытий россиян в Канаду, Финляндию.

Продолжилось падение интереса к этнической эмиграции, отчасти подогреваемое антииммигрантскими настроениями в Европе и ужесточением требований европейских принимающих стран, отчасти истощением этнического потенциала эмиграции в России.

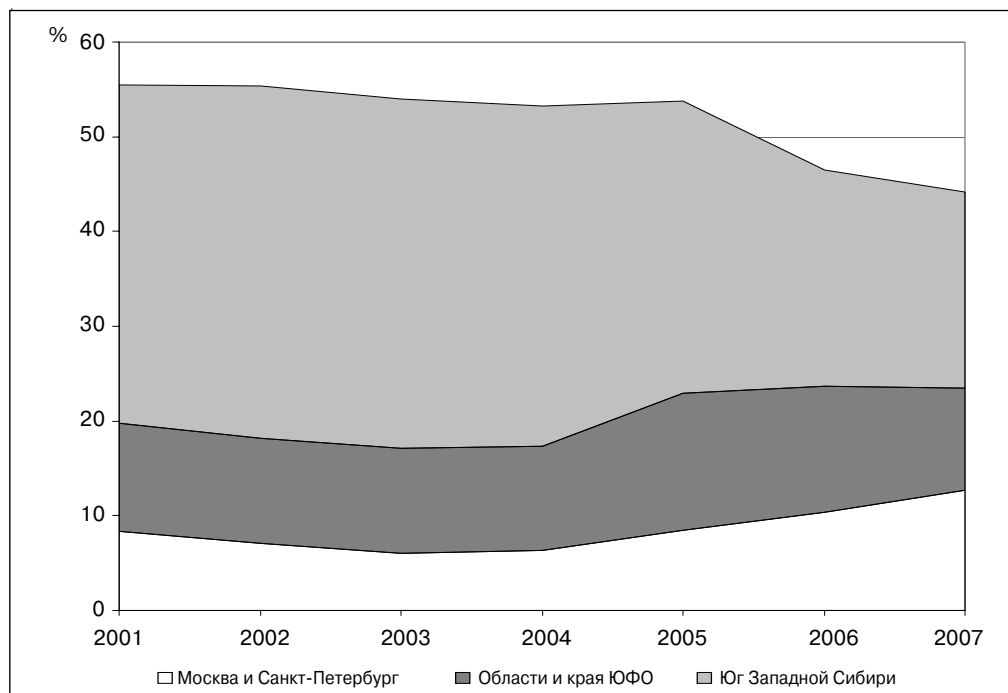
Произошедший летом 2006 г. новый виток политических проблем в Израиле — одной из главных для России стран этнической эмиграции — лишь ярче выявил эту тенденцию, обозначившуюся много ранее. Однако главные изменения произошли не на израильском, а на немецком направлении — русских в Германию теперь выезжает больше, чем немцев.

Вторая причина сокращения отрицательной нетто-миграции в обмене с дальним зарубежьем — появление контрпотоков: на израильском направлении на 100 выбывших из России приходится уже 91 прибывший в обратном направлении; на германском — на 100 выбывших из России 49 прибывших назад. Лишь на американском направлении ситуация пока традиционна: на 100 выбывших в США — 27 прибывших обратно.

В 2006—2007 гг. наметилась тенденция расширения списка российских регионов, население которых выезжает жить за рубеж. При этом происходит постепенное сужение значимости западно-сибирской зоны на немецком направлении, а значит и для всех зарубежных выбытий (рис. 27.5), ее доля в общем потоке выезжающих упала всего за 5 лет почти в два раза — с 37 до 20%. Это следствие и сужения соответствующего миграционного потенциала, и ужесточения немецкой иммиграционной политики. Столичные города, предоставляющие своим жителям широкие возможности для самореализации, по интенсивности выбытий занимают средние позиции.

<sup>1</sup> Подробнее о причинах и факторах «утечки мозгов» в 1990-е гг. см.: *Ушкалов И.* Интеллектуальная миграция и безопасность // Миграция и безопасность в России. Ред. Г. Витковская, С. Панарин. Московский Центр Карнеги. М., 2000. С. 109—151.

<sup>2</sup> В большей части Европы постоянная оседлая миграция продолжается теперь как результат предшествующих временных миграций, через воссоединение семей и создание новых семей // Материалы Совета Европы: «К стратегии управления миграцией», CDMG (2000), Брюссель, 2000.



Примечание. Области и края ЮФО: Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская, Ростовская области. Юг Западной Сибири: Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области.

Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.5. Доля основных регионов выезда эмигрантов, %, 2001—2007 гг.

Суммарно миграционное выбытие в дальнее зарубежье за 2001—2007 гг. по официальным данным составило около 270 тыс. человек. Даже принимая во внимание возможный недоучет ясно, что в количественном отношении этот вид миграции теперь не имеет значительного веса в миграциях. В качественном же отношении оценка этого вида миграции становится все более сложной: если в начале 1990-х годов об «утечке мозгов» говорили в однозначно отрицательном контексте, то теперь здесь можно видеть и позитивные эффекты.

### 27.3.3. Внешняя временная трудовая миграция

В 1990-х годах благодаря свободе передвижений через государственные границы и рыночным свободам, а также вследствие разного уровня экономического развития и глубины кризиса между разными республиками бывшего СССР быстро получила развитие временная трудовая миграция. Однако большая часть поездок либо не регистрировалась (это было характерно для миграций в пределах СНГ), либо совершалась под маской туризма (в основном между Россией и странами дальнего зарубежья), причем это касалось как въезда иностранцев на заработки в Россию, так и выезда россиян с этими же целями за границу<sup>1</sup>. Меньшая часть

<sup>1</sup> Население России 2000. Восьмой ежегодный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. М., 2001. С. 128.

привлекалась на работу через получение соответствующих лицензий для работодателей через органы ФМС России.

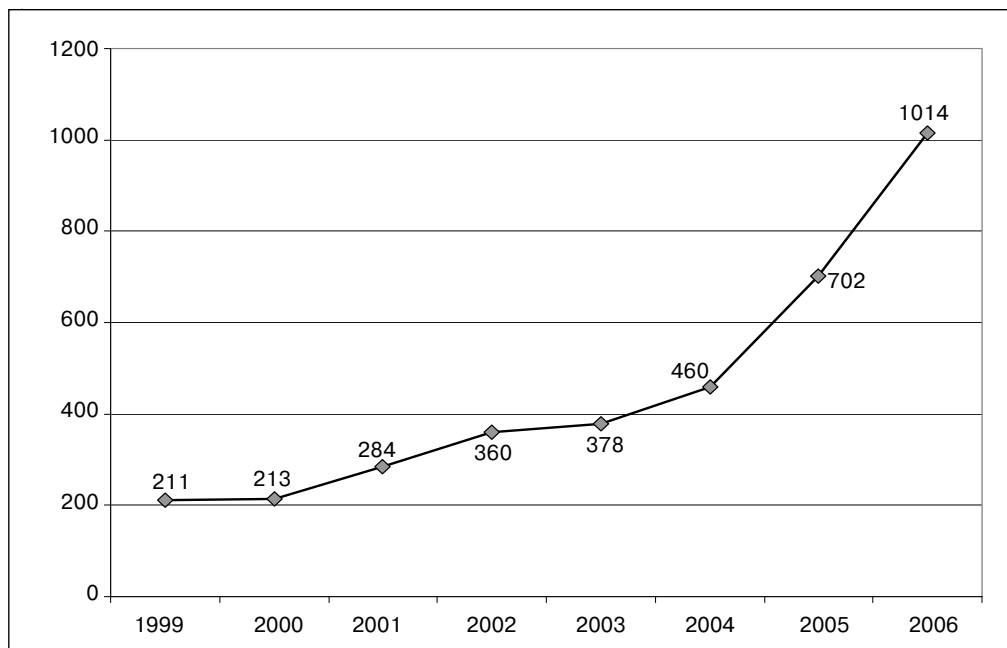
Несоизмеримые масштабы легального и нелегального секторов этой части миграции привели к существованию разительно различающихся оценок (полученных по не вполне объяснимым методикам) общей численности трудовых мигрантов в России: от 1,5 до 15 млн человек. Исследовательские оценки единовременного количества трудовых мигрантов из стран СНГ в России на рубеже 2000-х годов, выполненные Центром изучения вынужденной миграции в СНГ под руководством Ж.А. Зайончковской на основе обследований, — 3—4 млн человек<sup>1</sup>; оценки В.И. Мукомеля, выполненные двумя разными методами, ориентируют на 3,2 млн человек, постоянно присутствующих в течение года на рынке труда в России<sup>2</sup>. Большая часть неформальных мигрантов прибывала в Россию на законных основаниях, но при этом 3/4 из них работали затем нелегально, не имея возможности соблюсти требования действующего российского законодательства в связи с бюрократизмом легализационных процедур для временных мигрантов.

На основе контрактов и лицензий в 2001 г. было привлечено 284 тыс. человек; в 2003 г. — 360 тыс. человек (из которых жители СНГ составили лишь 180 тыс.); в 2005 г. — 702,5 тыс. человек. Динамичный рост потоков временных трудовых мигрантов в Россию (рис. 27.6) свидетельствует о наличии соответствующих потребностей на российском рынке труда, массово выраженной привлекательности временных форм миграции по сравнению с постоянными (отсутствие необходимости покупать дорогостоящее жилье в России, полностью менять привычный образ жизни, обустраивать на новом месте семью), а также о некоторых подвижках в системе регистрации мигрантов. Но главное — рост потоков временной миграции отражает подвижки в соотношении его регистрируемой и нерегистрируемой частей. Рост же реальных потоков (суммарных — легитимных и нелегитимных) эксперты не оценивают как столь резкий, как это следует из тренда выдачи разрешений на работу, хотя он, по-видимому, наблюдается.

Как уже было сказано выше, острота ситуации побудила власти начать реформирование этой части миграционного законодательства России. Законодательный пакет, начавший действовать с 15 января 2007 г., направлен 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, приехав на территорию России, достаточно получить на границе миграционную карту, в течение 3 суток встать на миграционный учет, затем обратиться в ФМС с заявлением о получении разрешения на работу. В отличие от практики предыдущих лет этот порядок фактически заявительный: в течение 10 суток ФМС обязана выдать такое разрешение. На поиск работы мигранту дается 3 месяца. Заключение 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 требованиям законодательства образом (штрафы до 800 тыс. руб. за одного выявленного нелегала) или сдающим им в аренду свое жилье или транспортные средства.

<sup>1</sup> Трудовая миграция в России // Миграция населения. Вып. 2. М., 2001. С. 10.

<sup>2</sup> *Мукомель В.И.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 197.



Источник. Данные ФМС России.

Рис. 27.6. Численность временных трудовых мигрантов, получивших разрешение на работу в России (тыс. чел.), 1999—2006 гг.

Правовым регламентом, регулирующим приток трудовых мигрантов, стал механизм поотраслевых долей иностранных работников, а также квотирование (в том числе порегиональное) — сложный и не вполне методологически понятный инструмент регулирования присутствия иностранцев на российском рынке труда.

В 2007 г. на миграционный учет в России было поставлено 7,3 млн человек. При этом за разрешениями на работу обратились 2,3 млн иностранцев, что составляет примерно 30—40% от экспертных оценок присутствия иностранных работников в России и 3,3% от официально занятых в экономике страны. Таким образом, результаты первого года после введения нового механизма для временных трудовых мигрантов показывают рост числа легитимно присутствующих мигрантов на рынке труда, однако пока уровень нормализации трудовых отношений не вполне приемлем. Причина подобного положения заключается и в малом сроке действия нового законодательства, но в еще большей степени — в существующих масштабах теневого сектора в экономике России, в котором задействованы и мигранты<sup>1</sup>.

Анализ данных о трудовой миграции за 2007 г. позволяет говорить о продолжении ранее выявленных тенденций, таких как:

- свойственное мировым миграционным процессам доминирование мужчин в потоках трудовых мигрантов. По официальным данным, их доля достигает

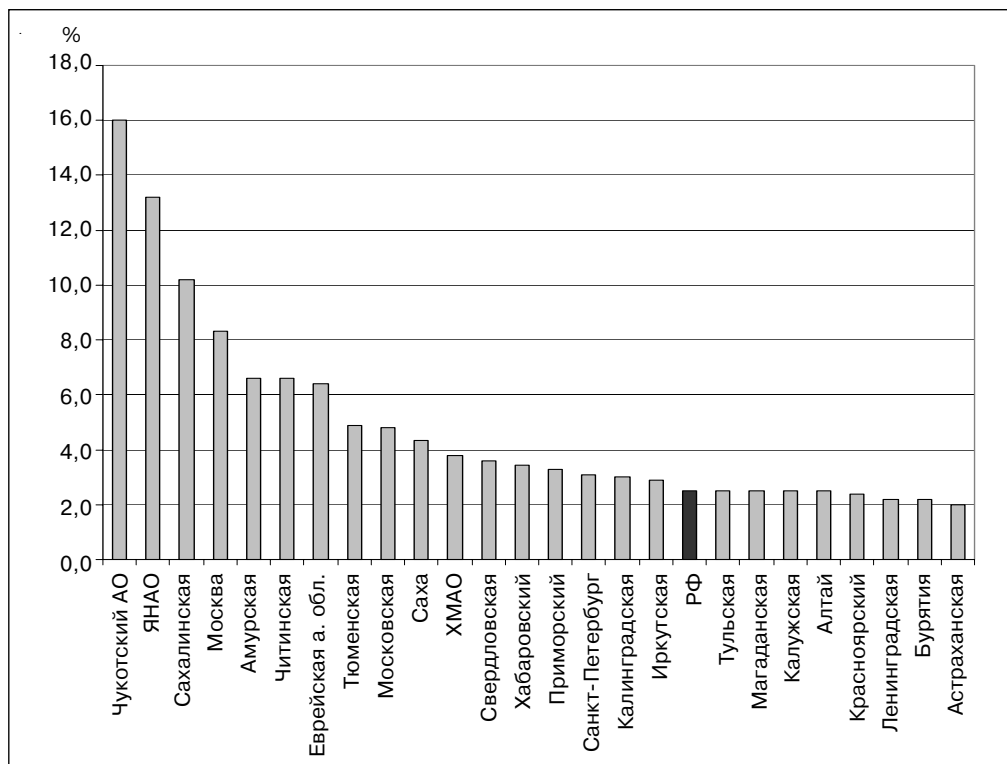
<sup>1</sup> Мигранты с пластиковой трудовой картой, т. е. имеющие разрешение работать в России легально, в значительном числе случаев работают нелегально. На это их толкают работодатели, не заключающие договора подряда. По данным ФМС за 2007 г., уведомления от работодателя о приеме на работу иностранного работника были получены только на 47% разрешений на работу, выданных гражданам СНГ.

- ет едва ли не 84%. Однако, по-видимому, следует говорить о более высокой недокументированности женской миграции по отношению к мужской вследствие особенностей занятости женщин-мигрантов. Они в большей степени работают у физических лиц (няни, сиделки, горничные и пр.);
- доминирование в потоке мигрантов, работающих в России длительно, — от 9 месяцев до года (таких около 91%);
  - широта круга стран, из которых привлекаются работники (более 130 государств), при этом основу потока составляют граждане СНГ. Их суммарная доля — более 67%;
  - усиление среднеазиатского вектора трудовых мигрантов в России (особенно из Узбекистана) при дальнейшем ослаблении позиций Украины. Из визовых стран значительным присутствием на российском рынке труда отличаются Китай, Турция и Вьетнам (около 30%);
  - концентрация привлекаемой иностранной рабочей силы в двух отраслях: строительстве (40% иностранных работников), а также оптовой и розничной торговле (19%). Несмотря на принятые в России ограничения, розничная торговля, как и во многих развитых странах мира, остается важнейшим мигрантским модулем в экономике страны;
  - рост доли мигрантов из сельской местности и малых городов, ухудшение уровня образования мигрантов — взаимосвязанные характеристики потоков, свидетельствующие об увеличении миграционной подвижности коренного населения республик бывшего СССР<sup>1</sup>;
  - концентрация мигрантов в Москве (483 тыс. человек), имеющей разнообразный и богатый выбор незаполняемых москвичами вакансий (по официальным данным, здесь сосредоточено 23% иностранных работников из СНГ и 38% — из других стран). Москва и Московская область концентрируют иностранных работников больше, чем Северо-Западный, Южный, Приволжский и Уральский округа вместе взятые. Привлекательность Санкт-Петербурга для временных мигрантов существенно (в 6 раз) ниже, тогда как собственная численность населения меньше в 2,2 раза, — очередное свидетельство различий в темпах трансформации экономики и достигнутом уровне благополучия между столичными городами;
  - в 25 российских регионах доля иностранной рабочей силы в численности занятых в экономике превышает двухпроцентный уровень<sup>2</sup> при среднероссийском показателе, равном 2,5%<sup>3</sup> (рис. 27.7). Еще в 25 субъектах этот показатель оказывается выше 1%. Если отбросить из этого списка несколько регионов с весьма малой собственной численностью занятых, и поэтому априори

<sup>1</sup> Данные исследования мигрантов в трех регионах России в 2006 г. в рамках проекта «Предотвращение и противодействие распространению рабства и торговли людьми в Российской Федерации» // Итоговый доклад по исследовательской части проекта Европейского союза, реализуемого Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в РФ «Предотвращение торговли людьми в Российской Федерации». МОМ-ЕС-МОТ, М., 2008.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> При этом по данным руководителя ФМС России К. Ромодановского, вклад мигрантов в ВВП России составляет не менее 50 млрд долл. (около 4% российского ВВП). См.: Щеглов А. Центробанки стран СНГ рапортуют об очередных рекордных перечислениях гастарбайтеров // Независимая газета. 20 декабря 2007 г.



Источники: данные ФМС России; Труд и занятость в России — 2007 г.; Росстат, 2007.

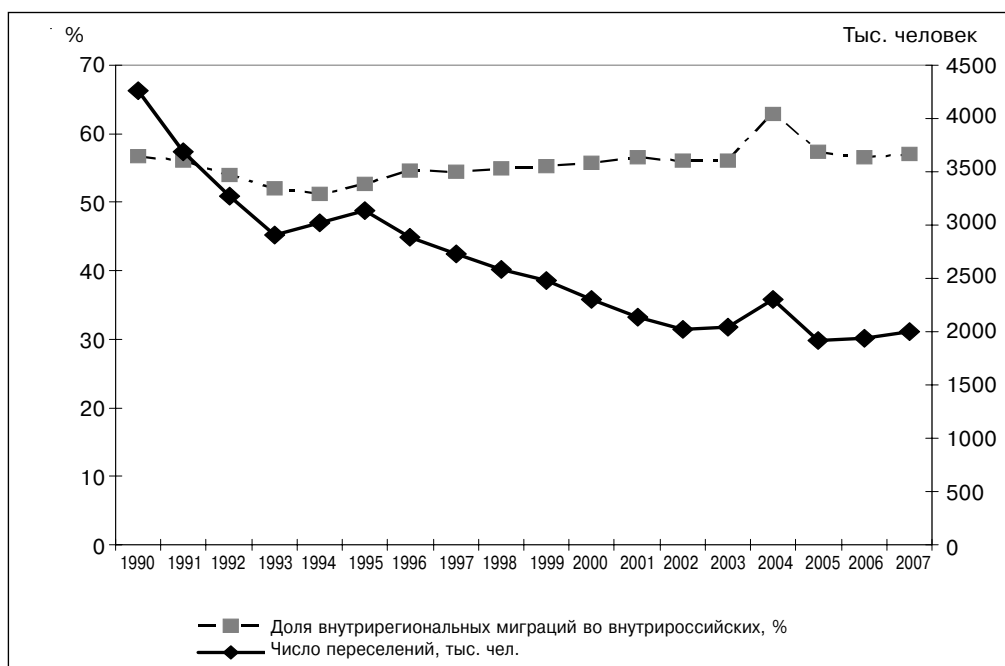
Рис. 27.7. Доля иностранной рабочей силы в среднегодовой численности занятых в экономике регионов, %, 2007 г.

восприимчивых к любому внешнему вмешательству на рынок труда (Агинский Бурятский, Чукотский и другие округа, кроме нефтегазодобывающих), оставшиеся регионы распределяются между тремя группами: крупнейшие городские агломерации 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.

Во временную внешнюю миграцию вовлечены и российские граждане. Так же, как и поток временных мигрантов в Россию, число россиян, официально работающих за рубежом, растет: если в 2001 г. их было 45,5 тыс. человек, то в 2007 г. — уже почти 70 тыс. человек. Почти 80% из них заняты работой на судах под иностранными флагами. Очевидно, однако, что реальное число россиян, работающих за границей, существенно больше.

## 27.4. Внутривосийские миграции

Для внутривосийских миграций в 2000-е годы характерна стабилизация миграционной активности населения в диапазоне 2–2,3 млн переселений в год, что более чем в два раза ниже, чем было в 1989–1990 гг., и незначительно ниже показателей второй половины 1990-х годов (рис. 27.8).



Источник. Данные Росстата.

Рис. 27.8. Число переселений (тыс. чел.) и доля внутривосийских миграций во внутривосийских, %, 1990–2007 гг.

Снижение внутренней миграционной активности имеет много разных причин:

- прекращение колонизации внутреннего пространства. В течение всего XX в., а на самом деле еще и раньше, Россия осваивала свое внутреннее пространство, что сопровождалось движением не только материальных ресурсов, но и территориальным перераспределением населения между частями огромной страны. Тот факт, что в 1939 г. в азиатской части России проживало 15,4% населения страны, а в 1979 г. — уже 20,3%, бесспорно, следует расценивать как результат огромного миграционного перетока населения. В течение последних 16 лет на внутреннем пространстве в России действовал строго обратный тренд в одном направлении — с востока и севера на запад и юг (тогда как раньше векторов было несколько). Это направление было явственно заметно и в больших трансконтинентальных миграциях «с Чукотки в Черноземье» и в «территориально малых» — соседских перемещениях;
- завершение периода количественной урбанизации. Все последнее столетие Россия активно пыталась из сельской страны превратиться (хотя бы по статусу) в городскую, миграции из села в город были неизменным атрибутом

этой метаморфозы. В 1990-е годы здесь, видимо, наступил порог, когда количественные рубежи больше не покоряются, да и не нужны. Возможную же качественную трансформацию в лиц с городской моделью поведения миграционная статистика не улавливает;

- отсутствие значительного количества привлекательных центров, кроме столичных городов, возможный эффект от переезда в которые перевесил бы риски и издержки переезда. Долгое время Россия с административной и, отчасти, с экономической точки зрения декларировала стремление сформировать сеть региональных центров, призванных стать опорным каркасом расселения, «становым хребтом» экономики страны. По идее они должны были стать и центрами миграционного притяжения. В определенной степени так и было. В последние годы, несмотря на высокую поляризацию экономического и социального пространства, лишь считанное количество российских регионов могут выступать в таком качестве. Значительное количество «средних», близких друг к другу по качеству жизни и уровню развития регионов, предопределяет неинтенсивный миграционный обмен между ними;
- прекращение таких полуорганизованных форм миграции, как послеузовское и внутриотраслевое перераспределение, завершившихся в самом начале 1990-х годов;
- изменение формата миграций. Как и во внешних миграциях, все значимее становятся временные (сезонные) формы миграций, не учитываемые официальной статистикой.

В целом низкая внутренняя мобильность имеет неблагоприятные последствия, особенно в ситуации грядущей трудонедостаточности, чревата экономической стагнацией, поскольку территориальная мобильность тесно связана с индивидуальной активностью людей.

Из всего объема внутренних переселений от 56 до 62% перемещений ежегодно приходится на внутрирегиональные миграции. В 2000-е годы их вклад незначительно повышался, что тоже свидетельствует об изменении миграционных установок россиян.

Во внутрироссийском миграционном обмене наиболее привлекательны столицы и пристольные области, отдельные экономически развитые регионы Северо-Запада (Калининградская область), Центра (Ярославская, Белгородская области), Приволжья (Татарстан, Нижегородская, Самарская области), Урала (Свердловская область), Западной Сибири (Кемеровская область). Чем восточнее на карте страны находится регион, тем менее привлекателен он для внутренних мигрантов. Притягательность Центра для внутренних мигрантов с течением времени не ослабевает.

Дальний Восток и почти вся Восточная Сибирь стабильно непривлекательны. После интенсивного выезда, случившегося в 1990-е годы (670 тыс. человек за 1991—2000 гг.), за 2001—2007 гг. Дальний Восток отдал в пользу других округов еще 175 тыс. человек. Во всей Восточной макроне только 4 региона (Хакасия, Кемеровская область, Республика Алтай и Агинский Бурятский автономный округ) имели в 2001—2007 гг. положительный знак миграционного прироста, из них сколько-нибудь значим он лишь в Кемеровской области. Миграционным оттоком здесь характеризуются и регионы, возглавляемые некогда привлекательными городами-миллионерами (Новосибирская, Омская области).

Наличие очень небольшого количества привлекательных для мигрантов регионов имеет место на фоне нового витка повышенной привлекательности Москвы с ее огромным рынком труда, которая реализует 56% миграционного прироста Центрального округа во внутренних миграциях и значительную часть внешнего при-



роста. Более того, в связи с сокращением притока населения из СНГ в Центре восстановился миграционный ландшафт, характерный для 1980-х годов, когда Москва стягивала на себя население со всей ближайшей округи<sup>1</sup>. Влияние Санкт-Петербурга значительно меньше, зона его миграционного притяжения — север и северо-запад европейской части страны.

Происходившие в 2000-е годы изменения во внутренних миграциях на ПМЖ комплексно характеризуют социально-экономические и демографические трансформации:

- рост миграционной привлекательности Москвы как следствие экономического благополучия (и усиления поляризации между столицей и остальными регионами) и демографических проблем (многолетняя естественная убыль, старение населения, старение его трудоспособной части);
- сужение сегмента миграционно привлекательных регионов в Центре. Москва «забирает» мигрантов у любых потенциальных конкурентов;
- продолжение «западного дрейфа», в результате которого на востоке страны почти нет ни одного устойчиво привлекательного региона;
- робкий возврат к тенденциям миграционного прироста у регионов, возглавляемых городами-миллионерами, замечен в 2006—2007 гг. на примере Новосибирской области;
- усиление оттока из республик Северного Кавказа, отличающихся самой молодой в России возрастной структурой.

## Выводы

Миграционные процессы в 2000-е годы значительно трансформировались: они стали одновременно и более «нормальными», имея в виду смену господствовавших в 1990-е годы стрессовых миграций социально-экономическими, и более неопределенными — эффекты от изменения формы миграции и резкого повышения значимости временной трудовой миграции пока не известны.

Миграционной политике в этом смысле отведена очень трудная роль — быть одинаково приемлемой для всех и для всего (работодателей, местного населения, мигрантов, разных по уровню развития регионов и отдельных городов, темпов экономического развития и динамики убыли населения) чрезвычайно тяжело. Меньше чем за десять лет в России были сделаны две попытки серьезного изменения миграционного законодательства, что само по себе отражает сложность и противоречивость поставленных проблем. При этом миграция в России сегодня происходит в условиях общемирового роста миграционной активности населения, изменения геополитической конфигурации европейского поля и пространства СНГ, сохранения существенной разницы потенциалов — в уровне жизни, оплате труда, а также демографических показателях (коэффициентах воспроизводства) — между Россией и некоторыми странами ближнего зарубежья, снижения численности населения в России и начала входа в фазу уменьшения численности и доли ее трудоспособного населения, усиления потребностей в мигрантах, предъявляемых российским рынком труда, особенно в крупных городских агломерациях на неквалифицированный или низкоквалифицированный его сегмент, значительности теневого сектора в экономике России, который предъявляет свои права на миграционные потоки и противодействует легализации миграции.

<sup>1</sup> *Зайончковская Ж.А.* Демографическая ситуация и расселение. М.: Наука, 1991. С. 70—73.

## Глава 28

### Динамика уровня бедности в условиях экономического роста

Показатели, отображающие тенденции в изменении уровня и профиля бедности, относятся к числу ключевых индикаторов достигнутого уровня благосостояния, динамика которых определяется фазой экономического развития и проводимой социальной политикой по отношению к группам домохозяйств с низким потенциалом экономической активности. В предшествующие годы преодоления экономического кризиса проблема бедности не рассматривалась в России как приоритет политики развития, но на этапе стабилизации и экономического роста такая задача была поставлена<sup>1</sup>, и за период с 2000 по 2007 г.<sup>2</sup> уровень бедности сократился с 29% от общей численности населения до 14,8% (рис. 28.3). Для более глубокого понимания того, что происходило в период экономического роста с группой населения, имеющей доходы ниже прожиточного минимума, подробно остановимся на детерминантах, предопределивших динамику уровня и профиля бедности. Важно подчеркнуть зависимость уровня бедности не только от факторов социально-экономического развития, но и от методологии ее определения и измерения, которая, будучи относительной по природе, постоянно трансформируется. Поэтому данный вопрос также оказался в фокусе внимания, и с его рассмотрения начинается данная глава.

#### 28.1. Национальные особенности российской черты бедности

Каждая страна, вырабатывая свои правила определения и измерения бедности, решает два принципиальных методологических вопроса:

- установление черты бедности;
- определение таких характеристик уровня жизни домашних хозяйств, сопоставление которых с чертой бедности позволяет отнести семью или индивида к числу бедных или небедных.

Национальная черта бедности традиционно оценивается в монетарном измерении, и для России таковой является стоимость прожиточного минимума<sup>3</sup>. Вели-

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, 2003 г.

<sup>2</sup> В данном случае речь идет о III квартале.

<sup>3</sup> Прожиточный минимум — это минимальная потребительская корзина плюс расходы на обязательные платежи и сборы.

чина его представляет собой нормативный, рассчитываемый экспертным путем показатель — сумму денег, гарантирующую приобретение минимально приемлемого потребительского набора материальных благ и услуг для одного человека или семьи (в пересчете на одного ее члена). В основу исчисления величины прожиточного минимума положена минимальная потребительская корзина, структура которой утверждается федеральным законом и пересматривается раз в 5 лет. Согласно существующим правилам, при исчислении прожиточного минимума нормативным методом определяется содержание и стоимость минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и обязательных платежей (рис. 28.1). Такой подход к определению черты бедности реализуется в России, США и ряде стран СНГ. Европейские страны используют относительную черту бедности, чаще всего устанавливаемую на уровне 50% от медианного дохода. Переход к такому инструментарию измерения, как правило, происходит тогда, когда проблема абсолютного минимума потребления в основном решена, и бедность трансформируется в один из критериев неравенства.

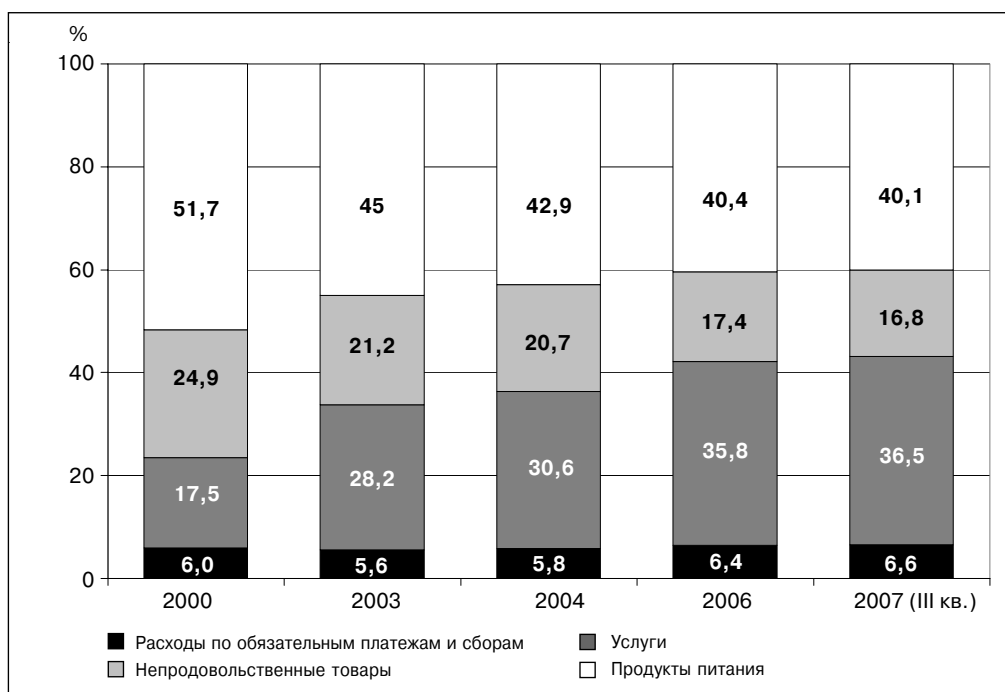


Рис. 28.1. Стоимостная структура прожиточного минимума, 2000—2007 гг.

В анализируемый период (2000—2007) структура прожиточного минимума трансформировалась дважды.

1. В 2000 г., согласно Федеральному закону от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», пересмотр оценки минимальной потребительской корзины носил кардинальный характер<sup>1</sup>. В соот-

<sup>1</sup> Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Под ред. Л.Н. Овчаровой. НИСП. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

ветствии с ранее действовавшей методикой, утвержденной в 1992 г., в минимальную продовольственную корзину были включены продукты питания, объединенные в 11 агрегированных групп, а также натуральные минимальные объемы их потребления, обеспечивающие необходимую калорийность и удовлетворение потребностей различных групп населения в пищевых веществах. Ее стоимостная величина рассчитывалась на основе средних цен покупок. Расходы на непродовольственные товары, услуги, обязательные платежи и сборы определялись исходя из: 1) стоимости продовольственной корзины и 2) долей этих видов затрат в общей величине прожиточного минимума, для определения которых использовались данные бюджетных обследований о структуре расходов населения. Доля расходов на питание в данной корзине была фиксированной и составляла 57,2%, а используемый метод оценки классифицируется как нормативно-статистический. В прожиточном минимуме 2000 г. монетарный объем непродовольственных товаров и услуг исчислялся уже не по доле в расходах беднейших слоев населения, а исходя из стоимости некоторого фиксированного набора товаров и услуг<sup>1</sup>. В результате его величина превысила размер аналогичного показателя, рассчитанного по ранее действовавшей методике 1992 г., на 15%. При этом для пенсионеров величина прожиточного минимума, рассчитанного по методике 2000 г., возросла примерно на 25%, для детей — на 20%, для трудоспособного населения — примерно на 12%<sup>2</sup>.

2. В 2005 г., согласно Федеральному закону от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», метод определения стоимости прожиточного минимума остался прежним, но были внесены некоторые структурные изменения в сам набор. В частности, улучшилось качество продуктовой корзины за счет, с одной стороны, сокращения потребления хлебных продуктов и картофеля, а с другой стороны, роста норм потребления фруктов, мясопродуктов, рыбопродуктов, молока и яиц. Для пенсионеров и детей повысились нормы потребления предметов санитарии, лекарств. В связи с монетизацией льгот у пенсионеров появилась статья расходов «транспортные услуги», а всем демографическим группам включили в минимальную потребительскую корзину расходы на услуги культуры, которые составляют 5% от величины расходов на услуги в месяц<sup>3</sup>. Формально данный закон должен был быть принят еще в 2004 г., но пересмотр корзины отложили на год, и окончательно все подзаконные акты были приняты в 2007 г.<sup>4</sup>

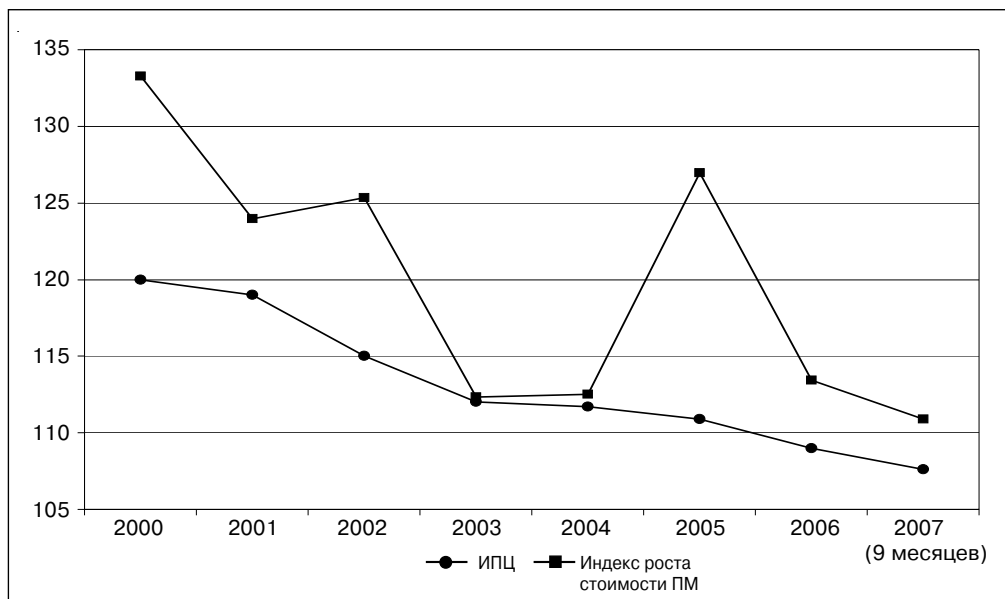
Трансформация перечня товаров и услуг, включаемых в прожиточный минимум, и различия в динамике цен на отдельные компоненты привели к существенным изменениям его структуры (см. рис. 28.1): на фоне двукратного роста расходов на услуги наблюдается существенное сокращение доли расходов на питание и непродовольственные товары. При этом в интересующем нас периоде темпы увеличения стоимости прожиточного минимума всегда превышали темпы роста индекса потребительских цен (рис. 28.2), что указывает на более быстрое подорожание товаров первой необходимости.

<sup>1</sup> Уровень жизни населения Российской Федерации: правовая основа преодоления бедности. Министерство труда и социального развития. М., 2004.

<sup>2</sup> Предложения к стратегии сокращения бедности / Международная организация труда. М., 2002. С. 127.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

<sup>4</sup> Речь идет о постановлении Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 342 «О внесении изменений в методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации».



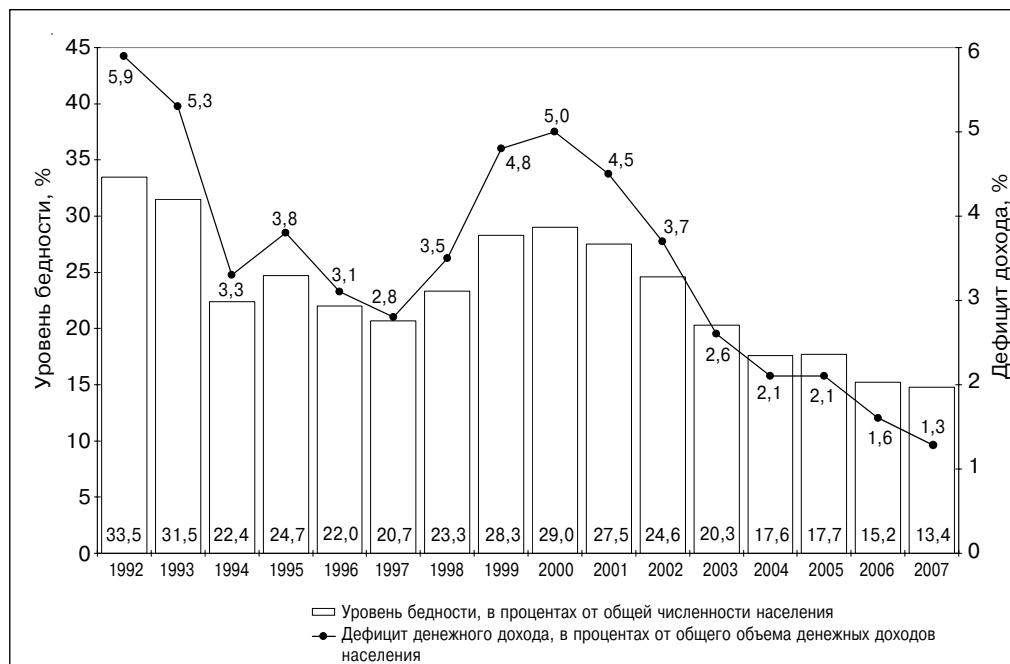
*Источники:* Социальное положение и уровень жизни населения России. 2007. Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 28, 30; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006. Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 28, 30; О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в III квартале 2007 г., Росстат, Срочная информация по актуальным вопросам (11.04.2008).

*Рис. 28.2.* Динамика индекса потребительских цен и индекса роста стоимости прожиточного минимума, % от уровня предыдущего года

## 28.2. Тенденции в изменении уровня, глубины и профиля бедности

Теперь обратимся к данным, характеризующим динамику основных характеристик уровня и профиля бедности. Основным среди них является доля бедного населения (см. рис. 28.3), которая как уже отмечалось ранее, за 2000 и 2007 гг. сократилась в 2 раза и достигла уровня, когда должны меняться концептуальные основы политики содействия сокращению бедности. В условиях экономического кризиса и периода его преодоления политика стимулирования экономического роста является главным инструментом содействия сокращению доли населения с доходами ниже черты бедности, что способствует выведению из числа бедных работников и членов их семей. Когда бедность снижается до уровня 10–15%, приоритеты должны смещаться в сторону адресных программ для бедных и содействия сокращению неравенства. При этом необходимым условием развития таких программ является наличие институциональных условий для адекватного контроля доходов бедных слоев населения.

В целом за период рыночных преобразований уровень бедности был подвержен значительным колебаниям, и в 1992 г., после либерализации цен, в число бедных попала 1/3 российского населения. Реально начиная с 2001 г. наблюдается тенденция сокращения доли бедного населения. Реальный рост доходов на 12%



*Источники:* Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004. С. 99—100; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 24; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 9; Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2005. С. 100; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 144.

*Рис. 28.3.* Динамика уровня бедности и дефицита денежного дохода, 1992—2007 гг.

имел место уже в 2000 г., но это тот случай, когда пересмотр минимальной потребительской корзины привел к несколько парадоксальному изменению масштаба бедности: на фоне увеличения реальных доходов и незначительного снижения неравенства (см. динамику коэффициента Джини по доходам, рис. 28.6) наблюдался рост доли бедного населения.

Может ли показатель доли бедного населения считаться хорошим измерителем бедности? В большинстве ситуаций — да. Он прост для понимания и использования на практике. Для общей оценки сокращения бедности это вполне адекватный инструмент. Однако в некоторых случаях, включая анализ влияния на бедных тех или иных политических мер, использование показателя доли бедного населения не позволяет оценить возникающие эффекты. Так обстоит дело, например, в том случае, когда программа нацелена на самых бедных, и в результате ее действия участники не покидают группу бедных, но существенно повышают уровень доходной обеспеченности. В таком случае более точные оценки проведенных мероприятий дает показатель дефицита денежного дохода, который характеризует глубину бедности.

Этот индикатор бедности может исчисляться различными способами. Официальная российская статистика оценивает его как сумму доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми,

в процентном выражении от объема доходов всего населения. Определяемый таким образом дефицит доходов в 2000 г. составил 5% от общего объема доходов, а в 2006 г. — 1,6% (см. рис. 28.3). В данном случае мы наблюдаем трехкратное снижение, но это не свидетельствует об аналогичном сокращении глубины бедности, поскольку рассматриваемый показатель чувствителен не только к глубине бедности, но и к изменению общего фонда доходов населения. Вместе с тем этот индикатор важен для понимания роли и места мер социальной поддержки в общей стратегии содействия сокращению бедности. В большинстве развитых стран такой источник доходов населения, как социальные пособия, не превышает 4% от совокупных доходов населения<sup>1</sup>, и половина из них — адресные пособия для бедных, которые, в свою очередь, составляют 1—2% от доходов населения.

При других финансовых параметрах и масштабах программ для бедных их эффективность и результативность ставятся под сомнение<sup>2</sup>. В случае когда затраты на программы превышают 50% дефицита доходов, они начинают распространяться на тех, кто в состоянии преодолеть бедность за счет собственных ресурсов. С другой стороны, при более высоком удельном весе адресных пособий для бедных в общих доходах населения налогоплательщики не соглашаются с требуемыми объемами перераспределения доходов в пользу бедных. Важно также подчеркнуть, что и в случае низкого охвата бедных адресными программами или при незначительных размерах пособий эффекты влияния данного инструмента социальной политики на бедность становятся неочевидными. В России в 2006 г. денежные пособия составили 2,7% от доходов населения, что корреспондирует с европейскими показателями влияния на формирование доходов населения. Принципиальное отличие российских программ становится очевидным при рассмотрении структуры пособий: в России доля пособий для бедных не превышает 16% от совокупного объема пособий<sup>3</sup>. В сложившейся системе социальной поддержки населения приоритетными продолжают оставаться выплаты в натуральной и денежной форме отдельным категориям населения. В частности, расходы на такой вид пособий, как ежемесячная денежная выплата (ЕДВ), предоставляемая региональным и федеральным льготникам вместо отмененных льгот, составляют более 60% совокупного объема пособий<sup>4</sup>.

Если определить дефицит доходов на душу населения в месяц как долю от величины прожиточного минимума, то в 2000 г. он составлял 32%, а в 2006 г. — 31%. Таким образом, на фоне сокращения удельного веса населения с доходами ниже прожиточного минимума не наблюдается снижения глубины бедности, следовательно, ряды бедных покидают те, кто находится рядом с чертой бедности.

Следующей важной характеристикой бедности является ее профиль, показывающий, для каких групп населения выше риск и глубина бедности, и кто составляет большинство бедного населения. В общей системе действий, направленных на снижение бедности, приоритетными будут те, которые, во-первых, способ-

<sup>1</sup> Child Poverty in Rich Countries, 2005. Innocenti Report Card No 6, UNICEF. Innocenti Research Centre, Florence.

<sup>2</sup> Alexander Peyre Dutrey. 2000. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programmes. United Nations Research Institute. Paper No 35.

<sup>3</sup> Авторские расчеты на основе анализа финансирования в 2006 г. ежемесячных пособий для бедных семей с детьми, жилищных субсидий и региональных программ адресных пособий по нуждаемости.

<sup>4</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 181.

ствуют выведению из бедности наиболее многочисленных категорий бедных семей и, во-вторых, направлены на поддержку наиболее бедных групп.

Прежде чем перейти к рассмотрению показателей профиля бедности, необходимо упомянуть о существующих проблемах, связанных с организацией источников данных. Главная заключается в том, что два существующих официальных источника данных — Баланс доходов и расходов населения (БДР) и Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) — дают разные оценки масштабов бедности (табл. 28.1). Оценки на основе БДР базируются на обобщенных данных, полученных от предприятий и организаций, осуществляющих выплаты населению, а также из отчетности банков о движении сбережений и наличных денег в обращении. ОБДХ получает информацию о доходах и расходах непосредственно от домашних хозяйств. Переход от показателя масштаба бедности, полученного на основе БДР, к аналогичному показателю, формируемому на основе ОБДХ, увеличивает масштабы бедности в 1,5—2 раза. Причины расхождения следующие. С одной стороны, при расчете макроэкономических показателей БДР с помощью имитационного моделирования проводится дооценка скрытых доходов населения, что в равной степени приращивает доходы бедных и небедных, хотя известно, что неучтенные доходы в большей степени концентрируются у высокообеспеченных слоев населения. Это существенно снижает оценки бедности, полученные на основе макроэкономических данных. С другой стороны, ОБДХ не учитывают в полном объеме скрытые доходы, а также отличаются смещенностью выборки в сторону низкодоходных групп, что способствует завышению масштабов бедности.

Таблица 28.1

**Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума,  
% от общей численности населения**

Источник данных о бедности	2000	2006
На основе оценок доходов по балансу доходов и расходов*	29,0	15,2
На основе оценок располагаемых ресурсов по данным обследования бюджетов домашних хозяйств**	40,0	26,0

\* Официальная оценка уровня бедности.

\*\* Оценка авторов на основе данных ОБДХ, III квартал 2006 г.

*Источники:* Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 142; Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2006 г. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2006. С. 59.

Оба официальных источника информации о бедности имеют свои достоинства и недостатки, но профиль бедности можно оценить только на основе данных ОБДХ или других обследований домашних хозяйств, поскольку БДР не имеет информации о составе бедного населения. Особенности российского профиля бедности уже достаточно подробно описаны в литературе<sup>1</sup> и сводятся к следующему:

<sup>1</sup> Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств. Иллюстрация на основе данных НОБУС / Э. Теслюк, Л. Овчарова; Под общей редакцией Р. Емцова. М.: Алекс, 2007. С. 17—19; Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Под ред. Л.Н. Овчаровой. НИСП. М.: ГУ-ВШЭ, 2005; Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малеевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.



- семьи с детьми, соответственно и дети в возрасте до 16 лет, отличаются максимальным риском бедности, который в 2 раза выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные;
- сельские жители также в 2 раза чаще оказываются в числе бедных;
- у семей пенсионеров (одиноко проживающих или супружеских пар), наоборот, риск попадания в число бедных в 2 раза ниже среднероссийского;
- безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются высокими рисками бедности;
- в общей численности бедного населения широко представлены работающие.

На протяжении анализируемого периода не удалось кардинально изменить профиль российской бедности, однако фиксируемые трансформации в структуре бедного населения свидетельствуют о том, что он все больше приближается к параметрам бедности стран с развитой экономикой. Это подтверждается данными о динамике состава бедного населения, представленными в табл. 28.2, согласно которым можно отметить:

- сокращение доли городских семей и, соответственно, рост представительства селян среди бедных;
- снижение доли детей в возрасте до 16 лет и увеличение доли населения в трудоспособном возрасте при постоянстве представительства занятых, росте экономически неактивных и снижении удельного веса безработных;
- что касается населения старше трудоспособного возраста, то до 2004 г. происходило снижение их доли в общей численности, а в дальнейшем наблюдается рост, и это характерно как для мужчин, так и для женщин;
- гендерно-возрастной анализ динамики состава бедного населения также свидетельствует о том, что наблюдается увеличение представительства молодежи в возрасте от 16 до 30 лет, женщин пенсионных возрастов и мужчин в трудоспособном возрасте.

Таблица 28.2

**Структура бедного населения, % от общей численности бедного населения, по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 все население
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>По месту проживания</b>								
Проживающие в городах	68,1	67,7	66,2	64,3	63,0	61,4	60,8	73,2
Проживающие в сельских поселениях	31,9	32,3	33,8	35,7	37,0	38,6	39,2	26,8
<b>По половозрастным группам</b>								
Дети в возрасте до 16 лет	24,4	24,2	23,0	22,7	21,9	21,8	21,2	16,1
Население трудоспособного возраста	62,4	63,6	64,9	65,3	66,2	65,5	65,7	67,0
в том числе:								
молодежь в возрасте 16—30 лет	22,9	23,7	24,9	25,3	26,1	25,6	25,6	23,8

Окончание табл. 28.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
мужчины в возрасте 31—59 лет	18,2	18,3	18,4	18,5	18,7	18,7	19,0	20,4
женщины в возрасте 31—54 года	21,3	21,6	21,6	21,5	21,4	21,2	21,1	22,7
Население старше трудоспособного возраста	13,2	12,2	12,1	12,1	12,0	12,7	13,1	16,8
в том числе:								
мужчины в возрасте 60 лет и более	—	—	3,5	3,4	3,3	3,5	3,6	4,1
женщины в возрасте 55 лет и более	—	—	8,6	8,6	8,7	9,1	9,5	12,7
<b>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</b>								
Экономически активное население	—	—	61,2	60,5	60,2	60,2	60,5	67,1
в том числе:								
занятые в экономике	—	—	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	66,1
из них работающие пенсионеры	—	—	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8	8,7
Безработные	—	—	2,4	2,3	2,1	1,9	1,8	1,0
Экономически неактивное население	—	—	38,8	39,5	39,8	39,8	39,5	32,9
из него неработающие пенсионеры	—	—	16,1	16,2	15,7	15,0	15,1	14,7

*Источники:* Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 141; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 147.

В целом же на фоне двукратного сокращения уровня бедности соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По-прежнему самая массовая категория — это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь: представительство молодых в кругу бедных выше, чем в общей численности населения. Для детей также риск бедности выше среднероссийского уровня, а лица старше трудоспособного возраста, наоборот, при удельном весе в общей численности населения в 2006 г. на уровне 16,8% среди бедных составляют только 13,1%, несмотря на наметившуюся тенденцию увеличения их доли в последние 3 года. Тот факт, что растет значимость такой группы, как экономически неактивные в трудоспособном возрасте, косвенно указывает на маргинализацию данной группы населения. Этот вывод подтверждается и результатами специализированных исследований, согласно которым в этой группе широко представлена молодежь мужского пола, которая не работает, не учится и не ищет работу<sup>1</sup>. Изменения в образовательном профиле бедного трудоспособного населения указывают на сокращение представительства групп с высшим образованием с 20,7% в 2000 г. до 13,2% в 2006 г.<sup>2</sup>

Рассматривая профиль бедности, нельзя также оставить без внимания еще один важный методологический аспект измерения бедности. В большинстве развитых стран при сравнении доходов семей различного состава используют не просто

<sup>1</sup> Бедность и благосостояние домохозяйств Ленинградской области. По результатам выборочного опроса домохозяйств в апреле 2005 г. СПб., ООО «Селеста», 2007.

<sup>2</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001. С. 144; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 149.

душевые доходы, а эквивалентные душевые доходы, что позволяет учитывать эффект экономии на масштабе, возникающий при совместном проживании нескольких членов семьи<sup>1</sup>. Внедрение таких шкал, как правило, приводит к сокращению уровня бедности и изменению его профиля. Применение западных шкал эквивалентности в России, возможно, не совсем корректно, поскольку эффект экономии увеличивается с ростом благосостояния и в случае высокой стоимости расходов на коммунальные платежи, содержание и аренду жилья. Однако учет только экономии на питании, оцененный Корчагиной И.И.<sup>2</sup>, которая разработала шкалу эквивалентности, учитывающую различия в стоимости душевого питания семей различного состава из однотипных доходных групп, существенно меняет наши представления о бедности.

В табл. 28.3 представлены авторские оценки уровня бедности в случае применения шкал эквивалентности и без таковых для данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах<sup>3</sup>. В данном случае применена шкала Корчагиной, согласно которой для приведения к сопоставимым душевым доходам совокупные доходы семьи из двух человек делятся на 1,77; из трех — на 2,43; четырех — 3,10; пяти — 3,83; шести — 4,71; семи — 5,79. Очевидно, что применение даже национально ориентированной шкалы эквивалентирования доходов существенно снижает уровень бедности (с 26,5 до 18%), при этом сокращается разрыв между рисками бедности для семей с детьми и пожилых, хотя соотношения со средней не меняются: дети продолжают лидировать по вероятности попадания в число бедных, а семьи пожилых, наоборот, отличаются минимальными рисками бедности. Эти результаты принципиальны для целей политики: игнорирование эффектов экономии на размере семьи будет смещать профиль бедности в сторону семей с детьми. Пока риск бедности семей с детьми существенно выше, чем у домохозяйств пенсионеров, данные методологические издержки не принципиальны, но если учитывать принятый курс на поддержку семей с детьми, в будущем можно пропустить уязвимость такой электорально активной группы, как пенсионеры.

Таблица 28.3

**Риск бедности для семей разного социально-демографического типа при использовании шкал эквивалентности, НОБУС, 2003 г., % от числа домохозяйств (разного) демографического типа**

Демографический тип семьи	Душевые доходы	Эквивалентные доходы
1	2	3
<b>Домохозяйства с детьми:</b>	<b>54,6</b>	<b>39,6</b>
Супруги с 1 ребенком	31,3	19,6

<sup>1</sup> Корчагина И.И. Разработка регионального инструментария измерения бедности для целей адресных социальных программ. Статья в сборнике «Социальная политика: реалии XXI века». Вып. 3/2007. Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 3—31.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Речь идет о результатах обследования 44 529 домашних хозяйств, проведенного Росстатом во II квартале 2003 г. Данный информационный ресурс широко используется для оценки и моделирования показателей уровня и качества жизни в анализируемый период. Подробное его описание см.: Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния домашних хозяйств. Иллюстрация на основе данных НОБУС / Э. Теслюк, Л. Овчарова; Под общей редакцией Р. Емцова. М.: Алекс, 2007.

Окончание табл. 28.3

1	2	3
Супруги с 1 ребенком и другими родственниками	39,7	21,4
Супруги с 2 детьми	50,9	33,0
Супруги с 2 детьми и другими родственниками	58,0	36,8
Супруги с 3 и более детьми	74,1	61,7
Супруги с 3 и более детьми и другими родственниками	79,7	69,3
Мать (отец) с детьми	49,8	40,3
Мать (отец) с детьми и др. родственниками	52,9	34,7
<b>Домохозяйства без детей:</b>	<b>17,0</b>	<b>12,5</b>
Домохозяйства пенсионеров	7,7	6,5
Домохозяйства трудоспособных	19,3	16,5
Домохозяйства пенсионеров и трудоспособных	24,0	14,6
<b>Все домохозяйства</b>	<b>26,5</b>	<b>18,0</b>

Завершая рассмотрение основных характеристик бедности, следует остановиться на такой проблеме, как хроническая бедность. Согласно нашим оценкам на основе данных Российского панельного обследования экономического благосостояния и здоровья населения (РМЭЗ<sup>1</sup>), 5% опрошенных домохозяйств являлись постоянно бедными с 1996 по 2006 г. И это при условии, что 52% оказывались в числе бедных хотя бы один раз в течение десятилетнего периода. Большинство представителей группы застойно бедных утратили связь с рынком труда, исключены из участия в программах поддержки бедного населения и в разной степени демонстрируют модели асоциального поведения. Аналогичные причины бедности характерны еще для 5% населения, которые были бедными постоянно на протяжении периода экономического роста (2001—2006). Длительность периода бедности у них несколько короче, но и данную группу можно рассматривать как хронически бедных, поэтому можем говорить о масштабах застойной бедности, оцененных на основе выборочных данных, на уровне 10% от общей численности домохозяйств, в которых проживает 14% населения.

Опыт работы с данными РМЭЗ свидетельствует о том, что они смещены в сторону низкодоходных слоев населения, и если переносить выборочные результаты на население России в целом, то речь идет о 6—7%, что составляет половину бедного населения. Учитывая тот факт, что они практически потеряли устойчивые связи с рынком труда, возможные пути их выхода из бедности следует связывать с развитием адресных программ, опирающихся на механизмы сочетания системы пособий с низкооплачиваемой занятостью. Как правило, такие программы работают на принципах контроля доходов и социального контракта с получателями, что позволяет интегрировать бедных в модели экономической активности и социального развития.

<sup>1</sup> РМЭЗ — панельное обследование уровня жизни и здоровья российских домохозяйств. Данный расчет выполнен на раундах 1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 гг. Более ранние года не рассматривались авторами по причине того, что панельная часть выборки уменьшается из года в год, что делает ее нерепрезентативной для анализа бедности.

### 28.3. Структурный и динамический анализ изменений в доходах населения

Что способствовало снижению уровня бедности? Для понимания данного вопроса обратимся к данным о динамике уровня реальных доходов (данные за декабрь соответствующих лет)<sup>1</sup> и неравенства, участия населения в социальных программах и их влиянии на уровень жизни получателей.

Рассматриваемый период (2000—2007) отличался ускоренными темпами роста доходов, заработной платы и пенсий (рис. 28.4). В результате к 2007 г. официально учитываемая реальная средняя заработная плата и душевые доходы практически утроились (зарплата составила 291% от уровня 1999 г., а доходы — 280%), а средняя пенсия преодолела порог удвоения, достигнув уровня 228% от самого минимального уровня за весь переходный период. Дальнейший анализ тенденций изменения реальных доходов, заработной платы и пенсий в обозначенном временном промежутке предварим описанием ситуации в точке отсчета, каковой считаем послекризисный 1999 г. (рис. 28.5). В ней реальная заработная плата (без учета скрытой) и пенсия достигли минимума за весь переходный период, составив, соответственно 30,6 и 27,5% от уровня 1991 г., предшествующего либерализации цен и практически двукратному падению реальных доходов. Реальные доходы и оплата труда (с учетом скрытой) смогли удержаться несколько выше уровня кризисного 1992 г., в основном за счет скрытой от наблюдения оплаты труда и новых источников доходов, каковыми являются доходы от собственности и предпринимательский доход. Таким образом, период экономического роста стартовал в условиях, когда реальные доходы, средняя заработная плата и пенсия находились на уровне в два и более раза ниже предреформенного.

Надо отметить, что на рассматриваемом временном интервале 2003 г. был наиболее успешным. Рост ВВП составил 107,3%, инфляция снизилась до уровня 12% (предефолтный уровень 1997 г.), темп роста реальных денежных доходов населения относительно декабря 2002 г. составил 126,5% (это наибольший рост реальных денежных доходов за весь период реформ), доля бедного населения сократилась до 21,9% (29,6 млн человек).

Происходившие позитивные изменения в динамике доходов населения в 2000—2007 гг. сопровождалась трансформацией их структуры по источникам поступления. Более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов: с 62,8% в 2000 г. до 64,9% в 2006 г. Вместе с тем доля заработной платы продолжает оставаться ниже предреформенного уровня. В значительной степени это связано с замещением данного вида денежных поступлений населения новой формой трудовых доходов — доходами от предпринимательской деятельности. В совокупности с фондом оплаты труда наемных работников в 2005 г. они составили 76,2% всех денежных доходов. Удельный вес рыночных видов доходов населения, таких как предпринимательский доход и доходы от собственности, существенно увеличился (в 3,3 раза) по сравнению с периодом начала масштабных экономических трансформаций. В совокупности в 2006 г. такие доходы стали составлять 1/5 часть общего объема.

<sup>1</sup> Авторские расчеты на основе официальных данных о душевых доходах, средней пенсии и заработной плате, индексе потребительских цен.

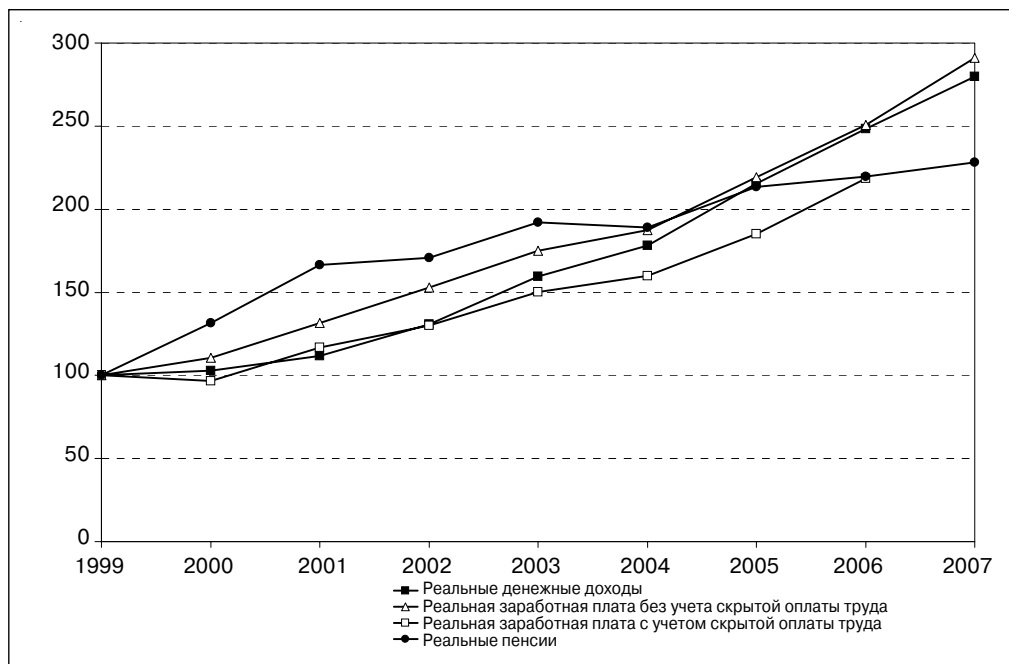


Рис. 28.4. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1999—2007 гг., данные за декабрь, в % к 1999 г.

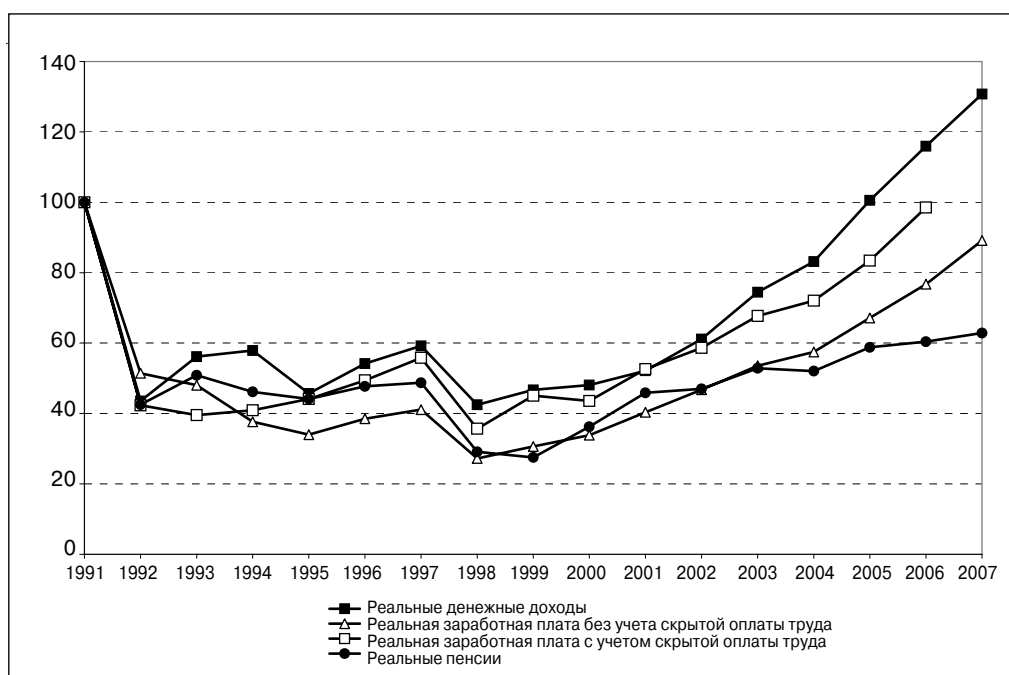


Рис. 28.5. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1991—2007 гг., данные за декабрь, в % к 1991 г.

На фоне формирования рынка труда с высокой гибкостью его ценовой компоненты институциональные условия его функционирования всячески способствовали развитию нестандартных форм оплаты, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые начиная с 1999 г. Госкомстатом РФ исследования по количественному измерению скрытой заработной платы позволили получить оценки масштабов данного явления, которые представлены в табл. 28.4.

Таблица 28.4

**Скрытая и наблюдаемая часть заработной платы,  
% от объема доходов населения**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы населения	100	100	100	100	100	100	100	100
Наблюдаемый фонд оплаты труда	35,3	38,1	38,7	41,0	39,5	40,5	40,0	39,5
Скрытый от наблюдения фонд оплаты труда	31,2	24,7	25,9	24,8	24,4	24,5	23,4	24,9
Совокупный фонд оплаты труда	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	63,4	64,4

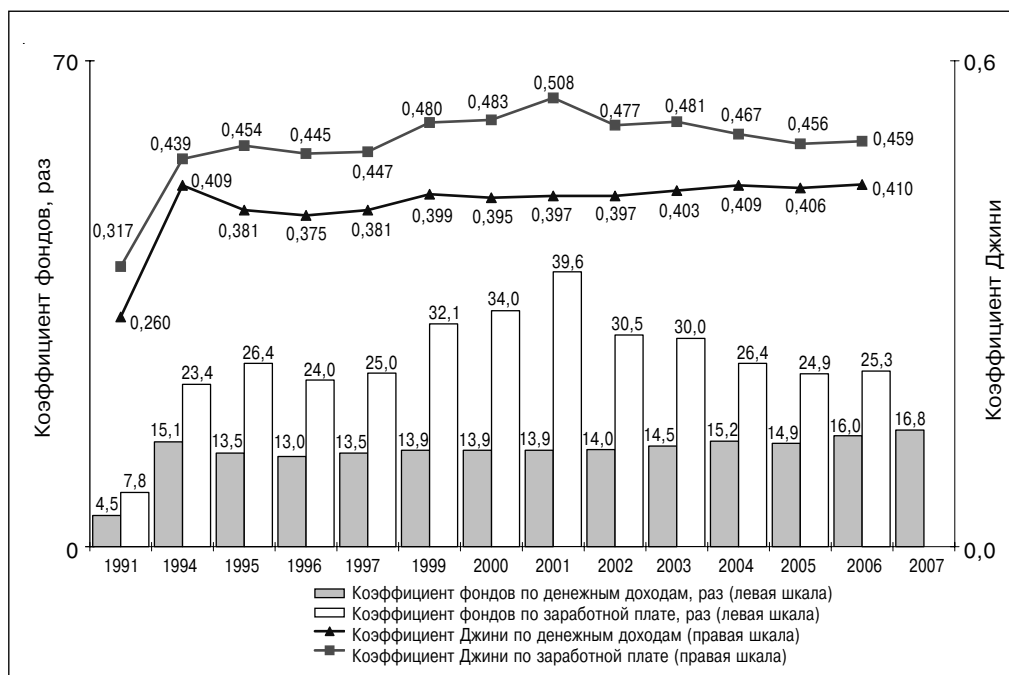
*Источник.* Рассчитано по данным статистического сборника «Социальное положение и уровень жизни населения 2000—2007 гг.»

Очевидно, что без учета скрытой оплаты труда удельный вес заработной платы в доходах составляет существенно меньшую долю, а объемы нерегистрируемых заработков таковы, что могут кардинально изменить наши представления об уровне и дифференциации оплаты труда. Вместе с тем все официальные оценки неравенства в заработках базируются на данных о статистически наблюдаемой их части, поэтому большинство выводов о динамике неравенства в оплате труда базируется пока еще на слабой методологической базе.

Несмотря на то что данная работа сфокусирована на периоде экономического роста, при рассмотрении доходов следует обратиться к более длинному динамическому ряду характеристик динамики доходов, оплаты труда и пенсий, и, прежде всего, потому, что в конце 2005 г. реальные доходы достигли предреформенного уровня, и это свидетельствует о завершении этапа восстановления доходов, который длился 14 лет. Годом позже фиксируется момент восстановления реальной средней заработной платы (включая скрытую), чего пока нельзя сказать о статистически наблюдаемой оплате труда и пенсии. На фоне всех источников доходов наиболее проблематичным является пенсионное обеспечение населения (см. рис. 28.4 и 28.5). Реальная пенсия не только не достигла уровня 1991 г., но и темпы ее роста начиная с 2005 г. стали резко отставать от роста других источников доходов. В результате средняя пенсия достигла уровня прожиточного минимума пенсионеров и замерла на этом уровне, что позволяет рассматривать текущую пенсионную систему всего лишь как институт противодействия бедности, а не устойчивого развития. Реально уязвимой группой в данном случае становятся неработающие женщины пенсионных возрастов (см. табл. 28.2), которые чаще, чем мужчины, проживают совместно с неработающими в трудоспособном возрасте.

Восстановительный рост доходов стал свершившимся фактом не для всех доходных групп населения, поскольку переходный период сопровождался двукратным ростом дифференциации доходов (рис. 28.6). Согласно официальным данным Росстата, тенденция роста неравенства продолжалась до 1994 г., затем рост неравенства приостановился вплоть до 2000 г., но рассматриваемый период отли-

чается новым ростом неравенства доходов, которое, согласно официальным оценкам, формируется на фоне снижения дифференциации оплаты труда. Коэффициент Джини, показывающий степень неравномерности распределения населения по уровню денежных доходов, вырос за период 2000—2006 гг. с 0,395 до 0,410. Фондовый коэффициент дифференциации, отражающий масштабы расслоения российского населения, также увеличился.



Источник. Рассчитано по данным статистического сборника «Социальное положение и уровень жизни населения 2000—2007 гг.»

Рис. 28.6. Показатели дифференциации доходов и заработной платы

На основе данных о динамике доходов и их неравенстве мы смогли оценить степень восстановления доходов у различных групп населения. Представленные на рис. 28.7 результаты свидетельствуют о том, что доходы достигли предреформенного уровня только у 60% населения, а оставшимся 40% только еще предстоит преодолеть эту планку в последующие годы.

В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда, которое в настоящее время, в случае измерения его коэффициентом фондов, превышает дифференциацию доходов в 1,7 раза. С 1991 по 2001 г. коэффициент фондов по зарплате увеличился с 7,8 до 39,6 раз, а затем резко снизился в 2002 г. до 30,5 раз, положив начало процессу сокращения неравенства по оплате труда. Подчеркнем, что тенденция сокращения неравенства в оплате труда складывалась на фоне роста дифференциации доходов, поляризации которых способствуют доходы от собственности и предпринимательской деятельности. Однако механизмы формирования данных видов денежных поступлений населения, составляющих порядка 20% от общего объема доходов, не менялись в период экономического роста так существенно, чтобы создать эффект разнонаправленных векторов динамики диф-



ференциации и доходов и заработной платы. Скорее всего, рост неравенства доходов связан также и с динамикой скрытой от наблюдения заработной платы, которая, как уже отмечалось ранее, составляет четверть всех доходов населения. Однако это утверждение носит гипотетический характер, поскольку отсутствует какая-либо информация о ее распределении. Самое большое воздействие на размах дифференциации зарплаты оказали серьезные перераспределительные процессы внутри отраслей и между ними. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции.

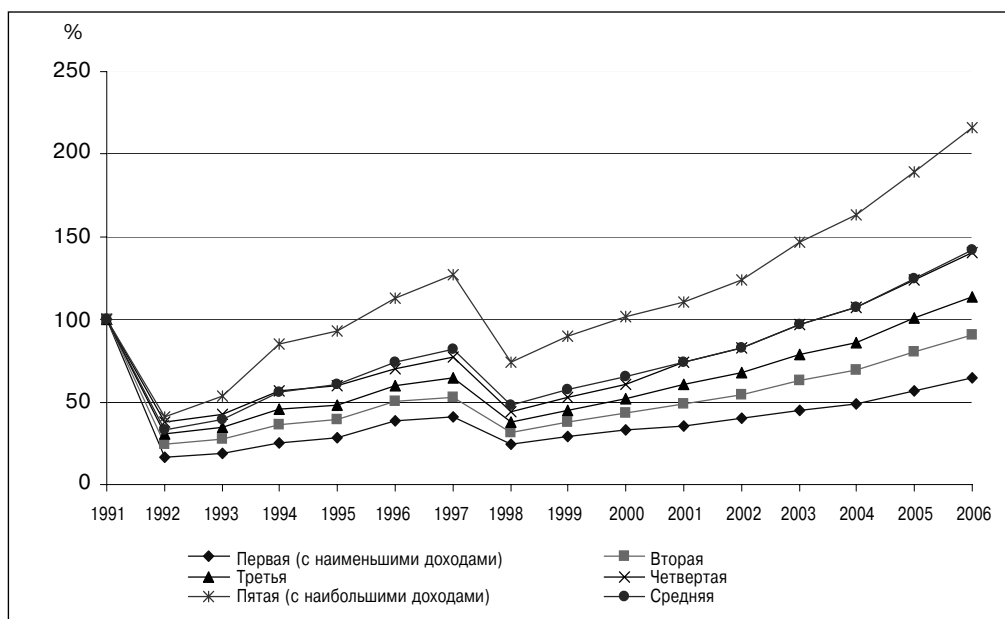


Рис. 28.7. Динамика реальных среднелюдиных доходов населения в разрезе квинтильных групп, %, 1991 г. = 100%

Данные табл. 28.5 подтверждают устойчивость иерархии отраслей применительно к анализу дифференциации оплаты труда, поэтому рассмотрим ее на примере 2006 г. В отраслях с самой высокой заработной платой ее уровень превосходит средний по экономике как минимум в 1,2 раза. В эту группу входят добывающие и инфраструктурные отрасли (электроэнергетика, транспорт и связь, финансово-кредитная деятельность) и госуправление. «Средняя» группа образована отраслями обрабатывающей промышленности и строительством. В этих отраслях показатели оплаты труда тяготеют к среднероссийским. В «низшей» группе представлены отрасли, в которых средняя зарплата составляет примерно 2/3 среднероссийской. Это отрасли бюджетного сектора, а также торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны. Из бюджетных сфер в данную группу не попадает только более высокооплачиваемый сектор государственного управления и обеспечения военной безопасности, включающий в себя и тех, кто занят в обязательном социальном обеспечении. Особо низким статусом обладает сельское хозяйство, в котором средняя зарплата составляет лишь 43% от среднероссийского показателя.

Таблица 28.5

**Дифференциация зарплаты по видам экономической деятельности  
в 1995—2007 гг., % к средней по экономике**

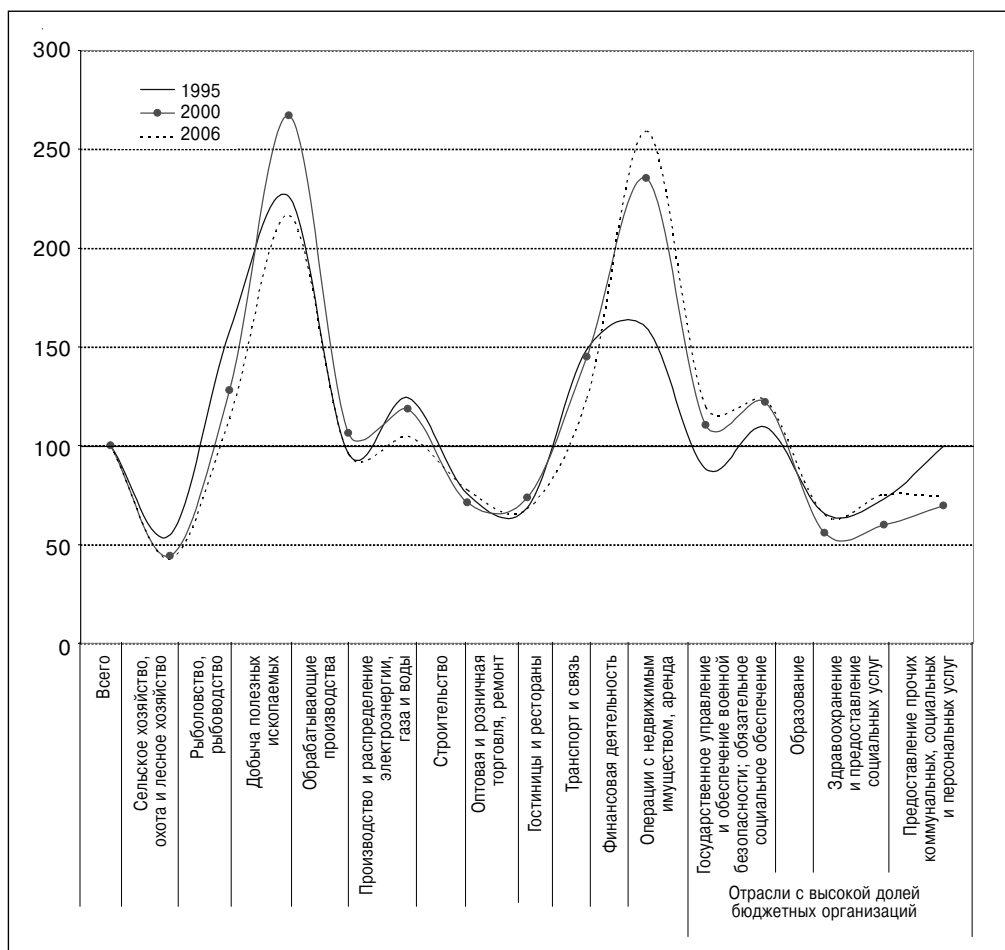
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (январь— ноябрь)
<b>Всего</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	55	44	44	43	43	45	43	43	46
Рыболовство, рыбоводство	158	128	118	115	99	105	120	114	110
Добыча полезных ископаемых	226	267	281	254	253	250	231	217	210
Обрабатывающие производства	96	106	106	102	102	102	98	96	97
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	167	142	137	135	132	128	124	120	116
Строительство	124	119	119	110	112	108	106	105	105
Оптовая и розничная торговля, ремонт	76	71	71	70	72	73	77	77	79
Гостиницы и рестораны	69	74	74	70	72	70	71	68	70
Транспорт и связь	149	145	133	134	136	138	133	124	123
Финансовая деятельность	160	235	274	304	283	258	263	259	260
Операции с недвижимым имуществом, аренда	88	110	109	107	113	116	120	120	123
<b>Отрасли с высокой долей бюджетных организаций</b>									
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	109	122	116	119	126	117	128	123	120
Образование	65	56	57	67	62	62	63	65	65
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	73	60	60	72	67	68	69	75	75
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	100	70	71	73	71	72	74	74	77

*Источники:* рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Итак, очевидно, что бюджетный сектор и сельское хозяйство занимают низкооплачиваемую нишу, что собственно и объясняет высокое представительство среди бедных работающего населения, в том числе и с высшим образованием, и высокие риски бедности в сельской местности. Последние публикации В.Е. Гиппельсона и Р.И. Капелюшниковой, базирующиеся не только на межсекторальном сравнении средних заработных плат, но и на приведении данных о вознаграждении к сопоставимому виду посредством сравнения «одинаковых» индивидов, свидетельствуют о том, что «в России, в отличие от большинства стран, работникам бюджетной сферы существенно недоплачивают по сравнению с аналогичными работниками альтернативного сектора»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Гиппельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: ГУ-ВШЭ.

Данные, представленные на рис. 28.8, свидетельствуют о некотором снижении межотраслевой дифференциации в оплате труда в 2000—2006 гг., произошедшей на фоне высоких темпов роста средних зарплаток. Свою роль здесь сыграло повышение зарплат в бюджетных отраслях и снижение (относительно среднего уровня) оплаты труда в промышленности. Снижение дифференциации было бы более заметным, если бы одновременно не произошло увеличения заработной платы в финансовом секторе.

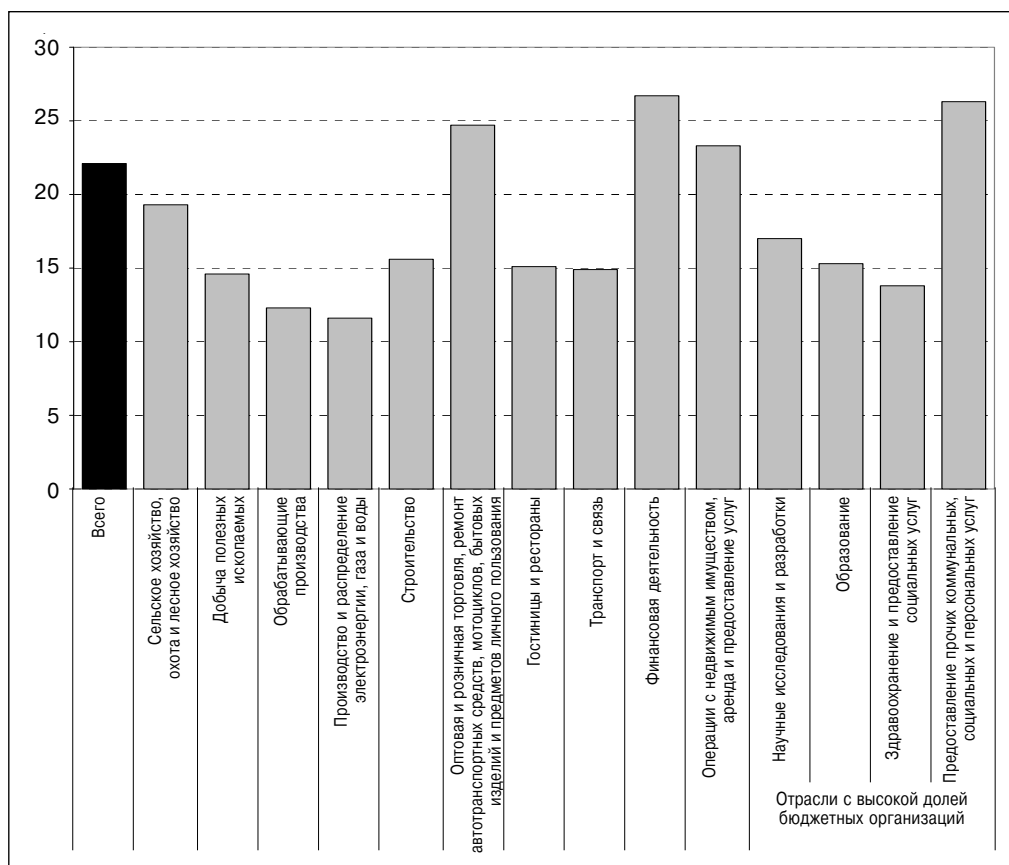


*Источник.* Рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

*Рис. 28.8.* Динамика соотношения среднеотраслевой заработной платы и средней по экономике в 1995—2006 гг., %

Высокий уровень неравенства в оплате труда наблюдается не только между отраслями, но и внутри отдельных отраслей, что можно проиллюстрировать данными о коэффициентах дифференциации фондов (рис. 28.9) по видам экономической деятельности. На данный момент самую высокую дифференциацию опла-

ты труда — с коэффициентом фондов более 25 раз — имеют 3 вида экономической деятельности, каждый из которых связан с сектором услуг: финансовый сектор, торговля и общественное питание, а также предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.



Источник. Труд и занятость в России. 2007: Стат.сб. / Росстат. М., 2007. С. 399—400.

Рис. 28.9. Фондовый коэффициент дифференциации зарплаты по отдельным видам экономической деятельности в 2007 г.

Отметим, что за годы экономического роста уровень дифференциации оплаты труда в финансовом секторе в целом снизился, а в торговле он рос до 2006 г. включительно, достигнув 32,7, но в 2007 г. зафиксировано его снижение до 24,7 раз, что обусловлено широким использованием административных методов борьбы с малооплачиваемостью.

В начальный период экономического роста значительной неоднородностью по оплате труда характеризовалось сельское хозяйство, в котором на экономическое положение производителей существенно влияет природно-климатический фактор. Однако в 2005 г. ситуация в этой отрасли изменилась, чему способствовало проводившееся в этот период повышение минимальной зарплаты, повлекшее за собой рост зарплаты в среднем по отрасли и тем самым способствующее сокраще-

нию дифференциации. Виды деятельности, преимущественно представленные бюджетным сектором, попадают в категорию тех, кто не отличается большим внутренним неравенством в оплате труда.

Однако внутри и межотраслевая дифференциация далеко не исчерпывает весь набор факторов, определяющих неравенство трудовых доходов наемных работников. Экономическая неоднородность видов экономической деятельности по формам собственности также вносит свой вклад в данный процесс (табл. 28.6). Максимальные заработки концентрируются на российских предприятиях смешанной формы собственности и на иностранных, включая совместные, и данная тенденция сохраняется на протяжении всего периода становления рыночной экономики. Однако не они определяют общие параметры распределения по оплате труда, поскольку на предприятиях и организациях с государственной, муниципальной и частной формами собственности работает 90% занятых. В настоящее время среди них самым высоким статусом по оплате труда отличаются работники предприятий и организаций с государственной собственностью, а самыми низкими — с муниципальной собственностью.

Таблица 28.6

**Дифференциация зарплаты работников организаций по формам собственности  
в 1995—2006 гг., % к средней по экономике**

Формы собственности	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
В целом по экономике	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Государственная	102,2	102,6	103,3	104,5	102	107,2	108	108	110,2	110,2
Муниципальная	84	82,9	79,2	65	64,2	71,1	64	64	63,2	64,8
Частная	59,5	74,4	76,5	84,1	87,6	86	90	92	92,0	91,9
Общественных и религиозных организаций	67,2	89,8	89,7	88,5	87,7	79,4	81	82	82,0	81,4
Смешанная российская	129,5	140,8	143,8	153,5	156,1	142,6	145	146	141,7	142,4
Иностранная, совместная	120,2	181,4	199,2	206,3	207,4	214,4	203	198	194,2	189,2

*Источники:* рассчитано по данным: «Труд и занятость в России. 2005»: Стат. сб. /Росстат. М., 2006. С. 454; «Труд и занятость в России. 2007»: Стат. сб. /Росстат. М., 2007. С. 386.

Статус самых низкооплачиваемых у работников предприятий с муниципальной формой собственности особенно закрепился в годы экономического роста. Данные табл. 28.6 убедительно демонстрируют, что неравенство в оплате труда в разрезе форм собственности не является следствием их тесной корреляции с определенными видами экономической деятельности.

Иностранные и совместные предприятия являются лидерами по оплате труда практически во всех видах экономической деятельности. Исключение составляет только добыча полезных ископаемых, куда ограничен вход иностранного капитала, и частные предприятия, отличающиеся максимальными заработками. Максимальное превышение над средней у работников предприятий и организаций данной формы собственности наблюдается в оптовой и розничной торговле, в услугах по операциям с недвижимым имуществом, в образовании, коммунальных, персональных и социальных услугах. Если принять во внимание, что в здравоохранении отклонение заработков в учреждениях иностранной формы собственности от

средней по всему виду деятельности больше, чем по экономике в целом, очевидным становится тот факт, что большинство преимущественно бюджетных секторов попадает в число тех, которые отличаются высоким неравенством в заработной плате в разрезе форм собственности.

Таблица 28.7

**Дифференциация зарплаты работников организаций по формам собственности и отраслям, % к средней по виду деятельности**

Год	Всего	По формам собственности					
		государственная	муниципальная	частная	общественных и религиозных организаций	смешанная российская	иностранная, совместная
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>В целом по экономике</b>							
2005	100,0	110,2	63,2	92,0	82,0	141,7	194,2
2006	100,0	110,2	64,8	91,9	81,4	142,4	189,2
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство							
2005	100,0	127,1	111,0	91,1	95,7	136,5	209,2
2006	100,0	129,1	105,6	90,7	81,4	133,0	208,3
Рыболовство, рыбоводство							
2005	100,0	60,8	63,3	100,2	29,1	154,4	124,8
2006	100,0	72,6	64,3	100,9	36,1	140,4	111,0
Добыча полезных ископаемых							
2005	100,0	85,4	37,7	108,9	18,3	82,7	92,0
2006	100,0	79,9	33,9	106,7	27,7	85,0	94,4
Обрабатывающее производство							
2005	100,0	98,4	75,7	89,9	58,1	107,4	149,5
2006	100,0	98,8	76,9	90,2	58,1	108,4	146,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды							
2005	100,0	109,5	68,7	111,3	55,1	114,6	136,4
2006	100,0	113,2	67,9	110,9	58,7	111,9	127,3
Строительство							
2005	100,0	111,6	77,6	94,9	65,7	133,0	178,6
2006	100,0	108,8	76,8	95,6	64,0	135,4	179,8
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования							
2005	100,0	142,8	102,1	84,0	59,0	130,9	337,3
2006	100,0	136,2	98,9	83,6	53,5	133,7	309,4
Гостиницы и рестораны							
2005	100,0	111,4	74,4	81,4	123,5	131,0	186,6
2006	100,0	105,3	72,1	86,1	120,8	126,0	178,3
2006	100,0	132,8	80,5	169,1	131,5	187,2	216,9

Окончание табл. 28.7

1	2	3	4	5	6	7	8
Транспорт и связь							
2005	100,0	96,7	61,9	99,1	75,7	117,6	142,6
2006	100,0	95,7	62,3	98,3	83,4	122,4	144,0
Финансовая деятельность							
2005	100,0	119,6	45,5	82,2	29,5	95,1	199,0
2006	100,0	110,0	40,6	91,1	40,5	93,5	180,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг							
2005	100,0	104,8	60,4	91,6	57,6	138,4	331,3
2006	100,0	105,0	59,7	91,1	58,2	131,1	317,5
<b>Отрасли с высокой долей бюджетных организаций</b>							
Научные исследования и разработки							
2005	100,0	96,2	67,8	101,7	142,3	113,7	145,0
2006	100,0	95,7	67,0	107,2	150,9	107,7	148,8
Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение							
2005	100,0	102,1	88,5	140,1	60,7	96,6	155,6
2006	100,0	102,0	89,4	85,0	69,5	140,2	94,4
Образование							
2005	100,0	132,4	80,7	175,5	137,2	204,1	235,0
2006	100,0	132,8	80,5	169,1	131,5	187,2	216,9
Здравоохранение и предоставление социальных услуг							
2005	100,0	111,8	87,6	115,9	103,3	127,0	202,8
2006	100,0	111,8	88,3	107,2	95,3	113,4	186,4
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг							
2005	100,0	123,0	74,7	99,6	125,8	229,3	218,5
2006	100,0	127,9	72,1	97,0	120,2	239,3	226,8

*Источник.* Рассчитано по данным «Труд и занятость в России. 2007»: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 386—390.

В обществе преобладает мнение, что занятость в частном секторе гарантирует более высокие заработки. На уровне экономики в целом данная гипотеза не подтверждается, о чем говорят данные табл. 28.6, но для образования и научных исследований она справедлива, а в здравоохранении заработки в государственных и частных учреждениях сопоставимы (табл. 28.7). Таким образом, можно утверждать, что в преимущественно бюджетных секторах с высоким интеллектуальным потенциалом новые формы собственности производят более высокооплачиваемые рабочие места. Зарплата работников муниципальных предприятий в 1,4 раза ниже тех, кто занят на государственных предприятиях, и это в равной степени касается бюджетного и внебюджетного секторов (см. табл. 28.7). Исключение

представляет только управление, где это неравенство отсутствует. Значимый вклад в неравенство вносят региональные различия в заработной плате, достигающие десятков раз, если сравнивать самую высокооплачиваемую отрасль реального сектора «богатого» региона и самую низкооплачиваемую отрасль «бедного» региона<sup>1</sup>. Так, в 2004 г. номинальная средняя заработная плата в промышленности Ямало-Ненецкого АО была в 26—36 раз выше заработной платы занятых в сельском хозяйстве Дагестана и Агинского Бурятского АО.

Однако региональные различия в оплате труда в значительной степени обусловлены отраслевой структурой региональной экономики, поэтому обратимся к региональным данным об оплате труда в рамках одной отрасли. Приоритетность для нас бюджетных отраслей, а также степень доступности данных о региональных заработных платах в разрезе отраслей предопределяет проведение данной части анализа на примере данных по здравоохранению. В 2006 г. среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций здравоохранения в г. Москве (16 546 руб.) в 3,9 раза превышала соответствующий показатель для республики Дагестан (4305 руб.). Ряд экспертов справедливо считают, что межрегиональные различия в оплате труда «одинаковых» работников в основном носят компенсирующий характер: работники получают в терминах заработной платы за более высокий уровень цен и относительно неблагоприятные условия проживания<sup>2</sup>. Но наряду с компенсирующим эффектом в бюджетных секторах территориальная дифференциация оплаты труда в рамках схожих видов экономической деятельности обусловлена возможностями региональных бюджетов и высокими барьерами для межрегиональной мобильности трудовых ресурсов.

#### **28.4. Влияние мер государственной политики на динамику заработной платы**

Меры, предпринятые государством в области повышения оплаты труда в посткризисный период, затрагивали, в основном, бюджетников и низкоквалифицированных работников. Именно эти мероприятия должны были оказать позитивное влияние на уровень и профиль бедности, поэтому остановимся на их кратком обзоре.

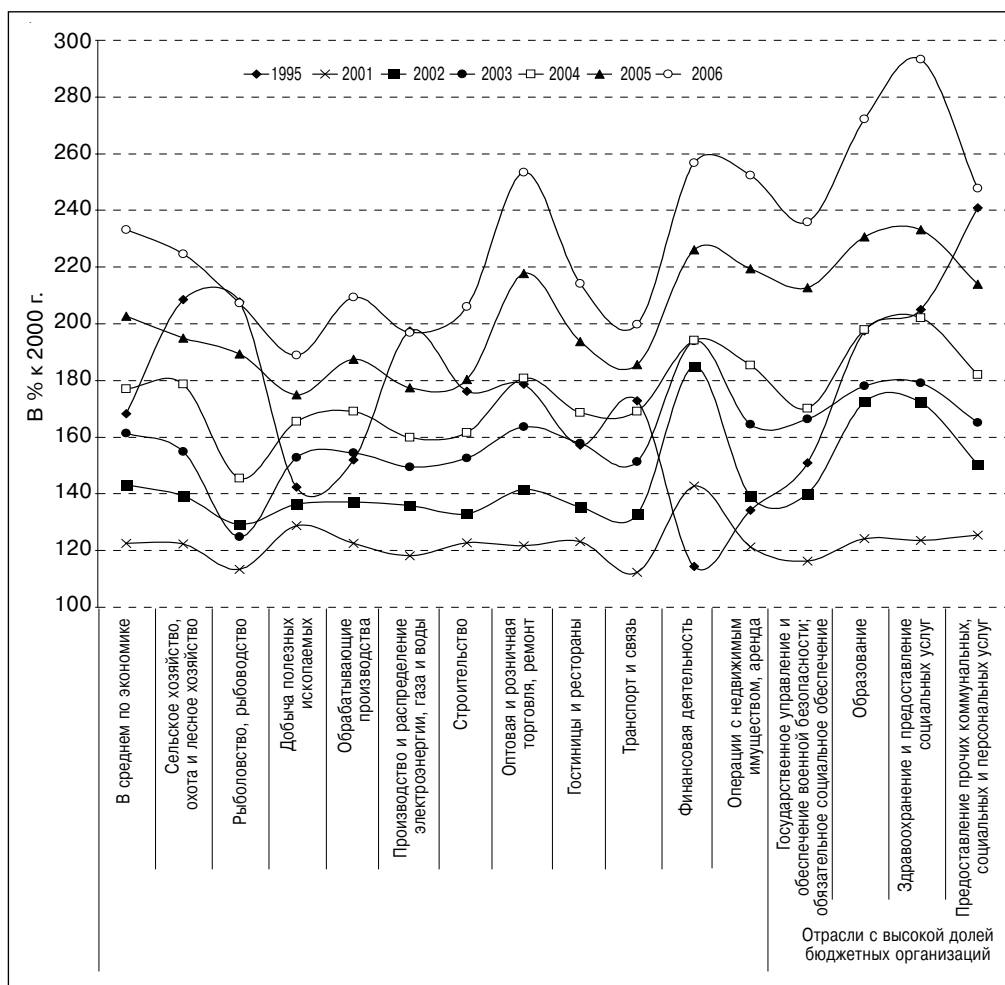
Начиная с 2001 г. темпы роста среднего уровня реальной оплаты труда (относительно 2000 г.) в отраслях с высокой долей бюджетных организаций были выше, чем в среднем по экономике (рис. 28.10). В 2006 г., по сравнению с 2000 г., реальная средняя заработная плата работников сферы образования выросла в 2,7 раза, здравоохранения — почти в 3 раза, а в управлении и предоставлении социальных и коммунальных услуг — в 2,4 раза. В годовом исчислении средняя зарплата в бюджетных отраслях росла быстрее всего в 2002 и 2006 г. В первом случае правительство впервые стало реализовывать политику ускоренного роста оплаты труда в бюджетном секторе, и в этот год образование и здравоохранение вышли в число абсолютных лидеров по приросту средней заработной платы. Во втором случае мы наблюдаем эффекты реализации Национального проекта в здравоохранении. По

<sup>1</sup> Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малеевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 301.

<sup>2</sup> Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: ГУ-ВШЭ.



двум наиболее массовым отраслям бюджетной сферы данная тенденция в 2007 г. прервалась, при этом в образовании оплата труда росла быстрее, чем в здравоохранении. Из преимущественно бюджетных видов экономической деятельности максимальный годовой рост реальных зарплаток имели работники, занятые в научных исследованиях и разработках. При среднем годовом росте реальной оплаты труда в 2007 г. на уровне 116,8% (данные за январь—ноябрь), в образовании реальная заработная плата выросла на 114,8%; в здравоохранении и социальных услугах — на 110,9%; в научных исследованиях — на 127,3%; в коммунальных, персональных и прочих социальных услугах — на 116,3%.



Источник. Рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат.сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Рис. 28.10. Динамика роста реальной средней заработной платы по видам экономической деятельности в 1995—2006 гг., % от уровня 2000 г., (для 1995 г. — база сравнения 1992 г.)

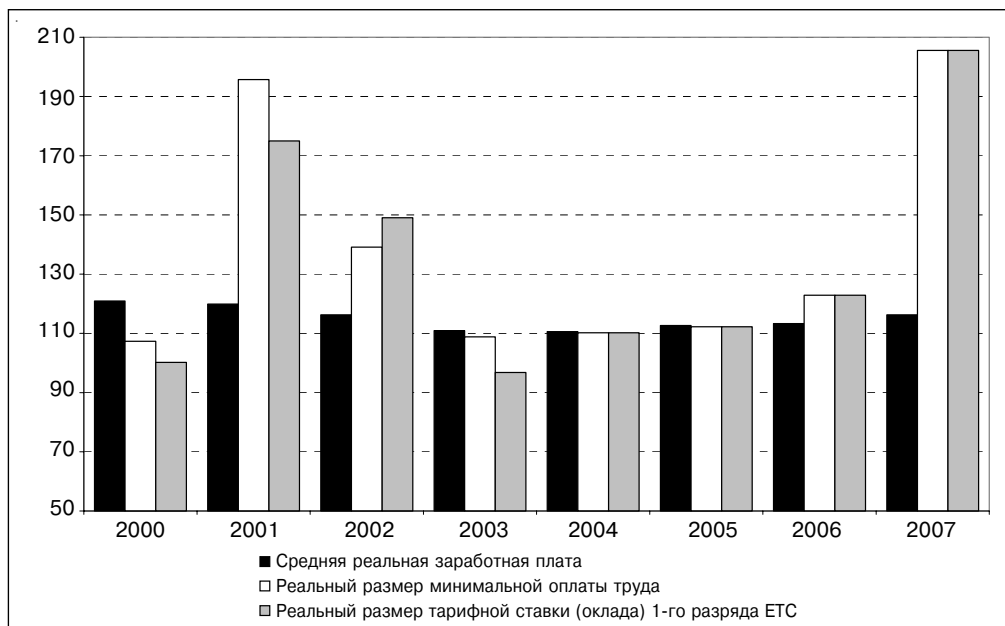
Рост заработков наблюдался и во внебюджетном секторе, хотя его темпы были ниже. Наиболее заметно за 2000—2006 гг. выросла зарплата в финансовом секторе и в секторе операций с недвижимостью. Высокий рост средних заработков наблюдался в торговле и общественном питании, сельском хозяйстве и рыбоводстве. Последние относятся к низкооплачиваемым секторам экономики и именно они конкурируют с бюджетным сектором за работников, поэтому рост трудовых доходов в бюджетном секторе в первую очередь подстегнул заработки в низкооплачиваемом внебюджетном.

Опережающие темпы роста средней заработной платы пока еще не привели к изменению позиции бюджетных отраслей в общей стратификации видов экономической деятельности по уровню оплаты труда. Как свидетельствуют данные табл. 28.5, реализованные правительством меры позволили лишь приблизиться к соотношению средней в бюджетных отраслях со средней по экономике, сложившемуся в годы, предшествующие августовскому кризису 1998 г. Для бюджетного сектора наиболее благоприятным был 1996 г., но мы не можем провести по нему развернутый гармонизированный анализ, так как в 2005 г. был осуществлен переход от отраслевого классификатора к классификатору по видам деятельности, и гармонизированные данные имеются только за 1995 г. Однако фокусированно посмотрим на здравоохранение и образование, которые в старом и новом классификаторах представлены сопоставимыми группами: в 1997 г. средняя в этих отраслях составляла, соответственно, 77 и 70% от средней по экономике; в 2007 г. эти показатели составили, соответственно, 75 и 65%. Более низкую позицию занимает только сельское хозяйство.

Одним из основных государственных механизмов регулирования оплаты труда в бюджетном секторе является минимальный размер оплаты труда (МРОТ) и тарифная ставка (оклада) 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы (рис. 28.11). Несмотря на то что при анализе механизмов оплаты труда исследователи чаще всего апеллируют к МРОТ, до 2003 г. он практически не являлся прямым инструментом воздействия на оплату труда, поскольку выполнял другие регулирующие функции, например, применялся для определения размера штрафов. В бюджетном секторе данную роль выполняла тарифная ставка 1-го разряда ЕТС по оплате труда работников. В 2003 г., когда МРОТ перестал быть многофункциональным регулятором, ему вернули функции основного механизма, определяющего размер оплаты труда низкоквалифицированных работников бюджетного сектора, и с этого времени денежное содержание двух рассматриваемых инструментов совпадает. В среднегодовом исчислении мы наблюдаем максимальный рост тарифной ставки 1-го разряда работников бюджетной сферы в 2001 и 2007 гг.

Проведем сравнительный анализ годовой динамики реального денежного содержания тарифной ставки 1-го разряда, средней заработной платы и ее дифференциации в образовании и здравоохранении. Примем во внимание два следующих факта: во-первых, дифференциация измеряется не постоянно в течение года, а на основе данных по оплате труда за апрель; во-вторых, при росте ставки 1-го разряда происходило сжатие тарифной сетки, что должно было способствовать снижению дифференциации в оплате работников бюджетного сектора.

В 2001 г. мы наблюдаем один из самых высоких темпов годового реального роста тарифной ставки 1-го разряда, при этом средняя зарплата в образовании и здравоохранении, по отношению к предыдущему году, увеличивалась быстрее среднероссийского уровня, но не существенно: при среднегодовом увеличении



*Источник.* Авторские оценки на основе данных официальной статистики, данные о размерах минимальной оплаты труда и тарифной ставки 1-го разряда ЕТС в 2007 г. за III кв.

*Рис. 28.11.* Динамика реальных размеров средней и минимальной заработной платы в 2000—2007 гг., % к предыдущему году

реальной заработной платы по экономике в целом на уровне 22%, темп роста в обеих рассматриваемых отраслях составил 24%. При этом дифференциация, которая должна была обозначить тенденцию к снижению, достигла в 2001 г. максимального уровня за весь период реформ: коэффициент дифференциации фондов достиг 18,6 раз в образовании и 16,9 раз в здравоохранении. В данном случае важны периоды наблюдения. В апреле, когда был замер дифференциации, ставка 1-го разряда составляла 200 руб., а к декабрю она достигла уровня 450 руб., т. е. наши наблюдения по индикаторам неравенства сделаны до того, как произошел рост минимальной оплаты. Этим и объясняется статистическое противоречие показателей оплаты труда в 2001 г., когда ускоренный рост минимальной оплаты труда, реализуемый по сценарию сжатия неравенства, сочетался с высокими показателями неравенства. На самом деле, эффекты снижения неравенства стали заметны в 2002 г.

В 2002 г. ставка 1-го разряда не менялась в течение года, хотя в рамках сравнения среднегодовых реальных уровней (рис. 28.11) мы наблюдаем определенный рост. Что касается средней заработной платы, то темпы ее роста в образовании и здравоохранении опять совпали, но теперь они уже существенно превышали среднероссийский уровень — 139% против 117%, причем основной рост средних заработков приходился на вторую половину года. 2002 год можно считать одним из лучших с точки зрения приближения средней оплаты труда в рассматриваемых бюджетных отраслях к средней по стране (см. табл. 28.6). Что касается оценки дифференциации, то в апреле 2002 г. на ней ощущался след декабрьского (2001 г.) роста ставки 1-го разряда, и еще не была заметна реакция экономических субъектов на адми-

нистративное сжатие неравенства, поэтому фондовые коэффициенты дифференциации в этот период самые низкие за весь период экономического роста (13,5 раз в образовании и 13,2 — в здравоохранении).

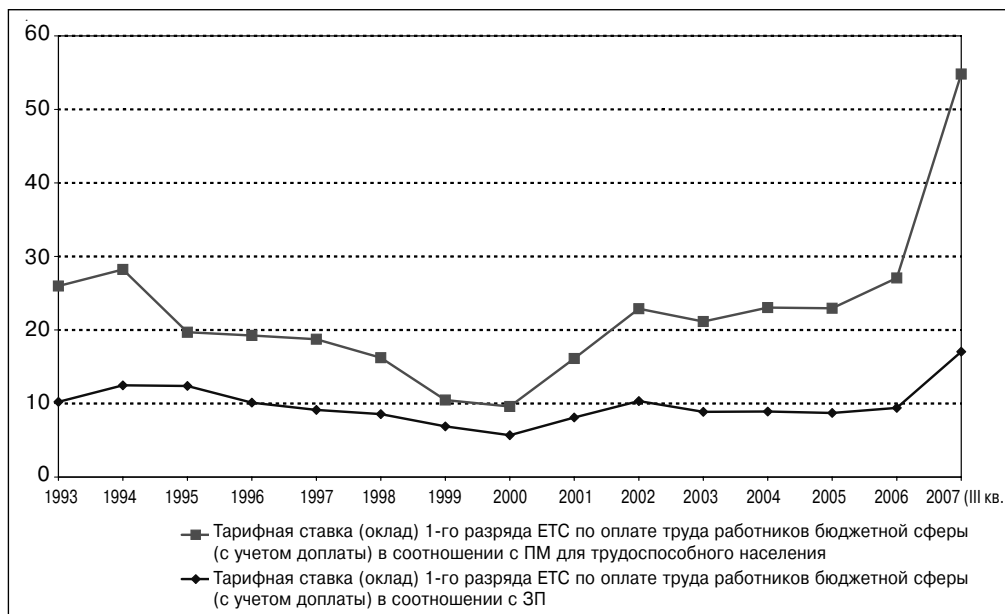
2003 год — год минимальных государственных вмешательств в оплату труда в бюджетном секторе. В реальном выражении денежное содержание 1-го разряда тарифной сетки даже снизилось, а средняя выросла всего на 3% в образовании и на 4% в здравоохранении, и это при том, что в среднем по экономике произошло увеличение реальной заработной платы на 13%. Отрасли самонастраивались за счет экономических событий на микроуровне и вне мер государственной политики. Рыночные отрасли, чтобы не терять квалифицированные кадры, демонстрировали более высокие темпы роста зарплаток, и тем самым компенсировали пошатнувшийся баланс в соотношении уровней оплаты труда в бюджетном и небюджетном секторах, а бюджетные отрасли, став более привлекательными, избавились от некоторых штатных единиц с низкой оплатой труда, что привело к росту дифференциации в них.

Два последующих года свидетельствуют, что изменения в средней и минимальной оплате труда в здравоохранении и образовании происходили синхронно со среднероссийским темпом роста средней заработной платы, при этом дифференциация в образовании увеличивалась, а в здравоохранении, наоборот, сокращалась.

В 2006 г., как следствие национального проекта, происходит ускоренный рост оплаты труда в здравоохранении: за год реальный прирост зарплаток составил 26%, при среднем по экономике уровне в 15 и 18% — в образовании. В данном случае механизмы воздействия не были связаны с минимальной оплатой труда, поэтому мы наблюдаем рост неравенства. Следующий, 2007 г., стал годом масштабного роста минимальной оплаты труда и снижения дифференциации в бюджетном секторе.

Для оценки приоритетов государственной политики в отношении оплаты труда работников бюджетной сферы также необходимо рассмотреть минимальную заработную плату в сравнении с прожиточным минимумом, воспринимаемым в обществе как критерий минимального заработка, который должен получать работник, и средней оплатой труда в экономике (рис. 28.12). Последнее сравнение позволит оценить позицию низкооплачиваемых работников бюджетного сектора относительно среднего стандарта оплаты труда.

В 1993 г. тарифная ставка 1-го разряда составляла 26% прожиточного минимума трудоспособного населения, следовательно, парадигма развития рынка труда, ориентированная на сохранение занятости в ущерб росту оплаты труда, привела к тому, что минимальные гарантии по оплате опустились значительно ниже прожиточного минимума. После финансово-экономического кризиса 1998 г. она опустилась до 10%. Начиная с 2001 г. можно говорить об интенсивном повышении тарифной ставки 1-го разряда, и уже к концу данного года она достигла 29% прожиточного минимума трудоспособного населения. Далее мы можем говорить о некотором колебании данного показателя при незначительном повышающем тренде. Во II квартале 2007 г. данное соотношение оценивалось на уровне 26,7%, но в следующем квартале, когда произошло более чем двукратное повышение минимальной оплаты труда (с 1100 руб. до 2300 руб.), оно выросло до 54,8%. Таким образом, в настоящий момент все еще сохраняется актуальность проблемы работающих бедных, обусловленная низким уровнем минимальной оплаты труда.



*Источник.* Рассчитано по данным сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

*Рис. 28.12.* Динамика минимальных социальных стандартов в 1993 г. — III кв. 2007 г., % от прожиточного минимума и номинальной начисленной заработной платы

Что касается эффектов влияния ускоренного роста МРОТ в 2007 г. и предполагаемого его последующего удвоения в январе 2009 г., то пока еще нет достаточной информации о том, как это повлияет на рынок труда. Первые результаты можно было ожидать в I квартале 2008 г. И действительно, по оперативным данным Росстата, среднемесячная численность безработных в этот период составила 110,8% от уровня IV квартала 2007 г., что можно рассматривать как реакцию на ускоренный рост минимальной заработной платы. В то же время обозначенный уровень безработицы составил 90% от соответствующего периода предыдущего года<sup>1</sup>, поэтому, возможно, мы имеем дело с сезонными эффектами. Результат будет более очевидным, когда будут получены данные за III и IV кварталы 2008 г.

В 2000—2001 гг. зарплату ниже прожиточного минимума имели более 40% работников. В результате повышения минимальных стандартов оплаты труда эта доля в 2002 г. опустилась до трети работников. Последующее его снижение определялось уже другими обстоятельствами. Усиленное материальное стимулирование квалифицированных работников столкнулось с ограничениями по наращиванию трудовых издержек предприятий, которые перешли к тактике их экономии за счет высвобождения малоквалифицированного персонала, что позитивно сказалось на уровне малооплачиваемости<sup>2</sup>. В 2004 г. этот уровень понизился уже до четверти

<sup>1</sup> Оперативная информация: занятость и безработица (на конец марта 2008 г.). [http://www.gks.ru/bgd/free/b08\\_00/IssWWW.exe/Stg/d03/7-0.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b08_00/IssWWW.exe/Stg/d03/7-0.htm)

<sup>2</sup> С точки зрения благосостояния экономически активных слоев населения избранная тактика имеет двойные последствия. Она позитивно сказалась на уровне малооплачиваемости, но оказала негативное влияние на численность безработных (см.: Белоусов А.Р. Российская экономика в среднесрочной перспективе: сценарии развития. Проблемы прогнозирования. 2004. № 4).

персонала, а в 2007 — до 16,5%. Подчеркнем, что распространенность низкооплачиваемости не всегда обусловлена низкой ценой труда. В частности, работники, занятые не полный рабочий день (месяц), могут по причине своей неполной занятости также оказаться в числе тех, чей заработок не превышает стоимости минимальной потребительской корзины. Работающие неполный рабочий день составляют 1—2% от общей численности занятых<sup>1</sup>, и, согласно нашим оценкам на основе обследований домохозяйств, большинство из них попадают в число бедных. В образовании по состоянию на 2007 г. 30,6% работников имели заработную плату ниже прожиточного минимума, в здравоохранении данный индикатор несколько ниже (22,9%), но существенно превышает среднюю долю по экономике.

### 28.5. Институты социальной поддержки населения и их влияние на уровень бедности

Важным рыночным институтом, содействующим снижению бедности, является государственная система социальной поддержки, развитие которой в период 2000—2007 гг. проходило по сценарию перехода от стабилизации социальных выплат к масштабным реформам. Можно выделить несколько этапов на этом пути.

*2000—2003 гг.* — этап стабилизации социальных выплат гражданам, имеющим право на льготы и нестраховые социальные выплаты, и масштабного реформирования пенсионной системы. Что касается программ натуральных льгот, жилищных субсидий, социального обслуживания уязвимых групп, то здесь происходил процесс увеличения числа участников программ социальной поддержки в рамках существующей нормативной базы. Законодательство изменилось только по отношению к ежемесячному пособию на ребенка. В 1999 г. были внесены поправки в Федеральный закон № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», согласно которым базовый размер пособия устанавливался на уровне 70 руб., а право на него представлялось только семьям, имеющим доходы ниже прожиточного минимума, что привело к сокращению численности его получателей (табл. 28.8). Данное пособие продолжало финансироваться из федерального бюджета. Пенсионная реформа предусматривала смещение приоритетов развития с задач обеспечения финансовой устойчивости к формированию модели эффективной пенсионной системы для будущих поколений<sup>2</sup>. Принятые законы закрепили курс на формирование многоуровневой пенсионной системы. Первый уровень обеспечивает выплату пенсий всем, независимо от трудового стажа, и перераспределение ресурсов внутри поколения в пользу бедных. За счет второго уровня решается проблема привязки размера пенсий к прежним заработкам, что, в свою очередь, способствует дифференциации пенсий. Третий уровень, в отличие от первых двух, базирующихся на принципах обязательности, предполагает добровольное формирование пенсионных взносов.

*2004—2005 гг.* — этап масштабного перераспределения бюджетных полномочий, формат которых определялся Федеральными законами № 122-ФЗ, № 131-

<sup>1</sup> Малева Т.М., Сурков С.В. Политика на рынке труда на этапе экономического роста// Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Зубаревич Н.В., Ибрагимова Д.Х. и др. / Под ред. Т.М. Малевой. М.: НИСП, 2007. С. 111—158.

<sup>2</sup> Синявская О.В. «Пенсионная реформа: компромисс или консерватизм?» Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007. С. 163.

ФЗ, № 199-ФЗ и новым Жилищным кодексом РФ (в части назначения и выплаты жилищных субсидий). Данные законодательные акты сформировали правовую основу для следующих реформ:

- 1) монетизация льгот и делегирование значительной части полномочий по предоставлению вводимых компенсационных выплат за счет регионального бюджета;
- 2) передача полномочий по выплате ежемесячного пособия на ребенка на региональный уровень;
- 3) административная реформа социальной защиты, в соответствии с которой социальные объекты передаются с муниципального на региональный уровень;
- 4) принятие единого для всей страны порядка предоставления жилищных субсидий.

В совокупности это привело к сокращению численности получателей пособий и жилищных субсидий, разделению всех льготников на федеральных и региональных и замене части натуральных льгот денежными компенсациями (см. табл. 28.8). При этом социальная политика стала важной статьёй расходов консолидированных региональных бюджетов.

Передача полномочий с федерального на региональный уровень не была подкреплена соответствующим перераспределением налоговых поступлений. Большинство регионов оказалось не в состоянии справиться с социальными обязательствами за счет налоговых доходов регионального бюджета, поэтому основным способом решения данной проблемы стали механизмы межбюджетного перераспределения в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В пенсионной сфере реформы в основном были нацелены на организацию накопительной компоненты пенсий, к которой текущий уровень пенсионного обеспечения (выплаты населению и поступления в пенсионный фонд) не чувствителен. Принципиальным для доходной обеспеченности Пенсионного фонда оказалось снижение максимального тарифа ЕСН, который с 1 января 2005 г. для целей текущего пенсионного обеспечения снизился до 20%. В дальнейшем дефицит бюджета Пенсионного фонда сдерживал рост пенсий по сравнению с заработными платами. Делегирование основных мандатов социальной поддержки (кроме пенсионного обеспечения) на региональный уровень закрепило институциональное развитие системы социальной защиты в рамках отсутствия федерального оператора для программ поддержки отдельных категорий населения. Однако законодатель постоянно инициирует такие программы (федеральные льготники, материнский капитал) и делегирует их финансовое сопровождение Пенсионному фонду, являющемуся единственным федеральным оператором социальных выплат. В результате этот государственный институт превращается в «министерство по бедности», что все больше отдаляет его от страховых принципов функционирования.

Таблица 28.8

**Динамика численности участников основных программ социальной защиты**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	2	3	4	5	6	7	8
Доля детей, на которых назначено ежемесячное пособие на ребенка, % от общего числа детей в возрасте до 16 лет	57,2	58,3	58,7	58,2	57,3	47,8	43,8
Доля семей, получивших субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, % от общего числа семей	7,7	9,1	11,4	15,2	13,7	11,9	10,6

Окончание табл. 28.8

1	2	3	4	5	6	7	8
Численность граждан, пользующихся льготами на оплату жилищно-коммунальных услуг, млн чел.	46,0	48,8	49,8	44,0	43,9	37,6	39,5
Численность проживающих в учреждениях для престарелых и инвалидов (взрослых), тыс. чел.	212	217	219	224	230	235	239
Численность обслуженных на дому граждан пожилого возраста и инвалидов (за год), тыс. чел.	1 049	1 067	1 104	1 103	1 122	1 138	1 147
Численность обслуженных учреждениями для лиц без определенного места жительства (в течение года), чел.	55 958	48 378	57 430	67 171	91 551	102 964	94 265

*Источник.* Данные сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

2006—2007 гг. — этап смещения приоритетов социальной защиты в пользу семей с детьми и семейного устройства детей-сирот. В декабре 2006 г. был принят пакет документов и нормативных актов, определяющих новые меры государственной социальной политики поддержки семей с детьми, направленной, по замыслу законодателя, на стимулирование рождаемости. Речь идет о:

- расширении числа получателей ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до полутора лет и повышении его размера;
- предоставлении семьям, в которых родился второй или последующие дети, права на получение материнского (семейного) капитала;
- установлении нового вида пособия при передаче ребенка на воспитание в семью;
- компенсационных выплатах родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении.

При этом система пенсионного обеспечения все больше превращалась в институт, гарантирующий преодоление бедности среди лиц старших возрастов, а не уровень жизни, адекватный вкладу работников в ВВП. При низкой дифференциации пенсий наблюдается все больший отрыв ее среднего уровня от средней заработной платы.

В контексте обсуждения влияния обозначенных преобразований в системе социальных программ на благосостояние и бедность целесообразно обратиться к данным, характеризующим вклад социальных трансфертов в доходы населения и их долю в ВВП (табл. 28.9). В анализируемом временном периоде выделяются два этапа: роста удельного веса трансфертов в ВВП и доходах населения (2000—2002) и последующего его снижения (2003—2006). Тренд в основном задавался динамикой пенсий, которые являются основным видом социальных трансфертов, но после монетизации льгот значимость пособий практически удвоилась, и именно рост пособий сдержал более серьезное сокращение доли социальных трансфертов в доходах.



Таблица 28.9

## Денежные социальные трансферты

	1992	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля в ВВП, %	5,3	8,7	7,5	9,0	9,6	9,5	8,3	8,1	7,7
Доля в доходах, %	143	13,4	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,7	12,0
из них,									
— пенсии, % от доходов	12,2	10,1	9,1	10,0	10,5	9,9	9,7	9,2	8,3
— пенсии, % от трансфертов	85,3	75,3	65,9	65,8	69,1	70,2	75,8	72,5	69,2
— пособия, % от доходов	1,2	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	1,3	2,3	2,7
— пособия, % от трансфертов	8,4	17,2	14,5	11,8	10,5	11,3	10,1	18,1	22,5

*Источник.* Рассчитано по данным сборника Росстата «Социальное положение и уровень жизни населения России» разных лет.

Рост пособий произошел, преимущественно, за счет финансирования программы монетизации льгот, предусматривающей ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) федеральным и региональным льготникам, удельный вес которых в 2006 г. составил порядка 64% от всех выплачиваемых в стране пособий. Адресные программы для бедных, к которым мы отнесли жилищные субсидии и ежемесячные пособия для детей в возрасте до 16 лет (или 18 лет, если они продолжают обучаться в государственных учебных заведениях), в 2006 г. составили лишь 15,5% в объеме всех пособий. При этом группа хронически бедных, которая в основном представлена домашними хозяйствами, утратившими связь с рынком труда, также практически исключена из числа получателей адресных пособий для бедных. Следовательно, дальнейшее сокращение бедности логично связывать не столько с ростом минимальной заработной платы и пенсий, сколько с развитием социальной защиты наиболее уязвимых групп населения.

Новые меры по поддержке семей с детьми предусматривали в 2007 г. объем затрат на выплату пособия по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет в размере 52,85<sup>1</sup> млрд руб. (рис. 28.13), в том числе 17 млрд руб. было выделено из Федерального бюджета, остальное — из Фонда социального страхования РФ. По сравнению с 2006 г. финансирование данного пособия было увеличено в 7 раз. К программе материнского капитала и компенсационным выплатам за услуги детских дошкольных учреждений текущие денежные доходы и бедность, соответственно, не чувствительны. Выплаты в связи с семейным устройством детей-сирот являются важным элементом проводимой социальной политики, но эффекты от этих программ на уровне макроэкономических оценок доходной обеспеченности не ощутимы. Политики рассматривают меры поддержки семей с детьми как инструменты содействия рождаемости. В целом большинство страновых исследований влияния политических мер на рождаемость свидетельствуют о том, что положительные эффекты есть, но они не столь велики, как этого хотят экономисты и финансисты, особенно когда существующая система государственной поддержки семей с детьми, как это имеет место быть в России, минимальна<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Данные Консолидированного бюджета 2007 г.

<sup>2</sup> *Ovcharova L., Popova D., Pishnyak A.* New measures supporting families with children: improving living standards and raising birthrates? An analysis of the maternity and child support measures introduced in 2007 in the Russian Federation. UNICEF and IISP, Moscow. 2007. P. 26.

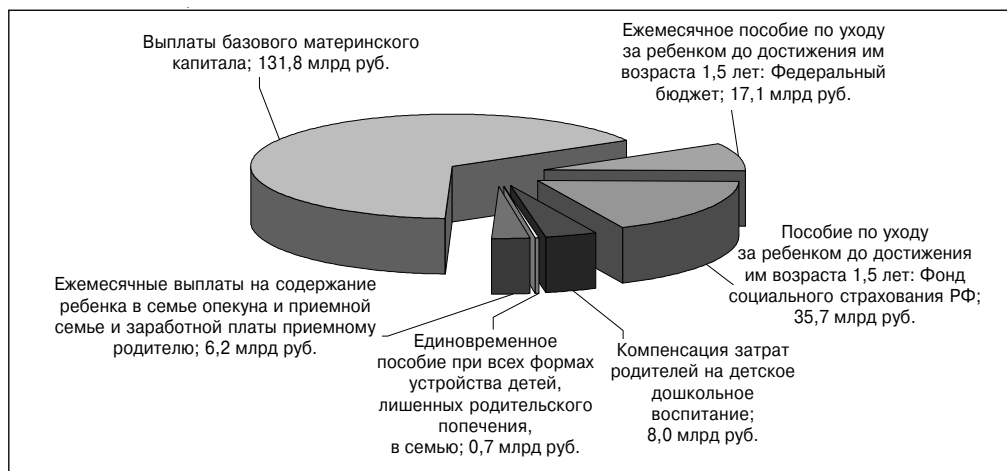


Рис. 28.13. Финансирование мер по поддержке семей с детьми из бюджетов всех уровней в 2007 г.

Как должны были измениться доходы семей после введения новых правил предоставления пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет? По нашим расчетам, в конце 2006 г. получателями пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет являлись 0,8 млн домашних хозяйств (1,5% от общей численности домохозяйств, согласно данным переписи населения 2002 г.), среди которых 20,9% имели доходы ниже черты бедности. Это пособие составляло 0,1% в объеме доходов всех домохозяйств и 4,1% — в доходах домохозяйств, получающих данное пособие. Следовательно, на макроэкономическом уровне его эффекты воздействия на уровень жизни практически не заметны. Они существенно увеличиваются при рассмотрении адресной группы получателей, но продолжают оставаться в числе незначимых источников доходов. В 2006 г. размер пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет составлял 700 руб. для работающих женщин, подлежащих социальному страхованию и находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

В соответствии с новыми правилами с 1 января 2007 г. пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет выплачивается всем женщинам, следовательно, произойдет практически двукратное увеличение числа домохозяйств, в составе которых есть получатели пособий, по нашим оценкам, до 1,3 млн (2,5% всех домашних хозяйств). Помимо этого, минимальный размер пособия с 1 января 2007 г. доведен до 1500 руб. в месяц на первого ребенка и до 3000 руб. — на второго ребенка в семье, а для работающих женщин — до 40% заработной платы (но в пределах 6000 руб.). Доля данного пособия в денежных доходах всего населения составит 0,3%, т. е. его влияние на доходы населения в целом на макроэкономическом уровне по-прежнему не заметно. Однако в доходах домохозяйств-получателей его удельный вес увеличится с 4 до 11% от общего объема.

Результаты имитационного моделирования системы государственной поддержки семьи в период рождения детей не позволяют обнаружить эффекты, способные компенсировать хотя бы на уровне минимальных потребительских стандартов падение доходов в связи с уходом женщины с рынка труда и появлением нового члена домохозяйства. Следовательно, пока политика государственной поддержки не адекватна материальным проблемам, возникающим в семье в случае

появления ребенка. Пособие по уходу за вторым ребенком до 1,5 лет (3000 руб.) компенсирует 85% прожиточного минимума ребенка. Следовательно, в I квартале 2007 г. оставшийся единственным работником в полной семье с 2 детьми должен получать не менее 11 522 руб. (что соответствует средней заработной плате в I квартале 2007 г.), чтобы, в сочетании с социальными трансфертами, обеспечить потребление хотя бы на уровне прожиточного минимума. Более 60% работников не имеют такой возможности, и проблема состоит не столько в том, что недостаточным является размер рассматриваемого пособия, сколько в отсутствии системы социальных трансфертов, гарантирующей некоторый приемлемый в обществе уровень жизни (например, в соответствии со стоимостью минимальной потребительской корзины) в период, когда семья попадает в сложные, с материальной точки зрения, периоды жизненного цикла.

## Выводы

1. Рассматриваемый период времени характеризуется сокращением уровня бедности в 2 раза, что произошло преимущественно за счет экономического роста, сопровождавшегося повышением заработной платы во всех секторах экономики. Если принять за базу сравнения 1999 г., то наблюдается трехкратное увеличение реальных денежных доходов и заработной платы. Реальные пенсии увеличивались более низкими темпами (в 2,5 раза), что обусловлено реформированием институтов пенсионного обеспечения и социальной защиты.

2. Можно констатировать факт восстановления предреформенного уровня среднедушевых доходов и средней заработной платы, если принимать во внимание скрытый от наблюдения фонд оплаты труда, который составляет порядка 40% от общего фонда. Исторически, применительно к доходам, это произошло в конце 2005 г., а по зарплате — в конце 2006 г. Однако для 60% населения процесс восстановления доходов еще не завершен, что обусловлено высокой дифференциацией доходов. Для средней пенсии восстановительный период также не завершен, и в декабре 2007 г. она составила 63% от реальной пенсии в декабре 1991 г.

3. В период восстановительного роста и усиления давления государства на бизнес предпринимались попытки ускоренного роста оплаты труда в бюджетном секторе и сжатия дифференциации трудовых доходов. Однако моменты ускоренного роста минимальной оплаты труда или административного повышения заработной платы отдельным категориям работникам (например, терапевтам в здравоохранении) сменялись периодами восстановления внутриотраслевого неравенства и сложившегося соотношения между средней заработной платой по экономике в целом и в преимущественно бюджетных секторах.

4. Принципиальных изменений в профиле бедности пока не произошло: лица в трудоспособном возрасте продолжают оставаться самой многочисленной группой среди бедных; семьи с детьми отличаются максимальными рисками бедности, которые в 2 раза выше среднего уровня бедности по стране; домохозяйства, состоящие только из пенсионеров, наоборот, в 2 раза реже чем все семьи, попадают в число бедных. Пенсионеры преодолевают бедность преимущественно за счет того, что работают. Среди неработающих пенсионеров уровень бедности в 1,5 раза выше среднероссийского уровня.

5. Вместе с тем можно говорить о наметившихся тенденциях в изменении профиля бедности: сокращается доля работников, городских жителей, молодых пен-

сионных возрастов; увеличивается доля молодежи в возрасте от 16 до 30 лет, женщин пенсионных возрастов и мужчин в трудоспособном возрасте. В совокупности эти результаты указывают на то, что потенциал влияния экономического роста на бедность практически исчерпан, и в перспективе сокращение бедности следует связывать с адресными программами социальной поддержки бедных, функционирующими на принципах сочетания мер стимулирования самообеспечения и денежных пособий. Содержание таких программ должно быть привязано к жизненным циклам семей. Действующая же система социальных пособий ориентирована на поддержку небедных семей и индивидов.

## Глава 29

### Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI в.

#### 29.1. Изменения в уровне образования населения и в системе образования

Российская Федерация является страной с высоким уровнем образования населения. По данным переписи 2002 г., лица, имеющие высшее (полное и неполное), а также среднее профессиональное образование, составили 462 человека на 1000 человек в возрасте 15 лет и старше.

По последней советской переписи 1989 г. этот показатель равнялся 322 человека. Число тех, кто имеет высшее и среднее профессиональное образование среди населения старше 15 лет, выросло с 1989 по 2002 г. в 1,4 раза.

Среди занятого населения удельный вес лиц с высшим образованием (полным и неполным) составил 26,6% в 2005 г.<sup>1</sup> По этому показателю Россия входит в первую тройку стран, уступая только Норвегии и США<sup>2</sup>.

Демографический фактор оказывает сильное влияние на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился и даже наметилась некоторая тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения (табл. 29.1), то в общеобразовательных учреждениях число учащихся продолжает сокращаться (табл. 29.2), а в учебных заведениях начального профессионального образования (НПО) этот процесс начался не так давно: выраженное падение контингентов наблюдается здесь с 2004 г. (табл. 29.3). В среднем профессиональном образовании (СПО) также наблюдается сокращение контингентов (табл. 29.4)<sup>3</sup>. В высшем образовании контингенты пока продолжают расти (табл. 29.5), но с 2005/2006 учебного года стало падать число принимаемых в вузы на бюджетной основе.

---

<sup>1</sup> Последние доступные данные.

<sup>2</sup> Индикаторы образования. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

<sup>3</sup> По последним данным Росстата, сокращение началось с 2005/2006 учебного года: численность студентов ссузов сократилась до 2461,9 тыс. чел., или на 1,7%.

Таблица 29.1

## 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 (ДОУ), тыс. чел.	6763	5584	4263	4246	4267	4321	4423	4530	4713
Число дошкольных образовательных учреждений, имеющих группы кратковременного пребывания детей	—	—	—	—	2270	3241	3912	4172	4423
В них:									
число групп кратковременного пребывания детей	—	—	—	—	3258	4879	6150	7008	7852
численность воспитанников в группах кратковременного пребывания детей, тыс. чел.	—	—	—	—	34,6	48,3	60,9	70,7	80,9
Численность воспитанников, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.	90	83	81	83	86	88	92	95	99
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, в процентах от численности детей в возрасте 1—6 лет	57,4	54,3	55,0	56,3	57,4	57,6	57,7	57,3	58,3

Источник. Росстат.

В дошкольном образовании с 2006 г. наблюдается рост числа воспитанников, хотя и небольшой. Он был обусловлен двумя причинами: с одной стороны, с конца 1990-х начинается рост числа рождений — с 9,0 родившихся на 1000 чел. населения до 10,2, что привело к увеличению контингентов ДОУ, с другой — возрос охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений (экономический рост привел к тому, что матери стали стремиться отдать детей в детские сады и выйти на работу). Вместе с тем охват детей 5—6 лет дошкольным образованием остается низким — он не превышает 70%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных детей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выровнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе.

Таблица 29.2

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

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
1	2	3	4	5	6	7
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

Окончание табл. 29.2

1	2	3	4	5	6	7
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

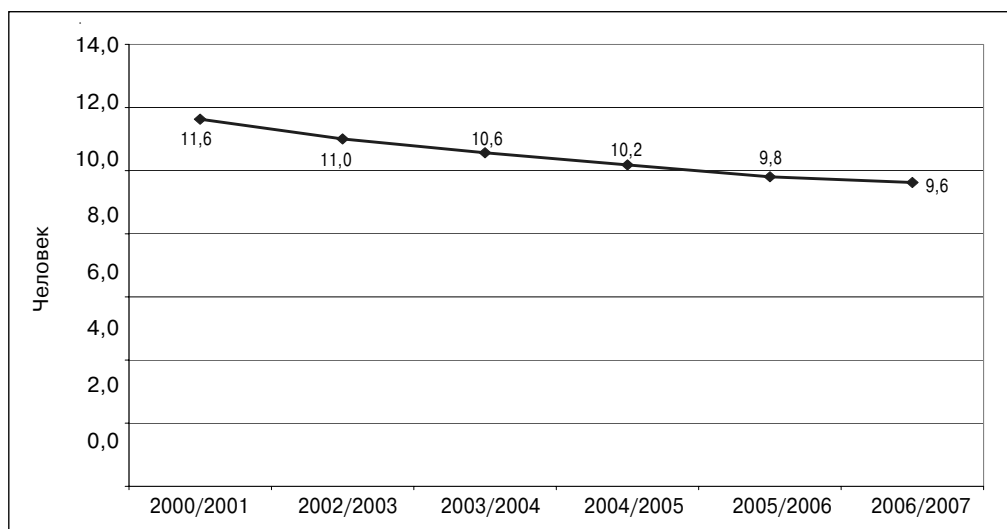
Источник. Росстат.

В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ (с 2000/2001 по 2006/2007 учебный год оно уменьшилось почти на 7,8 тыс.), продолжается падение числа учащихся, приходящихся на 1 учителя: в 2006/2007 учебном году оно уже опустилось почти до 9,5:1 (рис. 29.1).

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)<sup>1</sup>. 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. В то же время возрастная структура учительских кадров, которая сложилась к настоящему моменту, не может не вызывать тревоги, поскольку 47% работающих учителей (т. е. почти половина) — это лица пенсионного (17%) и предпенсионного возраста (30%).

За 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 2000/2001 по 2005/2006 учебный год сеть указанных школ со-

<sup>1</sup> См., напр.: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.



Источник. Рассчитано по данным Росстата.

Рис. 29.1. Соотношение ученик/учитель в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на 1 учителя)

кращалась примерно на 1200–1300 школ в год, но с 2005/2006 учебного года процесс пошел более интенсивно: в 2005/2006 учебном году сеть сократилась уже на 1700 школ, а в 2006/2007 учебном году — еще на 2100. Вместе с тем следует отметить, что при численности учащихся на 28,5% число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,7%, а число учителей — на 13,3%.

Таблица 29.3

#### Учреждения начального профессионального образования

	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся*, тыс. человек	Принято учащихся*, тыс. человек	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих*, тыс. человек
1	2	3	4	5
Все учреждения начального профессионального образования				
1993 г.	4273	1742	1007	922
1995 г.	4166	1689	928	841
2000 г.	3893	1679	845	763
2001 г.	3872	1649	837	759
2002 г.	3843	1651	842	745
2003 г.	3798	1649	823	722
2004 г.	3686	1604	783	708
2005 г.	3392	1509	688	703
2006 г.	3207	1413	630	680
2007 г.	3169	1253	586	656



Окончание табл. 29.3

1	2	3	4	5
в том числе:				
дневные учреждения	2743	1169	480	548
в них:				
отделения на базе основного общего образования	2515	906	294	353
отделения на базе среднего (полного) общего образования	1909	157	124	124
группы, в которых молодежь не получает среднего (полного) общего образования	1483	106	62	71
вечерние (сменные) и другие учреждения	426	84	106	108

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

Источники: Рособразование; Росстат.

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 достаточно 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, поэтому у обучающихся нет мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком профессии. Как показывают социологические исследования<sup>1</sup>, образовательные устремления выпускников системы НПО имеют следующий вид — см. рис. 29.2.

Таким образом, как следует из рис. 29.2, в настоящее время 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 квалификации<sup>2</sup> (рис. 29.3).

Таким образом, можно сделать вывод, что проблемы развития начального профессионального образования уже в ближайшие годы могут стать серьезным препятствием на пути экономического роста в России.

<sup>1</sup> См.: *Беляков С.А. и др.* Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

<sup>2</sup> См.: *Аврамова Е.М. и др.* Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

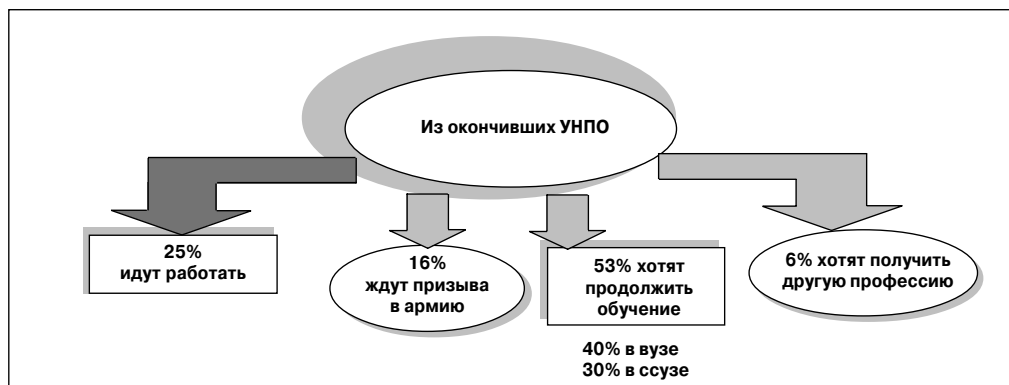


Рис. 29.2. Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО

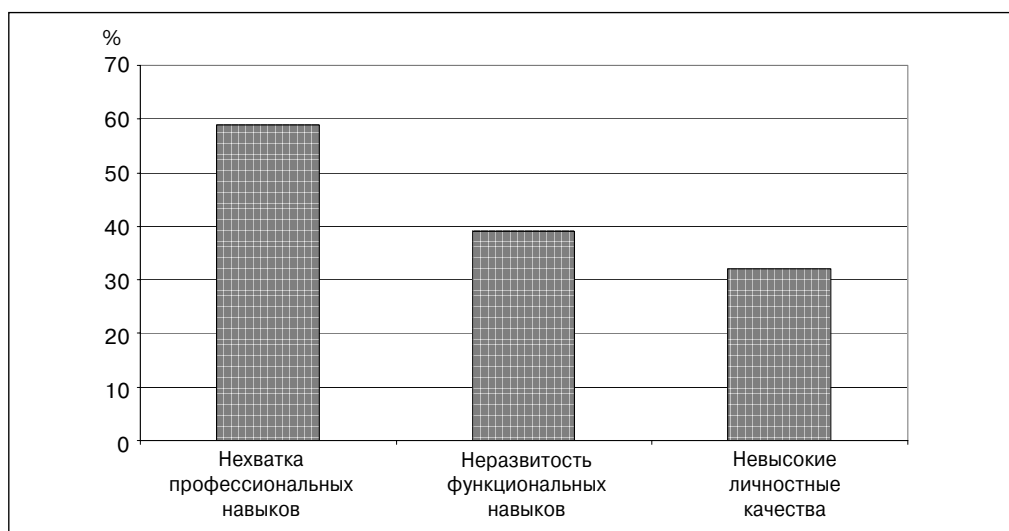


Рис. 29.3. Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей

Таблица 29.4

Учебные заведения среднего профессионального образования (на начало учебного года)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
1	2	3	4	5	6	7	8
Число средних специальных учебных заведений — всего	2703	2816	2809	2805	2905	2847	2799
в том числе:							
государственных и муниципальных	2589	2626	2627	2637	2688	2631	2566
негосударственных	114	190	182	168	217	216	233

Окончание табл. 29.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Численность студентов — всего, тыс. человек	2361	2586	2612	2600	2591	2514	2408
в том числе в учебных заведениях:							
государственных и муниципальных	2309	2489	2502	2504	2473	2389	2288
из них обучалось на отделениях:							
очных	1698	1808	1843	1878	1888	1836	1749
очно-заочных (вечерних)	87	85	81	76	67	60	55
заочных	519	589	571	542	510	483	472
экстернат	5	7	7	8	8	10	12
негосударственных	52	97	110	96	118	125	120
из них обучалось на отделениях:							
очных	24	48	61	55	73	75	73
очно-заочных (вечерних)	7	11	6	5	4	4	4
заочных	21	37	43	34	40	45	39
экстернат	1	2	1	1	2	2	3
На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений	162	179	182	181	181	177	170
в том числе государственных и муниципальных	158	172	174	174	173	168	161
Численность преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. человек:	130,8	143,3	146,4	145,4	150,8	148,0	148,2
государственных и муниципальных*	129,5	134,2	135,6	137,1	140,4	136,4	137,2
негосударственных**	1,3	9,1	10,8	8,3	10,4	11,6	11,0

\* Штатный персонал.

\*\* Общая численность преподавателей, включая работавших 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. В 2005—2007 гг. эта тенденция сохранилась. В 2007 г. 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 учебных заведениях СПО приступили к занятиям 238,1 тыс. студентов, или 32,6% от общего числа принятых (в 2006 г. — 260,8 тыс., или 34,5%).

Следует отметить, что в настоящее время в России для выпускников, окончивших среднюю школу (11 классов), выбор в пользу учебных заведений НПО и СПО крайне проблематичен: практически для всех из них магистральным является путь в вуз независимо от региона проживания (см. табл. 29.5).

Таблица 29.5

**Образовательные притязания старшеклассников  
и их родителей в зависимости от региона проживания**

Регион проживания	Образовательные притязания (число респондентов, %)						
	Как получится	Общее среднее	НПО	СПО	ВПО	Ученая степень	Всего
Москва	6,8	0,0	0,4	10,0	80,0	2,8	100
Нижний Новгород	16,0	0,8	1,2	10,4	70,8	0,8	100
Вологда	12,8	0,5	0,5	11,2	72,9	2,1	100
Иваново	3,2	0,8	0,4	8,0	86,7	0,8	100
В целом по выборке	9,5	0,5	0,6	9,8	78,0	1,6	100

*Источник.* Исследование ИСЭПН (автор Е.М. Аврамова).

Как нетрудно заметить, для тех, кто заканчивает 11-й класс и их родителей, выбор в пользу учебного заведения НПО находится в пределах 1%, для учебных заведений СПО — в пределах 10%. Обращает на себя внимание и тот в факт, что в Иваново — центре высоккодотационного региона, ориентация на получение высшего образования выше, чем даже у московских школьников. Можно предположить, что это связано с желанием за счет получения высшего образования вырваться из неблагоприятной экономической ситуации.

В 2007/2008 учебном году ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (табл. 29.6).

Таблица 29.6

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

	1993/ 1994	1995/ 1996	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Число высших учебных заведений — всего	626	762	965	1039	1044	1071	1068	1090	1108
в том числе:									
государственных и муниципальных	548	569	607	655	652	662	655	660	658
негосударственных	78	193	358	384	392	409	413	430	450
Численность студентов — всего, тыс. человек	2613	2791	4741	5948	6456	6884	7064	7310	7461
в том числе в учебных заведениях:									
государственных и муниципальных	2543	2655	4271	5229	5596	5860	5985	6133	6208
из них обучалось на отделениях:									
очных	1625	1700	2442	2862	3010	3144	3195	3251	3241
очно-заочных (вечерних)	170	161	259	299	302	300	300	291	280
заочных	748	795	1519	1973	2165	2279	2348	2443	2532
экстернат	—	0,1	51	95	120	137	142	147	155
негосударственных	70	136	471	719	860	1024	1079	1177	1253

Окончание табл. 29.6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
из них обучалось на отделениях:									
очных	37	53	183	242	267	290	313	331	331
очно-заочных (вечерних)	5	14	44	47	50	61	71	81	72
заочных	22	61	243	427	539	663	684	753	835
экстернат	6	7	1	3	4	10	11	12	14
На 10 000 человек населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек	176	188	324	410	448	480	495	514	525
в том числе государственных и муниципальных	171	179	292	361	388	408	419	431	437
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. человек:									
государственных и муниципальных*	239,8	240,2	265,2	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0	340,4
негосударственных**	3,8	13,0	42,2	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8

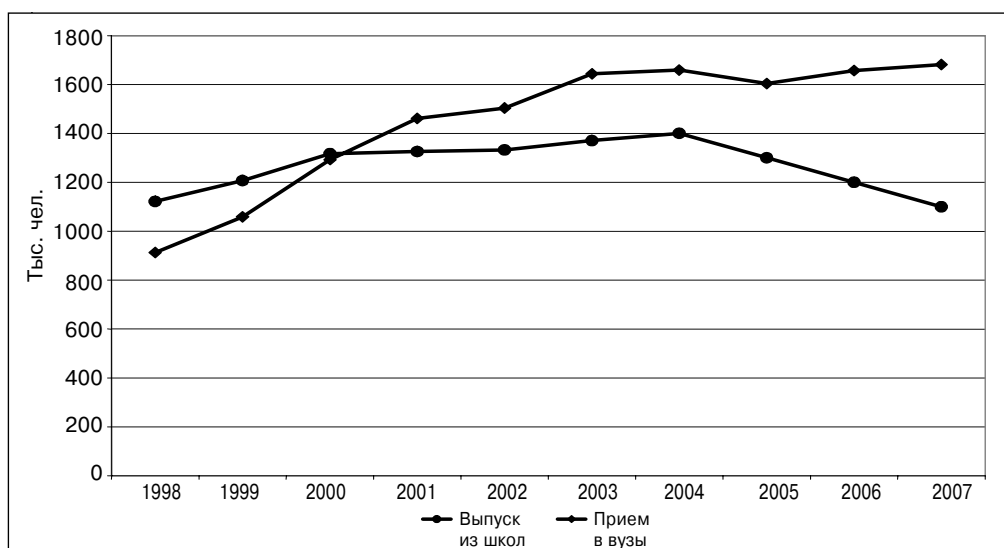
\* Штатный персонал.

\*\* Общая численность преподавателей, включая работавших на условиях штатного совместительства.

Источник. Росстат.

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.

Прием в вузы, начиная с 2000 г., стал стабильно превышать число выпускников средних школ (рис. 29.4).



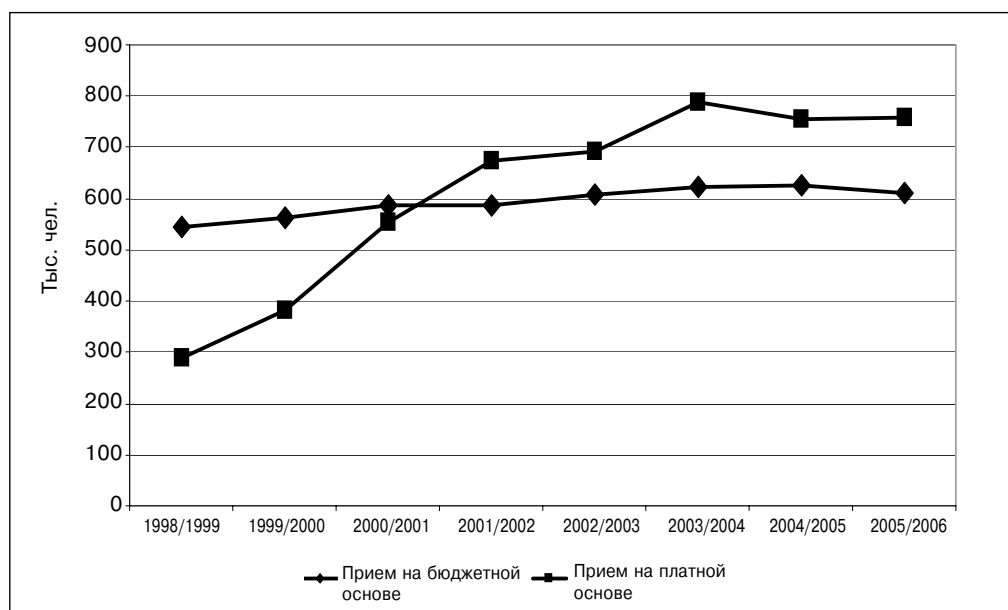
Источник. Росстат.

Рис. 29.4. Прием в вузы и выпуск из средних школ

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув в 2004 г. 7,46 млн. чел. Вместе с тем в государственном секторе она выросла на 75,3 тыс. чел. (на 1,2%), а в негосударственном — на 76,1 тыс. чел. (на 6,5%).

В 2005 и 2006 гг. разрыв между числом поступивших в вузы и окончивших среднюю школу по сравнению с 2004 г. стал увеличиваться, что свидетельствует, на наш взгляд, о том, что началось интенсивное перераспределение абитуриентов между учебными заведениями СПО и вузами.

В 2000 г. фактически сравнялись величины бюджетного и платного приема в государственные и муниципальные вузы (рис. 29.5).



Источник. Образование в Российской Федерации 2006: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Рис. 29.5. Прием в государственные вузы на бюджетной и платной основе

В последующие годы платный прием в государственные и муниципальные вузы стал превышать бюджетный (табл. 29.7). В 2006/2007 учебном году доля студентов, обучающихся на платной основе, в общей численности студентов государственных и негосударственных вузов достигла 66%.

Общий прием в вузы в 2007 г. составил 1681,6 тыс. чел., что на 24 тыс. чел. больше по сравнению с 2006 г. При этом прием в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вырос незначительно — всего на 7,3 тыс. чел.; соответственно, основной прирост приема — 16,7 тыс. чел. пришелся на негосударственные вузы (см. табл. 29.7).

Прием на бюджетные места падает третий год подряд — его снижение за указанный период составило почти 60 тыс. чел., или 9,5%.

Таблица 29.7

**Динамика приема в государственные и негосударственные вузы  
в 2000—2007 гг.**

Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/2001	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/2002	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/2003	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/2004	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/2005	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/2006	1372,5	613,5	759,0	268,0
2006/2007	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/2008	1384,0	568,8	815,2	297,6

*Источник.* Росстат.

Следует отметить, что в профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения доступности, под которую оформились все 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 ко всеобщему высшему образованию, — в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов<sup>1</sup>. 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. Однако, как показал опыт последних двух лет, государственные высшие учебные заведения в своей массе к такому изменению задач пока не готовы.

## **29.2. Политика финансирования образования**

### **29.2.1. Динамика общих расходов на образование**

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. 29.8). 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. 29.9).

<sup>1</sup> В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

Таблица 29.8

**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 в % 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.

Таблица 29.9

**Объем платных услуг системы образования в 2000—2007 гг.**

Объем платных услуг системы образования	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7
В % к 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 3800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование сосредоточена на финансировании высшего образования (табл. 29.10).

Таблица 29.10

**Расходы федерального бюджета на образование в 2000—2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
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



Окончание табл. 29.10

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы федерального бюджета на образование, в % ВВП	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Расходы федерального бюджета на высшее образование, в % ВВП	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета, %	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	5,1
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета, %	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,9

Источник. Росстат, Минфин РФ.

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. 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.<sup>1</sup>

С 2003 г. плата за обучение в государственных вузах стала превышать аналогичный показатель для негосударственных вузов. Это можно было расценить как показатель того, что государственные вузы по качеству образования выиграли конкурентную борьбу у негосударственных высших учебных заведений, поэтому потребитель готов платить за обучение в государственных вузах больше, чем в негосударственных. Эта версия легко принималась, так как представление о второсортности негосударственного образования достаточно широко (и прочно) распространено как в обществе, так и в вузовской среде. Представляется, однако, что причина указанного «выигрыша» коренится в другом — в росте бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника и, как уже отмечалось, в позиции налоговых органов, когда плата за обучение в государственных вузах должна была быть не меньше аналогичных бюджетных расходов. В 2003 г. по требованию налоговых органов были подняты цены обучения в вузах, где они были ниже бюджетных расходов в расчете на 1 студента. Например, они поднимались с 9—12 тыс. руб. (300—400 долл. по тем временам) до 16,5 тыс. руб. (550 долл.), т. е. на 37,5—85%, что было огромным увеличением стоимости платного обучения для населения многих дотационных регионов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

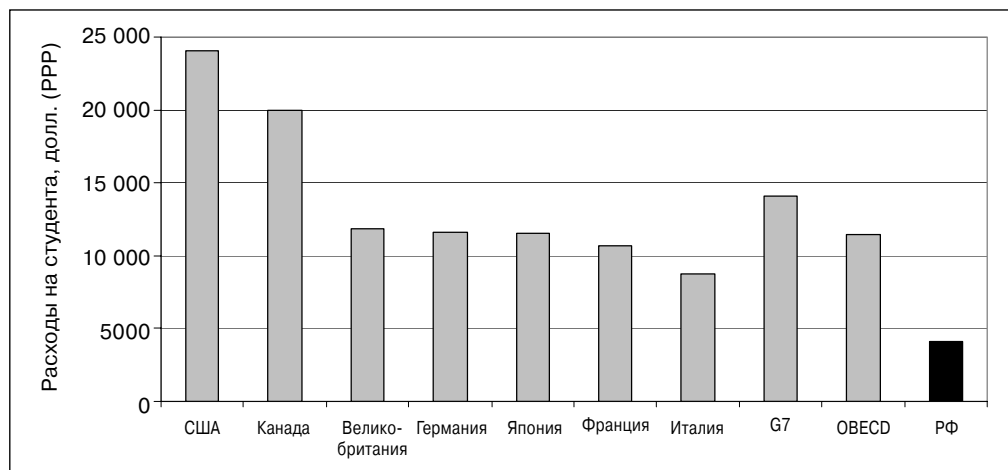
<sup>2</sup> Следует отметить, что этот момент сыграл крайне отрицательную роль в эксперименте по введению государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). В 2003 г. — втором году эксперимента — плата за обучение была резко поднята, что было связано с требованием налоговых органов, но населением было воспринято как непосредственное следствие введения ГИФО.

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

В структуре расходов федерального бюджета на образование в 2008—2010 гг. наибольшая доля приходится на расходы на высшее профессиональное образование (77,4; 77,6; 74,9% соответственно). Расходы на ВПО в первые два года должны расти практически теми же темпами, что и расходы на образование в целом, однако на 2010 г. в федеральном бюджете темпы роста расходов на высшее образование запланированы ниже темпов роста общих расходов на образование.

В странах ОЭСР доля расходов на образование в ВВП — государственных и частных — в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,5%. При этом данный показатель колеблется по странам от 3,5% ВВП (Турция) до 7,3% ВВП (Южная Корея). Таким образом, Россия несколько отстает от стран ОЭСР по средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Однако следует отметить, что в странах ОЭСР учитываются только легальные расходы на образование. Кроме того, Россия сильно отстает от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее образование, где речь идет преимущественно о государственных (бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,8% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 2,4% в 2000 г. до 3,0% в 2002-м, в 2007 г. вновь снизился до 2,9%.

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 г. сократился до 3 раз (рис. 29.6).



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

Рис. 29.6. Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России (в 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.

Таким образом, в России в последние годы начала складываться достаточно противоречивая ситуация с финансированием высшей школы. С одной стороны, рост бюджетного финансирования может негативно сказаться на доступности высшего образования для населения высокودотационных субъектов Российской Федерации, а с другой — он недостаточен для того, чтобы обеспечить конкурентоспособность российского высшего образования на мировом образовательном рынке.

### **29.2.2. Реформа межбюджетных отношений и ее влияние на региональную дифференциацию финансирования образования**

По решению Государственного совета Российской Федерации от 29 августа 2001 г. обязанности несения расходов на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами: первые должны были обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые — содержание зданий и сооружений общеобразовательных учреждений. Непосредственным поводом к принятию такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей и обусловленные этим учительские забастовки. Это решение было оформлено Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 123 «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», и с 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на осуществление образовательного процесса в экспериментальном порядке<sup>1</sup>. В 2005 г. начался переход на указанную систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя до сих пор феномен задолженности по заработной плате в рассматриваемой сфере непреодолен.

В то же время выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к постановке вопроса о принципах распределения выделяемых бюджетных ассигнований, и фактически именно это решение дало реальный импульс к переходу на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Субвенции местным бюджетам на осуществление образовательного процесса стали постепенно рассчитываться исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т. е. по подушевому принципу.

Однако местные власти при распределении получаемых средств между школами механизмом подушевого финансирования используют не в полной мере, руководствуясь, как правило, рядом других принципов: это по большей части стремление к сохранению сети и кадрового состава школ, обеспечению в условиях роста финансирования социальной стабильности. Сокращение численности учащихся

<sup>1</sup> В дополнение к тем субъектам Российской Федерации, которые ранее вошли в эксперимент по нормативно-подушевому финансированию.

в силу демографических причин ежегодно приводит к сокращению числа школ и учителей примерно на 1—2%. Как уже отмечалось, в 2006—2007 гг. этот процесс по отношению к школам интенсифицировался, что во многом связано с реализацией в некоторых субъектах Российской Федерации комплексных проектов модернизации региональных систем образования в рамках приоритетного национального проекта «Образование». В указанных комплексных региональных проектах предусматривается доведение принципа нормативного подушевого финансирования до школ.

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, которую планировалась завершить в 2007 г.

Данное решение, которое было принято из вполне рациональных соображений, что учреждения НПО и СПО готовят преимущественно кадры для локальных (региональных и местных) рынков труда, поэтому они должны управляться 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 НПО<sup>1</sup> (рис. 29.7).

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 место жительства, либо происходит и то и другое. В результате никакой ориентации на локальные рынки труда при подготовке по «мужским профессиям и специальностям» добиться не удастся, и средства региональных бюджетов в этой части тратятся с крайне 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.

<sup>1</sup> См., напр.: 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.

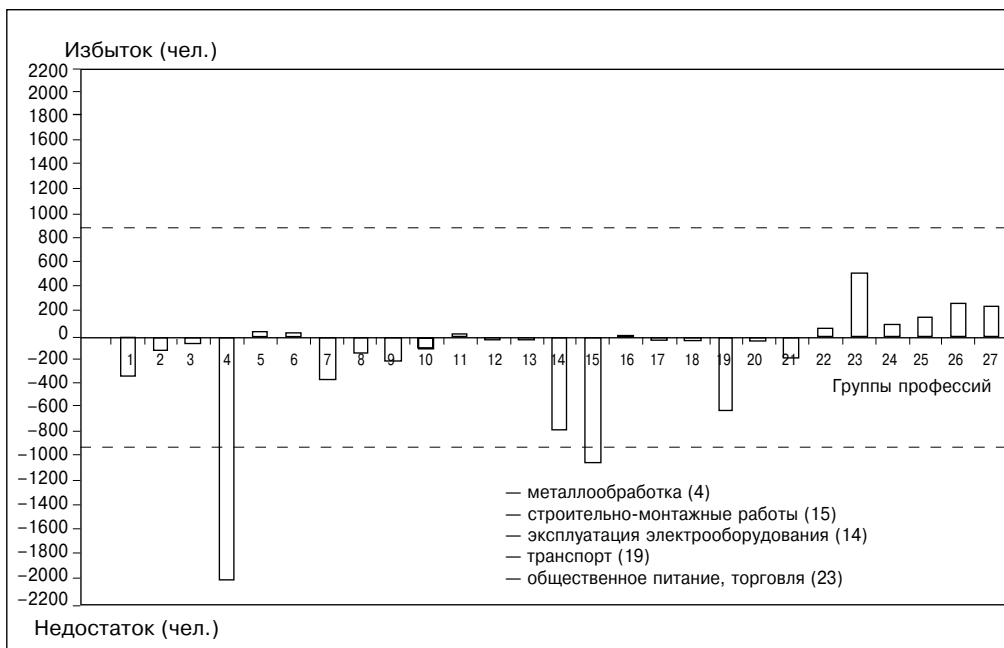


Рис. 29.7. Отклонение выпуска учреждениями НПО квалифицированных рабочих от потребностей отраслей экономики Самарской области в 2003 г.

## 29.3. Структурная политика в системе образования

### 29.3.1. Развитие массового высшего образования и изменения в структуре подготовки кадров

В России в последние годы наблюдается бум высшего образования: стремительно росло число высших учебных заведений — с 1991 по 2007 г. более чем в 5,8 раза, а также численность студентов — с 1992 по 2007 г. в 2,7 раза.

Бум высшего образования стал реакцией на произошедшее обесценение человеческого капитала в период экономического кризиса 1990-х годов: повышение уровня образования позволяло преодолевать неопределенность экономического развития и повышало адаптивные возможности молодежи в новой социальной и экономической среде. При этом получение высшего образования становится социальной нормой для населения России<sup>1</sup>.

Круг социальных функций высшей школы существенно расширился. Во многих дотационных регионах она превращается в «социальный сейф», предотвращающий высокую молодежную безработицу. Она служит также механизмом уклонения юношей от армии, компенсацией низкого уровня школьного образования,

<sup>1</sup> Превращение высшего образования в социальную норму впервые было отмечено А. Левинсоном (Дубин, Гудков, Левинсон и др., 2004) и затем получило подтверждение в других исследованиях. См., напр.: Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1 [9]; Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

все больше превращается в институт социализации, а не профессионализации молодежи до 22 лет. Кроме того, она функционирует как машина по присвоению определенного социального статуса для многих работающих, когда формальными требованиями к занятию должности является наличие высшего образования<sup>1</sup>.

На фоне общего роста студенческого контингента в России произошло серьезное переформатирование всей системы высшего образования и более широко — всей системы профессионального образования.

Прежде всего обращает на себя внимание то, что темп роста контингента студентов-заочников в последние годы превышает темп роста числа студентов очной формы обучения. В результате если в 1992 г. на очную форму обучения принималось 69% общего приема, а на заочную — 24,8%, то в 2006 г. прием на заочную форму обучения превысил 43,0%, а на очную — снизился до 49,8% общей численности принятых на 1-й курс.

Общепризнанно, что качество заочного обучения ниже, чем очного, а качество образования в филиалах ниже, чем в головном вузе. Вместе с тем в последние годы наиболее быстро рос прием в филиалы государственных вузов и негосударственный сектор высшего образования. В 2007 г. доля студентов-заочников в негосударственных вузах достигла 66,6%. Соответственно можно сделать вывод: столь быстрое расширение системы высшего образования происходит в форме развития массового высшего образования невысокого качества, доступного для подавляющего большинства поступающих. Другими словами, в результате произошедших изменений в 1990-е — начале 2000-х годов в России сложилась система массового и преимущественно дешевого образования. В силу того, что стоимость заочного обучения составляет 10% стоимости очного, повышение бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника может привести не только к оттоку студентов в негосударственный сектор, но и к еще большему развитию заочной формы обучения в государственных вузах.

В 2000—2007 гг. произошло существенное изменение структуры подготовки кадров в системе высшего профессионального образования. Прежде элитные (престижные) специальности уступили место другим, которые в советское время не пользовались особой популярностью. Центр тяжести сместился явно в сторону экономических, управленческих и юридических специальностей, специальностей сервиса и гуманитарно-социальных специальностей. В последние годы к этому списку добавляется и специальность «Информатика и вычислительная техника». Вместе с тем нельзя не отметить, что при всей выраженности тенденций ситуация достаточно сильно различается, если сравнивать государственный и негосударственный сектора высшего образования. В государственном секторе наличие бюджетного сегмента приводит к тому, что сохраняется рост по тем специальностям, которые в целом рыночным спросом не пользуются.

### **29.3.2. Функциональная дифференциация высшего образования по линии «общее—специальное»**

Быстрое и резкое увеличение контингента высшей школы поставило на повестку обсуждения вопроса и о новом разделении высшего образования на общее высшее и высшее профессиональное образование. Превращение высшего образования

<sup>1</sup> Этим во многом объясняется быстрый рост заочного образования.

в социальную норму привело к тому, что молодежь получает его все более вынужденно под давлением семьи или, даже более широко, социального окружения<sup>1</sup>.

Согласно данным социологических исследований, направленных на выявление требований работодателей к работнику<sup>2</sup>, наличие у работника высшего образования рассматривается работодателем как императивное требование для большинства рабочих мест, кроме мест простого ручного труда. Если используется сложное (дорогостоящее) оборудование, то даже на рабочие места, где традиционно работали рабочие, в настоящее время работодатель предпочитает брать работника с высшим образованием. Этот уровень рассматривается как культурная норма, определяющая поведение работника в процессе труда. По мнению большинства работодателей, высшее образование определяет следующие качества работника: дисциплинированность, исполнительность, коммуникабельность, ответственность, мотивированность (нацеленность на получение результата), умение и стремление к освоению новых знаний. На рабочие места, связанные с работой с клиентами, работодатель предпочитает ставить только людей с высшим образованием. Здесь важными характеристиками, за которые «отвечает» высшее образование, становятся: культура речи, умение держаться, вежливость, находчивость, знание иностранных языков и даже внешняя привлекательность<sup>3</sup>. Таким образом, речь в основном идет об общей культуре, включая поведенческую культуру, о коммуникативных навыках и культуре труда<sup>4</sup>. Проведенные исследования также показывают, что в современной экономике работодатель отдает предпочтение «широкому профилю» подготовки по сравнению с подготовкой узкого специалиста. Узкий специалист востребован только на рабочих местах, где в деятельности преобладают конкретные (узкие) навыки (подготовка летного состава, судоводителей морских судов<sup>5</sup> и т. п.), а также при подготовке квалифицированных рабочих<sup>6</sup>.

Общее высшее образование, выполняющее прежде всего функцию социализации, а не профессионализации, связано и с процессом быстрого расширения сферы высшего образования. Рост массовости высшей школы неминуемо должен был привести к снижению качества высшего образования как собственно профессионального образования. Косвенным свидетельством снижения качества может служить значительно меньший рост числа преподавателей вузов по сравнению с ростом числа студентов. С 1991 по 2005 г. численный состав профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов вырос всего на 34% при росте контингента студентов, как уже отмечалось, в 2,7 раза. При этом серьезные изменения претерпела структура профессорско-преподавательского состава высших учебных заве-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Социальная дифференциация высшего образования // Отв. ред. С.В. Шишкин. Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005. С. 29–38, 99–153.

<sup>2</sup> Дубин Б.В. и др. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты // Доступность высшего образования в России. М.: НИСП, 2004; Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1; Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

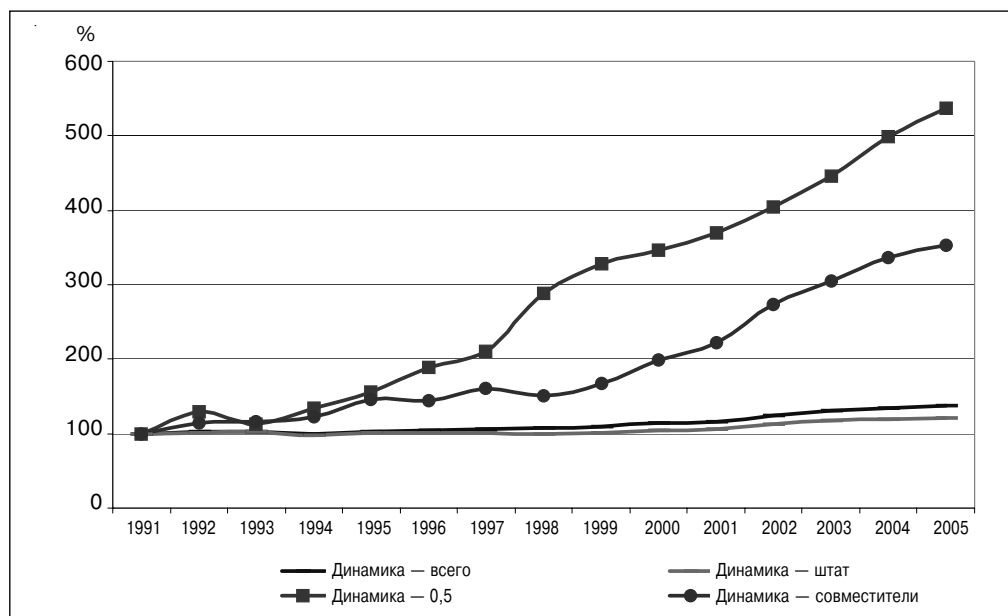
<sup>3</sup> Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС Пресс, 2006.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Разработка моделей и механизмов участия федеральных органов исполнительной власти в управлении образовательными учреждениями высшего и среднего профессионального образования, передаваемых в ведение Рособразования. Отчет. ЦЕНО АНХ, 2005.

<sup>6</sup> Мониторинг экономики образования. Анализ взаимосвязей системы образования и рынка труда в России // Информационный бюллетень. 2005. № 1.

дений. Штатный преподавательский персонал вырос менее чем на четверть, в то время как число совместителей выросло более чем в 3,5 раза. Одновременно произошла реструктуризация и внутри штатного состава: число преподавателей, работающих на полную ставку, увеличилось за почти 15 лет всего на 21%, а вот число штатных полуставочников и четвертьставочников возросло за тот же период почти в 5,3 раза (рис. 29.8).



Источник. Образование в Российской Федерации: Стат. ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.

Рис. 29.8. Динамика изменения состава ППС вузов в 2000–2006 гг.

Таким образом, штатные преподаватели начали работать на 1,5–2 ставки, чтобы компенсировать сравнительно низкую заработную плату. Вместе с тем резко возросшая численность штатных полуставочников и совместителей показывает, что основным местом работы для значительной части преподавателей (для более чем 31%) перестает быть вуз. Он становится местом подработки, выходом для тех, кто стремится получить услуги репетитора при поступлении в вуз, средством решения других социальных задач.

Указанные процессы негативно отражаются на качестве высшего образования. В целом можно сделать вывод: быстрое развитие массового высшего образования привело к снижению качества профессионального образования. В силу этого, а не только в силу изменения требований работодателей происходит дифференциация функций системы высшего образования по линии «общее—специальное (профессиональное)». Эта дифференциация пока не получила институционального выражения, и различия в системе высшего образования оцениваются весьма грубо: столичное образование (вузы Москвы и Санкт-Петербурга) — нестоличное (провинциальное) образование, престижное — непрестижное в рамках конкретного региона, хорошее и плохое образование. В последние два года к этому добавились новые градации — национальный (федеральный) университет (это стало весьма



важным моментом выбора вуза в Южном и Сибирском федеральных округах, где указанные университеты были созданы), а также инновационный вуз (вуз, реализующий инновационную программу).

Более глубокая открытая сегментация рынка высшего образования с выделением собственно элитного профессионального образования и массового общего еще впереди.

В этих условиях основной акцент должен быть сделан на изменении организационно-экономического механизма функционирования системы образования, что в наиболее наглядном виде и произошло в высшей школе (с целью экономии на масштабе всемерного расширения платности, развития дешевого образования<sup>1</sup> и т. п.). В общем образовании такая «инструментальная» подстройка по факту также происходит, но в силу его обязательности и общедоступности она не может сводиться к экономическому механизму, а требует пересмотра самих содержательных оснований общего образования, к чему общество еще не готово.

### **29.3.3. Институциональные преобразования в системе образования. Старт Болонского процесса**

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 отдельно.

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., 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 выпуском из бакалавриата 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 лишены, привело бы к реформированию всего пространства высшего образования и к явному снижению ста-

<sup>1</sup> Его нередко рассматривают как «псевдообразование» или как покупку дипломов, но в целом это продолжение переоформления организационно-экономического механизма деятельности высшей школы, сегментации рынка высшего образования и решения социальных статусных проблем.

туса многих вузов. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практически 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, а это уже социальная причина.

Между тем если бы речь шла просто о механическом разделении традиционной подготовки специалитета 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.

Для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме «бакалавриат—магистратура», а введение единых жестких требований к качеству образования, прозрачности критериев качества для всех стран-участников и обеспечение эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса: развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможности гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые измерители качества полученных знаний.

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 выпускников 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 (федеральным университетам, 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 четко определенных 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 проверяемы. 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 идее 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 № 74 «Об автономных учреждениях». 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 (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 делается. 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 возника-

ет 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<sup>1</sup>.

#### 29.4. Приоритетный национальный проект «Образование»

В сентябре 2005 г. Президент РФ объявил о реализации в 2006—2008 гг. приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) наряду еще с тремя национальными проектами в сфере здравоохранения, доступного жилья для молодежи и поддержки российского сельского хозяйства.

При разработке содержания национального проекта по образованию Минобрнауки первоначально предполагало включить в него следующие мероприятия:

- поддержка учителей-новаторов — 10 тысяч лучших учителей России должны были получить по 100 тыс. руб.;
- поддержка инновационных школ — на конкурсной основе инновационные школы должны будут получать по 1 млн руб.;
- поддержка классных руководителей — за классное руководство устанавливалась доплата к заработной плате в размере 1000 руб. в месяц;
- выделение на конкурсной основе инновационных вузов и финансирование их программ развития в объеме от 500 млн до 1 млрд руб.

Следует отметить, что намеченные в национальном проекте действия подверглись достаточно резкой критике со стороны педагогической общественности. Ее суть сводилась к следующему:

- поощрение новаторов, причем в размере трехлетней заработной платы рядового учителя, ничего не изменит в системе образования, а вызовет лишь недовольство большинства учителей;
- выплата значительных денежных средств одному учителю в среднем на две школы не может обеспечить роста инновационного потенциала системы общего образования и привлечь в школы молодые конкурентоспособные кадры;
- в условиях, когда не решен вопрос о повышении заработной платы учительству в целом, когда материально-техническая база школ находится в тяжелом состоянии, поощрение инновационной деятельности небольшого числа школ не приведет к повышению качества общего образования в стране и к росту доступности качественного образования;
- выплаты за классное руководство в указанном размере могут несколько снизить напряженность с выполнением данных обязанностей, но не приведут к решению системных вопросов воспитания учащихся, организации содержательной школьной жизни.

<sup>1</sup> Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10—16 сентября 2007 г. № 33 (574).

Эта критика стимулировала обсуждение возможностей изменения в дальнейшем содержания национального проекта по образованию. Центром стратегических разработок было предложено сделать упор на переходе на новую систему оплаты труда, которая должна зависеть от количества и качества учительского труда (рис. 29.9). Предлагалось также выделять на конкурсной основе по 200—400 млрд руб. из средств национального проекта на комплексную модернизацию региональных систем образования. При этом регионы должны были разработать свои модернизационные программы.

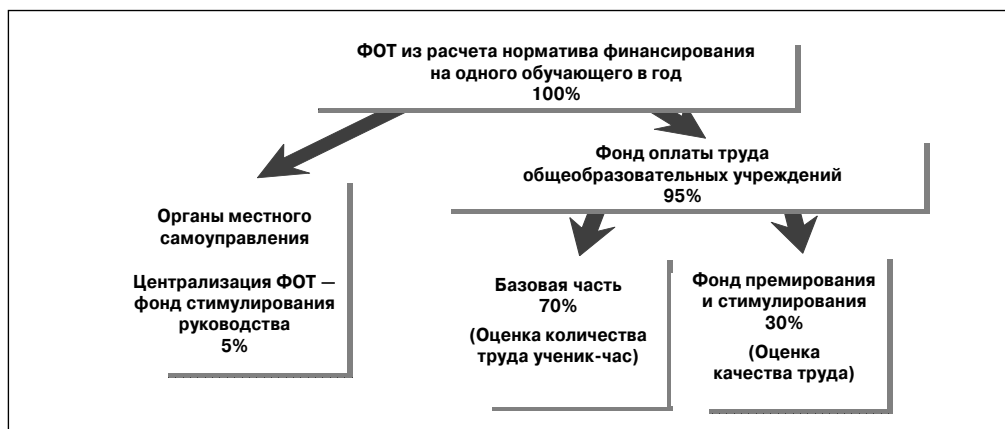


Рис. 29.9. Новая система оплаты труда в общем образовании

В 2007 г. в общем образовании 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 присоединился 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 произошло. В качестве основных задач ставилось введение в НПО и СПО нормативного подушевого финансирования, которое должно быть в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО — по специальностям подготовки. Также предполагалось стимулировать интеграционные процессы в этой сфере посредством создания профессиональных комплексов. Вместе с тем разработка самими учреждениями НПО и СПО инновационных программ должна дать необходимый импульс для развития НПО и СПО, хотя, как уже указывалось выше, многие их проблемы лежат вне сферы образования и должны решаться комплексно с учетом изменений, происходящих в сфере высшего образования. Так, часть учреждений СПО при переходе к уровневой модели ВПО может быть преобразована в практико-ориентированный (технический или технологический) бакалавриат.

Для высшего образования определенной новацией стало формирование так называемого ресурсного капитала (эндаумент). Разработка идеологии ПНПО при-

вела к принятию Федерального закона № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30 декабря 2006 г., который в дальнейшем должен будет способствовать устойчивости развития высшей школы. По сути, целевой капитал должен обеспечить стабильность финансового положения вузов, имеющих этот капитал, и привлечение в высшее образование частных пожертвований. Этот закон уже начал использоваться для создания соответствующих фондов в системе высшего образования. Об этом объявила создаваемая в Москве в рамках ПНПО бизнес-школа «Сколково» и Западно-европейский университет в Санкт-Петербурге, а также Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации.

С 2006 г. в высшем образовании в рамках ПНПО началось выделение инновационных вузов, или вузов, реализующих инновационные образовательные программы. Они отбирались на конкурсной основе. В 2006 г. их было отобрано 17, в 2007 г. к ним добавились еще 40. Таким образом, суммарное число инновационных вузов достигло 57, т. е. почти 10% от общего числа российских высших учебных заведений. Объем финансирования инновационных образовательных программ вузов составил 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.

В 2008 г. было объявлено об организации третьего федерального университета — Дальневосточного. Кроме того, началось выделение национальных исследовательских университетов. Здесь первыми ласточками стали МИСИС — Технологический университет и МИФИ.

Цель указанных мероприятий, по всей видимости, одна — создать в российском высшем образовании инновационное ядро, которое должно обеспечить, с одной стороны, интеллектуальное (научные исследования и разработки) и кадровое (новая генерация специалистов) развитие инновационной экономики, обеспечивающей 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.

## Глава 30

### Реформы в сфере науки

В данном разделе рассматриваются основные изменения, происходившие в научном комплексе России с 2000 по 2007 г., и анализируются меры государственной политики, направленные на реформирование сферы науки и ее адаптацию к условиям рынка. Выделены три основных направления государственных реформ: изменение механизмов финансирования, организационные преобразования и кадровая политика. По каждому из них дана оценка применявшихся мер и их результативности<sup>1</sup>.

#### 30.1. Основные характеристики сферы науки и периодизация реформ 2000—2008 гг.

В сфере организации и финансирования науки в России до сих пор сохраняется значительное число элементов советской административной системы. С точки зрения формы собственности организаций, выполняющих НИОКР, наука остается преимущественно государственной: в 2000 г. в государственной собственности было около 72% организаций, выполняющих НИОКР, в настоящее время их доля составляет около 74%<sup>2</sup>. Таким образом, этот показатель практически не изменился за последние 7 лет. В организациях, находящихся в государственной собственности, в настоящее время занято 78,9% персонала, выполняющего исследования и разработки, что даже несколько превышает уровень 2000 г. (75,9%)<sup>3</sup>.

Основным источником финансирования науки остается государственный бюджет. Доля частного сектора в поддержке НИОКР низкая (табл. 30.1) и даже сокращается, поскольку бюджетное финансирование науки растет опережающими темпами. В 2003—2007 гг. бюджетные ассигнования на гражданскую науку возрастали на 10—15% в год в реальном исчислении. Это больше, чем даже в такой стране, как США, для которой характерны самые высокие среди развитых стран темпы наращивания бюджетных расходов на науку. Там прирост бюджетного финансирования науки составлял около 8% в начале рассматриваемого периода

<sup>1</sup> Некоторые из обсуждаемых здесь вопросов были впервые рассмотрены в ряде статей автора настоящей главы. См.: *Дежина И.* Государственное регулирование науки в России. М.: Магистр, 2008; *Дежина И.* Механизмы государственного финансирования науки в России. Научные труды ИЭПП № 99Р. М.: ИЭПП, 2006; *Graham L., Dezhina I.* Science in the New Russia: Crisis, Aid, Reform. Indiana University Press, 2008.

<sup>2</sup> Индикаторы науки: 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 24.

<sup>3</sup> Там же. С. 31.

и 1,5% в год — в 2006—2007 гг.<sup>1</sup> Для сравнения, во Франции в начале 2000-х годов бюджетные ассигнования на науку в реальном исчислении не менялись, в конце рассматриваемого периода годовой прирост составил 2%; в Финляндии — 1 и 5%, соответственно. В целом по странам ОЭСР годовой прирост бюджетных ассигнований на науку варьировался в 2002—2007 гг. от 3 до 7%<sup>2</sup>.

Безусловно, относительные цифры не вполне адекватно отражают реальную ситуацию, поскольку в России прирост бюджетных средств начался после кризисного падения финансирования науки, и потому бюджетное финансирование НИОКР по абсолютным размерам все еще значительно отстает от развитых индустриальных стран.

Таблица 30.1

## Основные показатели финансирования науки в России

	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ассигнования на науку из средств федерального бюджета, в % к ВВП	1,85	0,47	0,55	0,61	0,71	0,67	0,72	0,80	0,81
Суммарные расходы на науку из всех источников, в % к ВВП	2,43	1,05	1,18	1,25	1,29	1,17	1,07	1,08	н/д
Доля средств частного сектора в суммарных расходах на исследования и разработки, %	0,0	25,2	24,8	24,8	22,8	23,9	22,4	21,3	н/д
Внутренние текущие затраты* на фундаментальные исследования, % к общему объему внутренних затрат на НИОКР	10,0	13,4	13,9	14,6	15,1	14,1	14,0	15,4	н/д
Внутренние текущие затраты* на прикладные исследования, % к общему объему внутренних затрат на НИОКР	33,0	16,4	16,4	15,9	15,5	16,5	16,4	15,3	н/д

\* Внутренние затраты на исследования и разработки — выраженные в денежной форме фактические затраты на выполнение научных исследований и разработок на территории страны, включая финансируемые из-за рубежа, но исключая выплаты, сделанные за рубежом. Внутренние текущие затраты включают затраты на оплату труда, отчисления на ЕСН, затраты на приобретение оборудования за счет себестоимости работ, другие материальные затраты, прочие текущие затраты. (Индикаторы науки: 2008. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. С. 331.)

Источники: Наука России в цифрах: 1996. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 1996. С. 40, 46; Наука России в цифрах: 2004. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2004. С. 71; Наука России в цифрах: 2005. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2005. С. 68, 75, 83; Наука России в цифрах: 2006. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2006. С. 68; Наука, технологии и инновации: 2007. Краткий статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 24, 25, 28; Наука России в цифрах: 2007. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2007. С. 73.

В структуре работ по видам расходы на фундаментальные исследования составляют достаточно скромную величину — 14—15%, особенно если принять во внимание масштабы бюджетного финансирования науки (см. табл. 30.1). В большинстве стран мира, где собираются данные о размерах финансирования фундаментальных исследований, эта величина выше. Так, например, удельный вес финансирования фундаментальных исследований в общих расходах на НИОКР

<sup>1</sup> Science and Engineering Indicators — 2008. National Science Board, 2008. Volume 2, Appendix table 4-26. P. A4—47.

<sup>2</sup> OECD Main Science and Technology Indicators, Volume 2007/1. OECD, 2006. P. 47.



составляет: во Франции — 24%, в США — 19%, в Дании — 18%, в Израиле — 17%. В странах Восточной Европы этот показатель еще выше: в Чехии — 26%, в Польше — 32%<sup>1</sup>. Объем прикладных исследований в российской науке также небольшой. Высокая доля разработок при небольших масштабах фундаментальных и прикладных исследований является свидетельством того, что финансируются мелкие работы по усовершенствованию существующих продуктов и технологий и недостаточно поддерживаются перспективные и прорывные направления, создание новых технологий.

Для сравнительных целей важен также показатель расходов на НИОКР в расчете на одного исследователя. Однако из-за несопоставимости систем сбора данных по научным кадрам такой показатель в международных сопоставлениях не используется<sup>2</sup>, а применяется альтернативный показатель внутренних затрат на исследования и разработки в расчете на душу населения (в долларах США).

По этому показателю позиция России в рассматриваемый период последовательно улучшалась (табл. 30.2). В начале 2000-х годов Россия значительно уступала всем развитым странам и большинству стран Восточной Европы. К 2005 г. разрыв в показателях сократился: если, например, с Чехией он был почти трехкратным, то стал практически двукратным; данный показатель для США был в 13 раз выше в 2000 г. и в 9 раз — в 2005 г.; почти так же сократился разрыв и с Финляндией. В то же время Россия опережала Польшу в начале рассматриваемого периода незначительно, а к его концу — более чем в полтора раза (1,6).

Таблица 30.2

**Внутренние затраты на исследования и разработки в ряде стран мира,  
в расчете на душу населения, долл.**

Страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Россия	72,5	87,2	100,4	113,2	114,9	120,6
США	963,3	991,1	964,0	977,7	1063,3	—
Финляндия	848,5	901,5	915,4	994,9	1045,0	1091,7
Япония	773,9	815,8	838,4	893,4	924,3	—
Германия	643,0	665,9	654,3	691,5	716,5	748,3
Франция	514,8	576,4	598,0	609,6	627,0	643,7
Великобритания	453,4	499,6	524,2	563,8	558,0	—
Корея	403,2	470,1	494,3	508,7	588,3	655,0
Чехия	193,1	197,3	196,2	217,9	236,3	290,4
Венгрия	100,2	127,4	142,3	143,6	141,8	163,7
Польша	67,1	66,9	63,7	64,5	72,4	75,9

*Источники:* Наука России в цифрах. 2002: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2002. С. 126; Наука России в цифрах. 2003: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2003. С. 180; Наука России в цифрах. 2004: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2004. С. 178; Наука России в цифрах. 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 180; Наука России в цифрах. 2006: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2006. С. 176; Научный потенциал России за 1995—2005 г. Аналитико-статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 351—352.

<sup>1</sup> Science and Engineering Indicators — 2008. National Science Board, 2008. Vol. 1. P. 4—41.

<sup>2</sup> Для России его также подсчитать сложно, поскольку статистикой в числе исследователей не учитывается профессорско-преподавательский состав вузов, выполняющий НИОКР.

Кадровый потенциал российской науки сокращался, причем не только в период низкого бюджетного финансирования, но и после того, как оно возросло (табл. 30.3). В настоящее время численность исследователей составляет 45% от уровня 1991 г. По показателю численности исследователей в расчете на 10 тыс. человек экономически активного населения Россия уступает таким странам, как США, Япония, Бельгия, Дания, Франция, Финляндия, Швеция, Норвегия, Австралия, Новая Зеландия. В начале 2000-х годов по этому показателю Россию опережали только Япония, США, Финляндия, Швеция и Норвегия.

Таблица 30.3

## Показатели кадрового потенциала российской науки

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число исследователей на 10 тыс. экономически активного населения, человек	74	78	75	74	72	69	58
Число исследователей, % к 1991г.	47,8	48,5	48,1	47,2	46,6	45,4	45,2
Число исследователей, % к предыдущему году	101,4	99,1	98,2	98,8	98,0	97,4	99,4

*Источники:* Наука России в цифрах. 2002: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2002. С. 129; Наука России в цифрах. 2004: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2004. С. 183; Наука России в цифрах. 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 185; Наука России в цифрах. 2006: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2006. С. 48, 181; Индикаторы науки. 2007: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 317; Наука, технологии и инновации. 2007. Краткий статистический сборник. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 13, 14.

Таким образом, российская наука за годы экономических реформ изменилась очень мало, поскольку в ней преобладает государственный сектор, и она в значительной мере зависит от бюджетного финансирования. При этом эффективность научной деятельности низкая, в общем объеме работ преобладают небольшие разработки. Рост в последние годы бюджетного финансирования науки не сопровождался структурными изменениями, и в этой сфере по-прежнему наблюдаются инерционные процессы (сохранение в целом прежней системы организации исследований, продолжающееся сокращение численности кадров). Поэтому можно говорить о наличии стагнации и значительной нереструктурированности сектора исследований и разработок.

С точки зрения проводившихся в науке реформ 2000—2007 гг. можно разделить на три этапа: 2000—2001 гг., 2002—2004 гг., с 2005 г. — по настоящее время. В первый период бюджетное финансирование было недостаточным для проведения серьезных преобразований, и правительство осуществляло в основном фрагментарную поддержку научного потенциала. Для второго периода характерны разработка различного рода концептуальных документов по реформированию российской науки и попытки составить видение будущей модели науки с точки зрения ее организационной структуры, масштабов и характера решаемых задач (последнее — для государственного сектора науки). В третий период началось заметное наращивание бюджетного финансирования науки, и одновременно были предприняты практические шаги по совершенствованию бюджетного процесса и оптимизации организационной структуры государственного сектора науки.

В 2002 г. правительством был принят один 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 необходимо реализовать для формирования в России рыночной инновационной системы. Согласно «Основам», до конца 2006 г. планировалось провести реформирование и реорганизацию практически по всем направлениям научного комплекса страны, а в 2007—2010 гг. предусматривалось «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики».

Меры, которые были представлены в «Основах», можно условно разделить на те, которые были направлены на поддержку науки (их было большинство), и те, которые стимулируют инновационную деятельность. Чуть более трети от намеченного в области реформирования сферы науки было выполнено, однако в целом реализация выделенных стратегических направлений происходила фрагментарно и с отставанием от плана.

Далее подробнее рассматриваются отдельные направления реформ в сфере науки:

- изменение форм и механизмов финансирования;
- организационные преобразования;
- кадровая политика.

### **30.2. Изменение механизмов финансирования научных исследований**

В последнее десятилетие доля средств федерального бюджета в суммарных расходах на исследования и разработки в России составляла около 60%, незначительно колеблясь вокруг этого «усредненного» показателя. Это отличает Россию от развитых стран мира, где финансирование науки из федерального бюджета покрывает от 20 до 50% суммарных расходов на эти цели.

До 2005 г. основной формой бюджетного финансирования науки было базовое (табл. 30.4), когда средства выделяются научной организации в целом в зависимости от численности персонала и прошлогоднего уровня затрат на ее финансирование, и их объем не зависит от результатов работы научной организации или вуза. Доля программного финансирования, распределяемого через федеральные целевые программы (ФЦП), составляла не более 1/4 бюджетных ассигнований на науку. Бюджетное планирование было ориентировано на поддержание существующей структуры ведомств и организаций. В рамках действовавшей бюджетной классификации практически невозможно было осуществлять планирование и контроль расходов с точки зрения целей и задач государственного регулирования научного сектора. Сама структура бюджетной классификации по расходам на науку являлась серьезным препятствием для перехода к целевому принципу распределения бюджетных средств, поскольку содержание бюджетных статей не давало ясного представления о структуре расходов на науку. Функциональная бюджетная классификация в разделе 06 («Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу») на третьем (целевые статьи) и четвертом (виды расходов) уровнях в основном определялась системой ведомств, традиционно несущих ответственность за науку. На этом уровне функциональная классификация если не совпадала, то коррелировала с ведомственной и даже определялась ею. В то же время целевые статьи и виды расходов «вневедомственного» характера носили, как правило, либо предельно агрегированный, либо весьма узкий характер.

Таблица 30.4

**Распределение затрат по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» федерального бюджета по формам финансирования**

	2000	2001	2002	2003	2004
Финансирование, направляемое в министерства и ведомства	67,4	70,3	73,7	73,2	69,7
Научно-технические программы различных уровней	24,9	21,6	18,1	19,9	23,1
Целевые бюджетные фонды	7,7	8,1	8,2	6,9	7,2

*Источники:* Научный потенциал и технический уровень производства. М.: РИЭПП, 2003. С. 20; Научный потенциал и технический уровень производства. Вып. 3. М.: РИЭПП, 2005. С. 5; Министерство финансов РФ.

В 2005 г. была введена новая бюджетная классификация для приведения в большее соответствие целей и направлений расходования бюджетных средств. Она дала более четкое по сравнению с прежней системой представление о приоритетах государственного финансирования в области науки как по типам работ, так и по их тематической направленности. Соответственно, резко возросла программная часть бюджетного финансирования науки. В Министерстве образования и науки через механизм ФЦП стало распределяться около 75% бюджетных средств.

Одновременно менялись структура и состав программ, содержащих компонент НИОКР. В 1990-х годах число ФЦП было чрезмерно большим: финансировалось от 96 до 155 федеральных целевых программ. В 2004 г. система ФЦП подверглась значительному пересмотру, в результате которого общее число программ сократилось настолько, что в 2005 г. финансировалось 54 ФЦП, в 2006 г. — 52 ФЦП. В основном проводилось укрупнение ФЦП через их слияние. Наибольшие расходы на НИОКР предусмотрены в следующих четырех ФЦП, на которые приходится почти 87% суммарных расходов на научные исследования и разработки, финансируемые в рамках программ:

- «Федеральная космическая программа»;
- «Развитие гражданской авиации»;
- «Национальная технологическая база»;
- «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники».

Основной Программой поддержки науки являлась Федеральная целевая научно-техническая программа (ФЦНТП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения». В 2001 г. ее структура была пересмотрена: в ней появилось 2 основных блока<sup>1</sup> — «Ориентированные фундаментальные исследования» и «Поисково-прикладные исследования и разработки», а также требование привлечения внебюджетных средств для реализации НИОКР на уровне 30—35% от суммарного бюджетного финансирования Программы. По данным за 2004 г., это соотношение было выполнено: объем привлеченного для выполнения НИОКР внебюджетного финансирования соста-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 августа 2001 г. № 605 «О Федеральной целевой научно-технической программе “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники” на 2002—2006 годы».

вил 38,1% относительно объема средств федерального бюджета, предусмотренных по программе на выполнение НИОКР. Несмотря на наличие внебюджетного финансирования, оценки, проведенные Минобразования и науки, показали, что мероприятия Программы не вполне соответствовали представлениям бизнес-общества об актуальности и его потребностям по обеспечению роста высокоэффективных производств.

Данная версия Программы просуществовала до 2004 г., когда была утверждена новая структура ФЦНТП<sup>1</sup>. Идеология Программы изменилась: в ней стали поддерживаться работы по всему инновационному циклу — от научных исследований до коммерциализации результатов НИОКР. Соответственно, в рамках Программы поддерживались все виды работ: поисковые исследования, разработка критических технологий, мероприятия по коммерциализации результатов НИОКР, развитие инновационной инфраструктуры, поддержка материальной базы исследований, а также совершенствование нормативно-правового обеспечения и системы подготовки и переподготовки специалистов для инновационной сферы. Одновременно произошло укрупнение проектов Программы и сокращение их общего числа. Если раньше средний размер финансирования проекта составлял 800—900 тыс. руб., то с 2005 г. финансирование проектов стало зависеть от того, к какому блоку отнесен проект. К Программе был присоединен ряд ранее самостоятельно существовавших программ, и, в частности, в нее вошли важнейшие инновационные проекты государственного значения, представляющие собой одну из первых попыток реализации государственно-частного партнерства в сфере науки.

Создание столь масштабной единой программы было продиктовано стремлением увязать научные исследования и их коммерческие приложения, т. е. сформировать замкнутый инновационный цикл. Однако на практике между проектами, выполняемыми в каждом из трех блоков, не было преемственности. Укрупнение проектов также должно было иметь исключительно положительный эффект: в большинстве развитых стран мира средства концентрируются на ограниченном числе приоритетов, формируются полновесные проекты, которые реализуются в течение достаточно длительного времени. Вместе с тем в российском варианте появление ограниченного числа укрупненных проектов в условиях масштабного государственного сектора науки, все организации которого рассчитывают на бюджетную поддержку, означало резкое сокращение числа потенциальных получателей бюджетных средств. Как следствие, выросли уровень конкурса и лоббирования<sup>2</sup>, и в определенной степени монополизация бюджетного финансирования.

Следует также отметить, что практика реализации Программы не вполне соответствовала утвержденным положениям о ее структуре и финансировании. Так, инновационные проекты очень различались по объемам бюджетного финансирования, и положение о том, что проекты НИР получают меньшие бюджетные средства, чем проекты ОКР, а на инновационные проекты приходится максимальное финансирование, не выдерживалось.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 540 «О внесении изменений в федеральную целевую научно-техническую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» на 2002—006 годы».

<sup>2</sup> Дискуссия вокруг особенностей процедур конкурсного отбора проектов в рамках ФЦНТП и оценок размеров коррупции в научно-технической сфере была в прессе очень активной. См., например: *Сотникова Н.* Рецидивы имитации // Поиск, № 8. С. 4; *Гельфанд М.* Ремонтировать — не значит ломать // Поиск, № 12. С. 4; *Моргунова Е.* Вперед, к руинам? Государство хочет избавиться от отраслевой науки // Поиск, № 25. С. 4; *Письменная Е.* Откати, тогда покатит // Newsweek, № 57. С. 17—20.

В 2007 г. была сформирована новая ФЦП — «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы». В ней учтен ряд ошибок, допущенных при реализации прежней Программы, однако и в новом варианте ФЦП остается ряд проблемных аспектов.

К позитивным характеристикам новой Программы можно отнести:

1) комплексный характер: она нацелена на одновременную поддержку фундаментальных, прикладных исследований, разработок, кооперацию с промышленностью, формирование научной инфраструктуры и решение кадровых проблем науки;

2) сочетание тематического (по приоритетным направлениям) и структурного (по видам решаемых задач, касающихся модернизации научного комплекса) подходов;

3) меры по активному подключению бизнес-сообщества к финансированию НИОКР, в том числе через софинансирование работ по темам, предлагаемым самими компаниями, но в рамках государственных приоритетных направлений;

4) либерализацию условий участия в программе зарубежных организаций и научных коллективов.

В то же время есть ряд изначальных установок, которые могут негативно повлиять на результативность намеченных мер.

1. Программа разбита на два этапа, которые различаются основными целевыми установками. Обобщая, можно сказать, что на первом этапе поддерживается и реструктуризируется наука, а на втором — инновационная деятельность. Такое разделение представляется ошибочным, поскольку может сложиться ситуация, когда наука будет продолжать производить продукцию, на которую еще не сформирован спрос, т. е. усугубится положение, существующее на сегодняшний день.

2. Финансовое участие бизнеса (частных источников) запланировано на уровне 1/3 от общих расходов на Программу. С учетом того, что на поддержку фундаментальных исследований, которые в основном финансирует государство, приходится только 23%<sup>1</sup> программных средств, требования к ресурсному обеспечению со стороны бизнеса представляются заниженными.

3. В условиях Программы заложена возможность недофинансирования мероприятий из бюджетных средств. В случае партнерства с бизнесом этот фактор снижает мотивацию компаний к участию в совместных инициативах.

В отличие от программ, грантовое финансирование науки практически не менялось. Бюджет двух научных фондов — Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) — представляет собой, согласно действующему законодательству, фиксированную долю отчислений от суммарных государственных расходов на гражданскую науку, которая в 2000—2007 гг. не пересматривалась. Выделяемое фондам финансирование очень скромное и составляет в сумме 7% государственных расходов на гражданскую науку.

В 2001 г. Уставы фондов были изменены, они стали государственными некоммерческими организациями в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства Российской Федерации, финансирующими на конкурс-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы»», раздел IV «Обоснование ресурсного обеспечения Программы».

ной основе исследовательские проекты и иные мероприятия, которые выполняются научными организациями. По сравнению с их прежними уставами, исчезли словосочетание «самоуправляемая организация», равно как и такие понятия, как «грант» или «индивидуальный проект». Это, по сути, означало расширение административных прав директорского корпуса по подбору коллективов на выполнение проектов и по распоряжению выделенными фондами средствами. Понятие «научный коллектив» оказалось фактически замененным понятием «организация».

В законодательстве о государственных научных фондах есть еще ряд пробелов. Так, отсутствует понятие «грант» как вид финансовой сделки. Поэтому к числу связанных с этим и не до конца урегулированных проблем относится проблема принадлежности прав на интеллектуальную собственность, созданную за счет средств государственного бюджета.

Основным направлением развития деятельности фондов в рассматриваемый период стало увеличение числа программ. Помимо финансирования инициативных научных проектов стали появляться программы поддержки молодых исследователей, ориентированных фундаментальных исследований<sup>1</sup>, выросло число региональных и международных конкурсов. В РФФИ все большее значение стало также придаваться поддержке работ, ориентированных на практический результат, и созданию условий для связи фундаментальной и прикладной науки. Это нашло отражение в структуре бюджетных ассигнований на различные инициативы Фонда (табл. 30.5). Поскольку конкурсы ориентированных фундаментальных исследований и проекты в интересах министерств и агентств направлены на получение практических результатов, то становится очевидным рост данного приоритета в динамике. Если в 2004 г. на практически-ориентированные конкурсы приходилось 4,7% бюджета РФФИ, то в 2006—2007 гг. — 11,9—11,4%. Однако ориентированные на практический результат конкурсы не могут быть еще больше расширены в связи с тем, что бюджетные средства выделяются фондам по разделу «Фундаментальные исследования», и поэтому они не могут тратиться на другие виды работ. Это накладывает ограничения на программы фондов и их возможности финансировать совместные инициативы.

Таблица 30.5

## Распределение бюджета РФФИ по программам, %

Вид конкурса	2004	2005	2006	2007	2008 (план)
1	2	3	4	5	6
Инициативные исследовательские проекты	83,5	67,5	65,8	58,9	55,5
<b>Ориентированные фундаментальные исследования</b>	<b>4,7</b>	<b>10,7</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	<b>6,8</b>
Поддержка материально-технической базы	—	8,4	6,3	9,0	7,3
Электронные библиотеки	5,8	5,4	4,9	3,6	4,5
Региональные конкурсы и конкурсы со странами СНГ	2,7	2,8	5,6	6,4	8,2
Международные конкурсы	—	2,2	2,8	3,7	4,1
<b>Совместные конкурсы с министерствами и агентствами</b>	—	—	<b>2,8</b>	<b>2,2</b>	<b>3,2</b>

<sup>1</sup> Ориентированными фундаментальными исследованиями, поддерживаемыми РФФИ, являются поисковые исследования фундаментального характера, в которых высока вероятность получения результатов, имеющих практические приложения.

Окончание табл. 30.5

1	2	3	4	5	6
Экстренная поддержка научных исследований	—	—	—	3,3	2,3
Молодежные конкурсы	—	—	—	1,0	4,5
Накладные расходы	3,3	3,0	2,7	2,7	3,6
Всего:	100%	100%	100%	100%	100%

Источник. РФФИ и Поиск. 25 января 2008 г. С. 7.

Поскольку рост числа инициатив со стороны фондов не сопровождался адекватным увеличением их бюджетов, то возможности фондов по реализации каждой из программ оказались ограниченными. Вместе с тем именно благодаря тому, что фонды пытались решать широкий круг проблем и удовлетворять первоочередные потребности в сфере науки, они получили широкую известность и признание в научном сообществе. Показатель наличия грантов РФФИ и РГНФ является одним из критериев оценки научного уровня коллектива и организации в целом. Он учитывается при аттестации научных работников и лабораторий, а также принимается во внимание рядом зарубежных фондов при оценке потенциальных заявителей. Такая значимость грантов отчасти объясняется тем, что, несмотря на все несовершенство экспертных процедур отбора проектов и действия в Фондах, как и в других государственных ведомствах, фактора лоббирования, принятая там система поддержки зарекомендовала себя как наиболее «прозрачный» из всех действующих механизмов финансирования науки<sup>1</sup>, благодаря чему поддержку могут получить перспективные проекты независимо от ведомственной принадлежности и административной позиции заявителей.

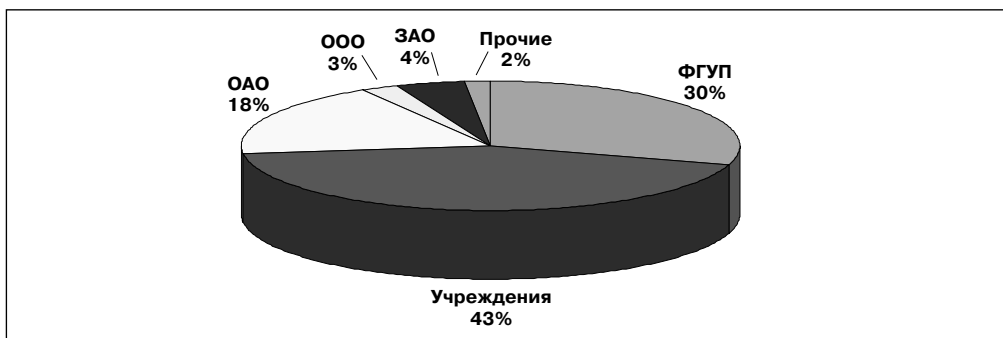
### 30.3. Организационное реформирование государственного сектора науки

В состав государственного сектора науки входят организации 6 государственных академий, в первую очередь РАН и РАМН, государственные вузы, проводящие научные исследования, ведомственные научные организации, которые могут быть в организационно-правовой форме учреждения или государственного унитарного предприятия. В рассматриваемый период устойчивыми темпами шел прирост организаций академической науки за счет дробления крупных организаций на более мелкие и создания новых организаций, особенно в региональных отделениях РАН. Одновременно сокращалось число вузов, проводящих научные исследования.

Несмотря на то что основным критерием отнесения организаций к государственному сектору науки является форма собственности и организационно-правовая форма научной организации, данные по этим параметрам регулярно не собираются. В 2002 г. Госкомстат единственный раз представил сведения о распределении организаций, выполняющих исследования и разработки, по организационно-правовым формам (рис. 30.1), проведя единовременную инвентаризацию научных организаций.

<sup>1</sup> Исследования и опросы, на основании которых сделан данный вывод, подробно рассмотрены в: Дежина И. Вклад международных организаций и фондов в реформирование науки в России. Научные труды ИЭПП № 91Р. М.: ИЭПП, 2005.





Источник. Наука России в цифрах. 2003: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2003. С. 21.

Рис. 30.1. Распределение организаций, выполняющих исследования и разработки, по организационно-правовым формам

Эти данные свидетельствуют о том, что сфера науки представлена в основном организациями, действующими в организационно-правовых формах государственных учреждений и государственных унитарных предприятий. В количественном отношении учреждения преобладают, однако наибольший объем бюджетного финансирования направляется в унитарные предприятия, так как они обычно являются более крупными организациями.

Характерной чертой процесса организационного реформирования науки была его ведомственная разобщенность. В 2000—2003 гг. каждое из ведомств разрабатывало собственные планы реформ, однако они практически не были реализованы.

В академическом секторе все изменения не выходили за рамки традиционных преобразований (открытие новых научных организаций, слияния/поглощения научных организаций, развитие различных форм сотрудничества с вузами и организациями прикладной науки). Суммарным итогом стал рост числа академических организаций и одновременно — сокращение численности занятых в них работников.

Политика Министерства образования была в первую очередь направлена на усиление науки в вузах, в том числе через преобразование НИИ вузов в структурные подразделения. Согласно утвержденному Министерством порядку, НИИ при вузах теряли юридическую самостоятельность и становились структурными подразделениями высших учебных заведений. В ряде случаев сотрудники и оборудование распределялись по действующим кафедрам вузов. Практика присоединения НИИ к вузам показала, что наука иногда «растворялась» в вузе, и суммарный потенциал не усиливался, а наоборот, ослабевал. Одна из причин такого положения, по-видимому, состоит в том, что для большинства вузов экономически наиболее выгодным является оказание платных образовательных услуг, доходы от которых значительно выше, чем от научной работы.

Министерство промышленности, науки и технологий разрабатывало наиболее масштабный план по изменению сети научных организаций, который охватывал не только отраслевые и ведомственные организации, но также вузы и академические НИИ. Предполагалось сократить число бюджетных учреждений, подведомственных государственным академиям, и одновременно увеличить количество бюджетных учреждений, подчиняющихся различным ведомствам, а также вузов, получающих бюджетное финансирование на основе тематического плана и зада-

ний Министерства образования для выполнения исследований и разработок. Планировалось также введение новой формы некоммерческой организации, однако перевести в этот статус собирались не более 25—50 организаций. Все остальные бюджетные учреждения должны были подлежать приватизации в той или иной форме. Однако четких критериев для определения того, какие организации следует оставить в организационно-правовой форме бюджетных учреждений, выработано не было. Согласования были затянуты, и в итоге сложившаяся организационная структура не претерпела изменений.

В 2004—2007 гг. стал формироваться единый подход к реформе госсектора науки. После проведения в стране в 2004 г. административной реформы и появления нового Министерства образования и науки было разработано несколько «зонтичных» концепций, а также более детальные планы организационных изменений в академическом и вузовском подсекторах госсектора науки. Для вузовского сектора появилась концепция инновационных вузов и федеральных университетов, и ее реализация началась в 2006 г.

Инициативу по выбору инновационных вузов можно считать своевременной. Рынок труда становится все более динамичным, поэтому потребность в специалистах с новыми компетенциями постоянно увеличивается. Растущие претензии работодателей к качеству образования повысили роль и значение научных исследований в вузах. Вузы, по оценкам работодателей, выпускали специалистов с удовлетворительным уровнем базовых знаний, слегка устаревшими знаниями по специальности и практически отсутствующими компетенциями (т. е. способностями практически применять полученные знания, коммуникативными навыками, навыками командной работы, способностями к самообучению)<sup>1</sup>.

В конкурсе инновационных проектов вузы имели возможность заявить о своих новаторских идеях и разработках, которые впоследствии могут быть распространены более широко в системе высшего образования. При этом вузы должны были найти способы эффективной интеграции образования и науки, наладить связи с бизнес-сообществом, внедрить новые технологии образования. На основе открытого конкурса было выбрано 57 вузов, которые получили от 200 млн до 1 млрд руб. бюджетных средств на реализацию инновационных образовательных программ. Первые 17 проектов завершились в 2007 г., остальные 40 должны закончиться в 2008 г. Пока оценки эффективности инновационной образовательной программы не было проведено, а выборочные исследования в вузах «первой волны» показали, что эффективность поддержки очень различается и зависит от первоначального положения вуза и принятой программы развития. Однако в целом все вузы — участники данной инициативы — приобрели опыт проектного управления, которого в большинстве своем не имели ранее.

Для академического сектора науки Министерство образования и науки совместно с Президиумом РАН разработало «Программу модернизации структуры, функций и механизмов финансирования РАН и других академий»<sup>2</sup>. В данном документе был предложен комплекс мер по повышению эффективности академического сектора науки. В их числе — составление рейтинга академических научных

<sup>1</sup> По данным исследования аналитического центра «Эксперт» «Вузы и работодатели о выпускниках и реформе высшей школы», проведенного в 2005 г. в партнерстве с Благотворительным фондом Владимира Потанина, компаниями «РУСАЛ» и АФК «Система» (Эксперт, № 4).

<sup>2</sup> Программа одобрена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол № 4/04 от 11 октября 2005.

организаций на основе набора количественных индикаторов, поддержка лучших институтов за счет дополнительного бюджетного финансирования, создание системы управления не используемым в научной работе имуществом, а также разработка мер по дополнительному пенсионному обеспечению ученых.

Вместе с тем фактически организационное реформирование академической науки началось не с ревизии подведомственных организаций, а с уточнения организационно-правового статуса и функций РАН и отраслевых академий. В 2007 г. правительство утвердило новый Устав РАН<sup>1</sup>, который Академия должна была принять в связи с изменениями в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>2</sup>.

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 правительство будет предоставлять субсидии из федерального бюджета на реализацию программы фундаментальных научных исследований. Кроме того, РАН и подведомственные ей организации смогут открывать счета в кредитных организациях. 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 ведомств<sup>3</sup>. 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 перестают быть бюджетными учреждениями и приобретают новый статус «учреждения РАН» (УРАН). УРАН отвечают по своим обязательствам денежными средствами и имуществом, приобретенным ими за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности. При недостаточности у УРАН 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, реструктуризирован аппарат Президиума РАН и произведен ряд других административно-хозяйственных преобразований.

<sup>1</sup> Утвержден постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 785.

<sup>2</sup> Согласно вступившим в действие в декабре 2006 г. поправкам, Устав РАН принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ, а президент РАН избирается общим собранием и утверждается в должности Президентом РФ.

<sup>3</sup> Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте РФ по науке, технологиям и образованию. 30 ноября 2007 г. (<http://kremlin.ru/text/appears/2007/11/152987.shtml>).

В отношении организаций прикладной науки не было предпринято конкретных действий, и даже подходы к реформированию еще до конца не структурированы. Правительство в лице Министерства образования и науки признало, что таких организаций в госсекторе пока слишком много, у них нет четких приоритетов в проведении прикладных исследований, отчасти потому, что государство и не ставило перед ними никаких конкретных задач<sup>1</sup>. В связи с этим предполагается провести ревизию организаций, в первую очередь имеющих статус государственных научных центров. Одновременно планируется присуждение новых статусов (пересмотр системы государственных научных центров) и создание новых организаций (национальных лабораторий, федеральных центров науки и высоких технологий). Идея состоит в том, чтобы сохранить лишь самые жизнеспособные организации отраслевой науки в форме некоммерческих организаций, а остальные акционировать. Однако если в отраслях нет потребности в услугах таких институтов, то акционирование приведет к их фактической ликвидации. Соответственно, приватизация, скорее всего, не станет стимулом развития внутрифирменной науки, а усилит диспропорциональность проводимых исследований, усугубив «провал» в области прикладной науки.

В качестве принципиально нового направления организационного реформирования науки можно также рассматривать создание в 2007 г. государственной корпорации нанотехнологий («РоснаноТех»)². Для ее работы правительство выделило 130 млрд руб.<sup>3</sup>, которые уже перечислены на счет корпорации. Эти средства превышают годовые объемы финансирования нанотехнологий в большинстве развитых стран мира, в то время как бюджетные ассигнования на науку в этих странах выше, чем в России.

Столь значительные объемы финансирования нанотехнологий в России — фактор, безусловно влияющий на соотношение и возможные темпы развития различных областей исследований. По оценкам экспертов, около 700 организаций в стране занимаются нанотехнологиями<sup>4</sup>. Все большее число ученых, коллективов и научных организаций позиционирует себя в качестве активно реализующих исследования в области нанотехнологий. Аналогичная картина прослеживается и в вузах — там, кроме этого, начинают модифицировать курсы и программы по нанотехнологической тематике.

За рубежом не только массивные вложения в НИОКР и строительство инфраструктуры определяют успех развития нанотехнологий. Изучение опыта наиболее продвинутых в этой области стран показывает, что создание сетевых структур (а нанотехнологический проект в России, по утверждению руководства Минобрнауки, это как раз проект сетевой), как правило, финансируется на паритетных началах с бизнесом. В России на сегодняшний день позиция бизнеса неясна, и, скорее всего, если судить по отзывам чиновников и экспертов, имеющих отношение к развитию российской нанотехнологической инициативы, — он за-

<sup>1</sup> Выступление Ливанова Д.В., директора Департамента государственной политики в сфере науки, инноваций и интеллектуальной собственности Министерства образования и науки на заседании круглого стола Центра «Открытая экономика» на тему «Прикладная наука: структура, управление, финансирование». Москва, 17 июня 2005 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 ноября 2007 г. № 1687-р «О переводе в ноябре 2007 г. средств Стабилизационного фонда РФ».

<sup>4</sup> Оценка Нарайкина О., первого заместителя директора РНЦ «Курчатовский институт». Поиск, 26 октября 2007. С. 7.

нял пассивно-выжидательную позицию<sup>1</sup>. Таким образом, модель, которая начала реализовываться, это модель «технологического толчка», когда финансируется создание новых разработок и продуктов, а потом идет поиск путей их коммерциализации либо предпринимаются попытки реализовать уже созданные разработки. При таком подходе наиболее вероятным потребителем потенциальных результатов российских НИОКР может стать зарубежный бизнес.

«РоснаноТех» 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 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 января 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 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Таким образом, «РоснаноТех» наделен широкими полномочиями в области расходования бюджетных средств, включая возможность реализации за их 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 когда лоббирование и коррупция представляют собой серьезные препятствия реализации многих государственных инициатив в науке. Важными параметрами управления в таких условиях являются организация контроля и координации — в той мере, в какой это позволяет законодательство в отношении «РоснаноТеха».

<sup>1</sup> См., например, интервью с Нарайкиным О., первым заместителем директора Курчатовского института (Поиск, 26 октября 2007. С. 7) и с академиком Велиховым Е., президентом Курчатовского института (Поиск, 20 июля 2007. С. 7).

Некоторые эксперты считают, что создание Корпорации «РоснаноТех» — это принципиальное политическое решение о формировании нового государственного сектора науки, в том числе фундаментальной<sup>1</sup>, в определенной мере 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 стоит отметить, что переориентация научного комплекса на развитие работ в области нанотехнологий несет в себе угрозы, так как жестко перекраивает структуру поля научных исследований и происходит в условиях отсутствия в стране развитого высокотехнологичного производства.

Таким образом, в течение 2000—2007 гг. основное внимание правительства было сосредоточено на изменении количественных параметров государственного сектора науки. Не был определен состав функций, которые должен выполнять этот сектор в новых условиях. На государственном уровне также не было четко сформулировано, на решении каких задач должен быть сосредоточен потенциал обновленного госсектора науки.

При проведении организационных изменений преобладал «секторальный» подход, который оправдан лишь отчасти. С одной стороны, он позволяет учесть специфику различных видов исследований (фундаментальных, прикладных). С другой стороны, при таком подходе игнорируются связи, существующие между различными видами исследований и влияющие друг на друга. В частности, при реструктуризации по ведомственному принципу сложно учесть, каким образом сокращение организаций прикладной науки повлияет на положение и работу организаций, выполняющих преимущественно фундаментальные исследования, а также определить, какими должны быть преобразования с учетом внешних условий (например, степени развития внутрифирменной науки).

#### 30.4. Кадровая политика в науке

Кадровая ситуация в науке несколько различалась в начале и в конце рассматриваемого периода. В 1999—2001 гг. наблюдался единственный за весь постсоветский период прирост численности научных кадров, вызванный экономическим кризисом 1998 г. Затем вновь начался отток кадров из науки, который продолжается и в настоящее время.

Вместе с тем качественные характеристики научных кадров ухудшались на протяжении всего рассматриваемого периода. Продолжался отток молодых исследователей из науки, как правило, после защиты диссертации, возрастал средний возраст занятых в науке. Несмотря на то что удельный вес молодых в возрасте до 29 лет постоянно увеличивался, одновременно сокращалась группа исследователей среднего возраста (от 30 до 50 лет), что означало кратковременность пребывания молодежи в научных организациях и вузах (табл. 30.6).

<sup>1</sup> Салтыков Б. Укрощение строптивой // Независимая газета, 11 июля 2007 г. ([http://www.ng.ru/science/2007-07-11/13\\_ukroshenie.html](http://www.ng.ru/science/2007-07-11/13_ukroshenie.html)).

Таблица 30.6

## Динамика возрастной структуры исследователей

Год	до 29 лет	30–39 лет	40–49 лет	50–59 лет	60 лет и старше	Всего
2000	10,6	15,6	26,1	26,9	20,8	100
2002	13,5	13,8	23,9	27,0	21,8	100
2004	15,3	13,0	21,9	27,8	22,0	100
2006	17,0	13,1	19,0	27,8	32,1	100

*Источники:* Наука в Российской Федерации: Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С. 35; Наука России в цифрах — 2005: Стат. сб. М.: ЦИСН, 2005. С. 63; Наука, технологии и инновации. 2007: Краткий стат. сб. М.: Центр исследований проблем развития науки РАН, 2007. С. 17.

Можно отметить и положительное изменение: «утечка умов» за рубеж в начале 2000-х годов сократилась и стала трансформироваться в маятниковую миграцию, при которой исследователи работают в течение определенного времени (в среднем около 3 месяцев в год) за рубежом, занимаясь там, в основном, экспериментальной работой. К 2007 г. возникло новое явление — «частичного возвращения» когда-то уехавших ученых. Примечательно то, что среди возвратившихся в Россию было несколько известных ученых. Более того, оказалось, что в ряде областей исследований число российских ученых, возвращающихся для работы в Россию, вдвое больше, чем количество групп (лабораторий), которые для них могут быть созданы<sup>1</sup>.

Постепенно возникло несколько оригинальных инициатив по «частичному возвращению», которые реализуют отдельные научные организации и лаборатории. Пока их масштабы очень скромные. Среди наиболее примечательных — опыт нижегородского Института прикладной физики РАН по созданию так называемых «зеркальных лабораторий»<sup>2</sup>. В данном случае в России создается лаборатория, аналогичная зарубежной, под руководством соотечественника, проживающего за рубежом. 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, развития международных связей.

Государственная кадровая политика не отличалась разнообразием. Основные ее цели и применявшиеся меры систематизированы в табл. 30.7.

Таблица 30.7

## Цели и мероприятия государства в области кадровой политики

Цели государственной политики	Меры
1	2
Сохранение научных кадров	Надбавки за ученые степени и звания Надбавки ученым, занимающим административные позиции

<sup>1</sup> Речь идет о программе РАН по микробиологии. Межников А., Синельникова К. В помощь желторотикам // Независимая газета — наука, 25 июля 2007 г. ([http://www.ng.ru/science/2007-07-25/13\\_zheltorotiki.html](http://www.ng.ru/science/2007-07-25/13_zheltorotiki.html)).

<sup>2</sup> Семьянов А. «Возвращение мозгов»: тактика зеркальных лабораторий ([http://opesc.ru/analyze\\_doc.asp?d\\_no=63767](http://opesc.ru/analyze_doc.asp?d_no=63767)).

Окончание табл. 30.7

1	2
Привлечение молодежи в науку	Надбавки, гранты, премии и стипендии молодым ученым и аспирантам Предоставление жилья молодым семьям Отсрочки от службы в армии для аспирантов очного отделения Освобождение кандидатов наук от службы в армии
Сокращение и предотвращение «утечки умов»	Надбавки, гранты и премии ученым
Обеспечение качества кадрового потенциала науки	Пересмотр процедур присвоения ученых степеней и званий в сторону более жестких требований к качеству научной работы Введение пилотной системы оплаты труда в РАН, предусматривающей дифференцированную оплату в зависимости от результатов работы ученых

В 1999—2001 гг. основное внимание уделялось привлечению в науку молодых — в основном за счет введения различных доплат и стипендий. Специальные конкурсы для молодых исследователей проводились в РАН, РФФИ и РГНФ выделяли гранты для молодых в составе научных проектов, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере предоставлял конкурсные стипендии студентам, участвующим в работе малых инновационных предприятий. Началось выделение конкурсных стипендий и в некоторых регионах. Кроме того, в этот период для всеобщего обсуждения был опубликован проект «Концепции государственной поддержки талантливой научной молодежи и развития кадрового потенциала российской науки». Подход государства состоял в том, чтобы поощрять отдельные категории и возрастные группы работников, не меняя условия научной деятельности в целом.

В следующий период, начавшийся в 2002 г., спектр целей в области кадровой политики расширился, и кадровый вопрос был включен в число стратегически важных. Практические меры, однако, изменились только с точки зрения роста размеров предоставляемых государственных грантов и конкурсных премий, однако идеология кадровой политики осталась прежней. Более серьезные изменения начали происходить в 2006 г., когда правительство обратило внимание на необходимость обеспечения не только количества, но и качества научных кадров, и началась разработка соответствующих мер.

Первым шагом стало введение в системе РАН новых принципов оплаты труда научных работников. Эти принципы предусматривают оценку институтов по ряду критериев, по итогам которой общее сокращение численности занятых в академическом секторе должно составить за 2006—2008 гг. около 20%<sup>1</sup>. За счет таких изменений, а также запланированного роста расходов на гражданскую науку средняя заработная плата ученых академического сектора науки должна возрасти в среднем до 30 тыс. рублей в месяц. Из них гарантированными являются 50% данной суммы, а остальное должно складываться из различного рода надбавок, размер которых зависит от результативности труда ученого. Величина стимулирующей

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2006 г. № 236 «О реализации в 2006—2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук».



надбавки определяется путем подсчета и суммирования ряда показателей, в том числе таких, как публикационная активность, число полученных патентов, число и объем монографий, участие в конференциях, разработка научно-образовательных курсов и подготовка кадров высшей квалификации. Двухлетний опыт применения данной системы показывает, что использование жестких количественных показателей не вполне отражает реальный вклад ученых в научную работу и в то же время приводит к некоторым перекосам. Количественные показатели становятся самоцелью, и происходит подмена реальной работы задачей по встраиванию в систему критериев, т. е. целью становится обеспечение показателей, а не результатов. Принятая методика привела также к появлению различных ухищрений, направленных на повышение итогового показателя (выступление на конференциях с практически одним и тем же докладом, интенсивное чтение лекций по тематике, формально соответствующей профилю института, наращивание числа публикаций за счет сокращения их объема и т. п.). Она не учитывает уровень включенности ученого в выполнение контрактов и грантов и, таким образом, не стимулирует поиск каких-либо внебюджетных источников финансирования, а ориентирует исключительно на выполнение бюджетных тем. В результате сильному ученому становится выгодно работать в слабом коллективе, поскольку в этом случае его бюджетная надбавка будет существенно выше.

Данная система была введена до того, как было подготовлено Положение об аттестации научных работников, в котором должны указываться квалификационные критерии соответствия занимаемым должностям. Без механизма аттестации, сменяемости руководителей и конкурса на научные должности пилотная система оплаты труда не может быть достаточно эффективной.

В 2006—2007 гг. обсуждался также проект ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009—2013 гг.». Данная программа представляет собой попытку правительства комплексно подойти к решению кадровой проблемы и состоит из трех содержательных блоков, нацеленных на решение следующих задач:

- 1) подготовка и закрепление кадров в сфере науки, образования и высоких технологий;
- 2) популяризация научной профессии среди школьников;
- 3) материальное обеспечение государственной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Анализ основных положений программы позволяет сделать вывод, что ряд проблем, которые необходимо решать для того, чтобы создать условия для реализации полноценной научной карьеры, в ней не затронуты. Это — жилищная проблема для молодых ученых, проблема подготовки новых лидеров — научных менеджеров (для решения которой целесообразно финансировать проекты, где научными руководителями являются молодые ученые, и под их реализацию выделять оборудование и помещения).

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.

Вместе с тем указанная ФЦП по сравнению 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);
- увязывание кадровых проблем с состоянием материальной и информационной базы науки и выделение средств на их обновление;
- привлечение зарубежных специалистов (в том числе и уехавших ранее соотечественников) к сотрудничеству в области образования на территории России.

На правительственном уровне планируются и другие меры для того, чтобы привлечь ученых из-за рубежа — в 2007 г. был создан некоммерческий Фонд «Русский мир», учредителями которого стали МИД РФ и Минобрнауки<sup>1</sup>. Согласно Уставу Фонда, одной из его задач является содействие возвращению эмигрировавших за границу россиян на Родину<sup>2</sup>. Программы возвращения ученых Фондом еще не разработаны, и если принять во внимание имеющийся зарубежный опыт<sup>3</sup>, то следовало бы финансировать создание самостоятельных лабораторий, в которых бы работали возвратившиеся из-за рубежа ученые. Другой возможный подход — финансирование из средств Фонда проектов, возглавляемых вернувшимися учеными, которые будут выполняться в существующих институтах и вузах. При этом полное возвращение ученого не должно быть обязательным условием — проектная поддержка может предусматривать развитие «маятниковой» миграции.

Анализ эволюции государственной кадровой политики в сопоставлении с изменениями, происходившими в численности и структуре научных кадров, позволяет сделать вывод, что она строилась исходя из ряда предпосылок, которые можно признать ошибочными:

- не принималась во внимание динамика «протекания» кадров, особенно молодежи, через научную сферу;
- игнорировалась необходимость поддержки разных категорий работников науки, внимание уделялось только научным кадрам;
- преувеличивалась роль надбавок и доплат, и недооценивались другие факторы, определяющие привлекательность науки как сферы деятельности.

Соответственно, базирующиеся на данных предпосылках меры не могли серьезно способствовать улучшению кадровой ситуации.

## **Выводы: основные препятствия реформированию науки в России**

Основными направлениями реформ в области науки были:

- введение новых механизмов финансирования науки (развитие проектного и грантового финансирования);
- постепенное наращивание бюджетных ассигнований на науку;
- попытки реформирования государственного сектора науки;

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21 июня 2007 г. № 796 «О создании Фонда “Русский мир”».

<sup>2</sup> <http://www.russkiymir.ru/ru/about/ceci/>

<sup>3</sup> Аналогичные фонды есть в Израиле и Китае.

- реализация мер по восстановлению кадровой структуры и преемственности в науке.

Цели государственного регулирования формулировались достаточно адекватно, но главные проблемы возникали на этапе разработки подходов и мер по достижению целей. Серьезные проблемы возникли при разработке подходов к организационным преобразованиям в госсекторе науки. Государственное регулирование опиралось на старые методы и потому стремилось сохранить функции жесткого контроля над наукой и ее результатами. Все преобразования осуществлялись по ведомственному принципу, отсутствовала единая политика, не было разработано системного видения модели государственного сектора науки, его целей и задач. При реализации кадровой политики игнорировалась необходимость поддержки разных категорий занятых, преувеличивалась роль надбавок и доплат при неизменно низкой базовой заработной плате и др.

Более успешным было совершенствование форм и инструментов финансирования в части постепенного отхода от базовой поддержки научных организаций, однако возросшее по своим масштабам конкурсное финансирование пока сильно подвержено лоббированию и отчасти монополизировано.

В итоге сохраняющееся преобладание государственного сектора в науке обуславливает те же слабости, которые характерны для государственного сектора экономики в целом. В первую очередь это касается отсутствия конкурентных механизмов и высокой инерции данной сферы. Последние, в свою очередь, ослабляют эффективность вновь вводимых мер государственного регулирования (различных форм финансирования исследований, организации системы оплаты труда, кадровой политики).

Подводя итоги, можно выделить блок проблемных аспектов политики государственного регулирования, которые проявлялись на протяжении всего периода экономических реформ:

- отсутствовала системность и последовательность в практике государственного регулирования;
- не проводилась регулярная оценка и по ее результатам корректировка реализуемых инициатив;
- искажения происходили из-за несовершенной организации управления, отсутствия координации при принятии решений, в том числе межведомственной.

Единой политики в отношении науки не было, а реализовывался набор мер, которые в разные периоды времени были более или менее адекватны целям ее реструктуризации и реформирования.

## Глава 31

### Здравоохранение: риторика и реалии государственной политики

На протяжении последних лет улучшение здравоохранения декларируется в качестве приоритетной задачи государства. Каким же было реальное содержание проводимой государством политики в области организации и финансирования здравоохранения в период с 2000 г.? Какие изменения происходили в деятельности медицинских учреждений и показателях состояния здоровья населения? Эти вопросы являются предметом рассмотрения в данном разделе.

Можно выделить следующие наиболее важные *направления изменений в системе здравоохранения* в анализируемый период:

- улучшение демографических показателей;
- продолжающийся рост общей заболеваемости;
- замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами;
- проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению;
- рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения;
- сокращение различий между территориальными моделями обязательного медицинского страхования.

Рассмотрим эти направления изменений подробнее.

#### 31.1. Изменения в показателях состояния здоровья населения

В 1990-х и начале 2000-х годов динамика демографических показателей была в целом неблагоприятной (рис. 31.1). Смертность населения достигла абсолютного максимума в 2003 г. — 16,4 на 1000 чел., но с 2004 г. обозначилась тенденция к сокращению этого показателя, а в 2006—2007 гг. он снизился на 9%. В последние два года коэффициент рождаемости увеличился на 11% (в том числе в 2007 г. — 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, в частности, расширение круга получателей и увеличение размеров ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, установление компенсационных выплат родителям на содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении, предоставление материнского капитала в размере 250 тыс. руб. для женщин, рождающих второго ребенка.



Источники: Росстат; Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.1. Рождаемость и смертность в России в 1990—2007 гг.

По всей видимости, первая из перечисленных мер могла оказать 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%. Она превысила 10%-й порог, который, судя по исследованиям в европейских странах, считается значимым для принятия решения о рождении детей в семьях, отказывавшихся от этого вследствие материальных трудностей<sup>1</sup>.

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 в последние два года государство усилило борьбу с реализацией суррогатного алкоголя, и произошло сокращение потребления алкоголя населением. Между тем алкоголизм является одной из главных причин высокой смертности мужчин в нашей стране<sup>2</sup>.

Необходимо также отметить, что средний уровень душевых доходов домохозяйств именно с 2006 г. превысил в реальном выражении уровень доходов до начала рыночных реформ<sup>3</sup>. Можно предположить, что этот фактор, а также продолжающийся экономический рост, сокращение безработицы и, соответственно, снижение уровня депрессии для части категорий населения оказали влияние на уменьшение смертности.

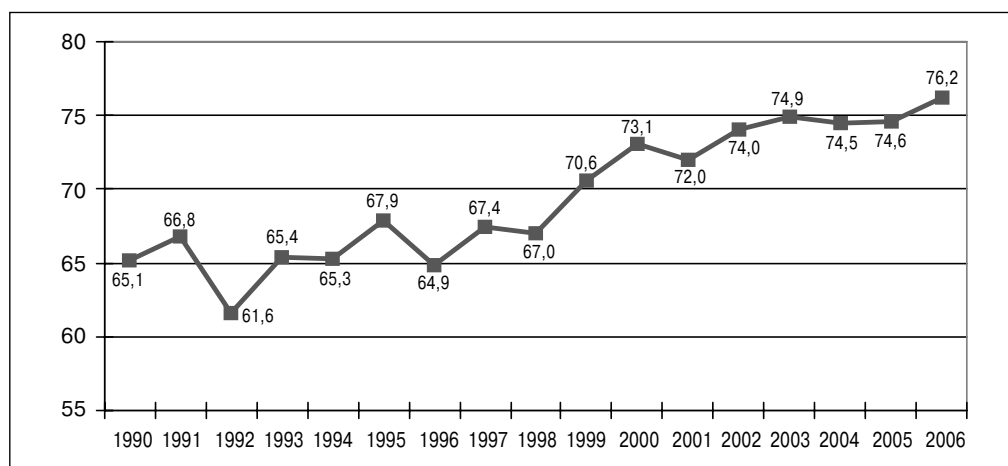
<sup>1</sup> Овчарова Л.Н., Пишняк А.И., Попова Д.О. Новые меры поддержки материнства и детства: рост уровня жизни семей с детьми или рост рождаемости? Анализ мер поддержки материнства и детства, внедренных в 2007 г. в Российской Федерации. М.: ЮНИСЕФ, 2007. С. 18—19.

<sup>2</sup> Алкогольная катастрофа и возможности государственной политики в преодолении смертности в России. Отв. ред. Д.А. Халтурина, А.В. Коротаев. М.: Ленанд, 2008.

<sup>3</sup> 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 уровень смертности в нашей стране в 1,7 раза выше, чем в странах Западной Европы и в 1,4 раза, — чем в странах Центральной и Восточной Европы. Преодоление этого разрыва потребует значительных усилий и времени.

В последние годы происходят позитивные изменения в динамике показателей младенческой и материнской смертности, заболеваемости некоторыми болезнями: туберкулезом, заболеваниями, передаваемыми половым путем, инфекционными заболеваниями и др. Вместе с тем сохраняется тенденция увеличения общей заболеваемости населения (рис. 31.2), поэтому пока нельзя говорить, что состояние здоровья населения в целом стало улучшаться.



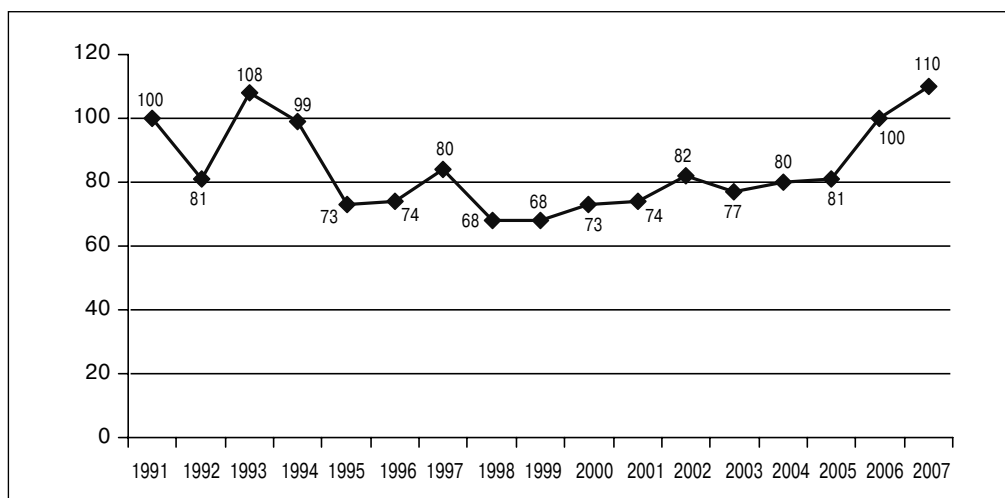
Источник. Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.2. Общая заболеваемость населения в России в 1990—2006 гг. (на 100 чел.)

## 31.2. Замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами

### 31.2.1. Государственное финансирование здравоохранения

Размеры государственного финансирования здравоохранения, сократившиеся более чем на 1/3 в 1990-е годы, начали увеличиваться с 2000 г., но лишь в 2006 г. в реальном выражении достигли уровня 15-летней давности (рис. 31.3). В то же время государственные гарантии, как и в советское время, предусматривают, что оказание медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должно быть бесплатным для населения, и не определяют объем таких гарантий для отдельного гражданина. Для таких гарантий имманентно расхождение между ожидаемыми населением объемами их предоставления и реальными возможностями государства. Это расхождение при сократившемся государственном финансировании трансформируется в разрыв между декларируемыми и реальными экономическими условиями получения медицинской помощи.



\* Расходы из государственного бюджета и платежи на обязательное медицинское страхование работающих граждан.

\*\* До 2002 г. — расходы на здравоохранение и физическую культуру, с 2002 г. — расходы на здравоохранение.

Источник. Расчеты по данным Росстата с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Рис. 31.3. Расходы государства\* на здравоохранение\*\* в реальном выражении (1991 = 100 %)

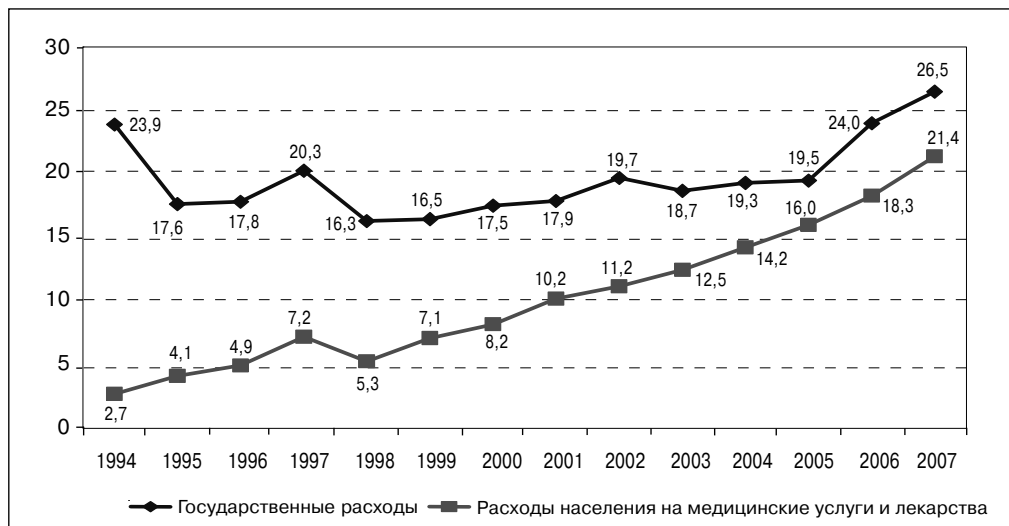
Увеличивая бюджетное финансирование здравоохранения, государство уменьшило с 2005 г. базовую ставку социального налога, в том числе в части, направляемой в фонды ОМС — с 3,6 до 2,8% от фонда заработной платы. Это мотивировалось задачами сокращения налоговой нагрузки на экономику. Но в результате такого решения объем платежей на обязательное медицинское страхование работающего населения в реальном выражении сократился в 2005 г. на 14% по сравнению с 2004 г. Потери были компенсированы ростом бюджетного финансирования здравоохранения за счет общего налогообложения. В последующие годы базовую ставку социального налога в части, направляемой на ОМС, стали увеличивать: с 2006 г. — до 3,1%, а с 2009 г. — до 5,1%.

В целом с 2000 по 2007 г. совокупные расходы государства на здравоохранение выросли в реальном выражении в 1,6 раза, причем наиболее масштабным было увеличение государственных расходов в 2006—2007 гг. — на 36% в реальном выражении. В 2007 г. они достигли 1012 млрд руб., или 3,1% ВВП. Это сопоставимо с уровнем расходов стран с близким размером подушевого ВВП, но недостаточно для обеспечения населению широких гарантий бесплатной медицинской помощи, существующих в нашей стране.

### 31.2.2. Расходы населения на здравоохранение

В 1990-е годы в условиях недостатка государственного финансирования здравоохранения часть расходов на медицинские нужды переместилась на население и работодателей. В 2000-е годы расходы населения на лекарственные средства и медицинские услуги устойчиво росли высокими темпами, которые не снизились, несмотря на рост государственного финансирования (рис. 31.4). В 2007 г. расходы

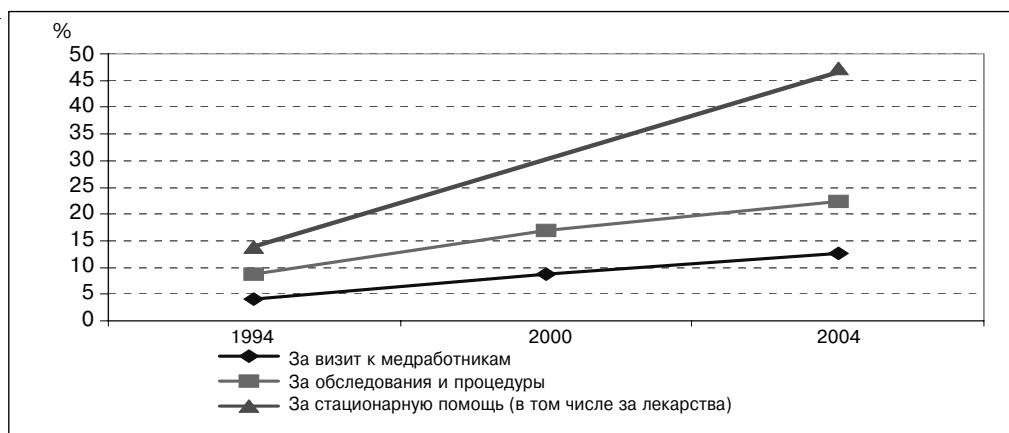
населения на эти цели (без учета неформальных платежей) составили 483 млрд руб., или 1,5% ВВП.



Источник. Расчеты по данным Росстата.

Рис. 31.4. Государственные и частные расходы на здравоохранение в ценах 1994 г., млрд руб.

Доля пациентов, которые платят за получение медицинской помощи (за визит к медицинским работникам, за обследование и процедуры, за лечение в стационарах, в том числе за лекарства), по данным социологических исследований, за 10 лет выросла примерно в три раза (рис. 31.5).

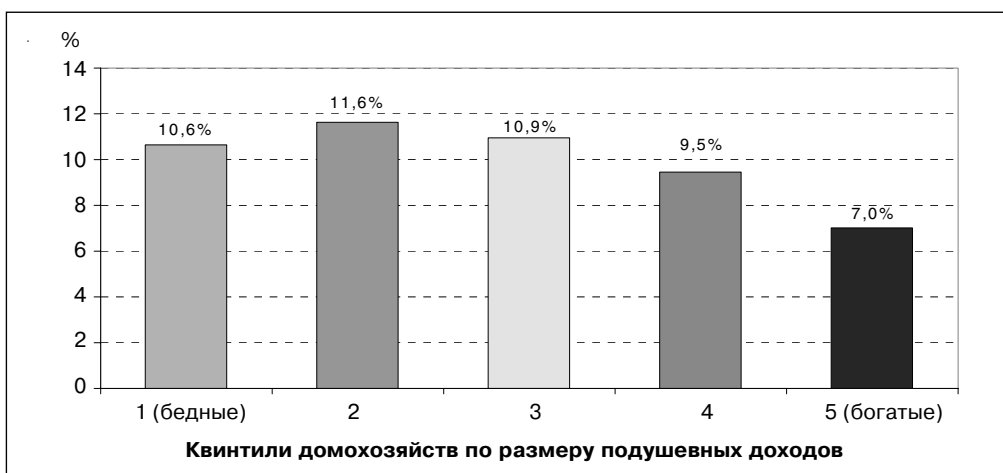


Источник. Расчеты по данным РМЭЗ пятого (1994 г.), девятого (2000 г.), тринадцатого (2004 г.) раундов (Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.А. и др. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. Аналитический доклад независимого института социальной политики. М., 2007. [http://www.socpol.ru/research\\_projects/pdf/proj25\\_report\\_rus.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj25_report_rus.pdf)).

Рис. 31.5. Доля плативших за различные виды медицинской помощи в 1994, 2000 и 2004 гг.



Сложившаяся ситуация с финансированием здравоохранения характеризуется значительным неравенством в распределении бремени этих расходов между группами населения, различающимися по уровню дохода и месту жительства (рис. 31.6). По данным обследования НОБУС (2003 г.), у первых трех квинтильных групп населения по уровню доходов доля расходов на оплату медицинских услуг и лекарств в расходах на непродовольственные цели составила около 11%. Это в 1,5 раза выше, чем у самой обеспеченной группы населения.



*Источник.* Расчеты по данным Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), 2003 г. (Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.Я. и др. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. Аналитический доклад независимого института социальной политики. М., 2007. [http://www.socpol.ru/research\\_projects/pdf/proj25\\_report\\_rus.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj25_report_rus.pdf)).

*Рис. 31.6.* Средние доли расходов на лечение в доходах домохозяйств за вычетом расходов на питание, в месяц, по группам домохозяйств с разным уровнем подушевых доходов

### 31.3. Проведение государством политики селективного финансирования проблемных зон в оказании бесплатной медицинской помощи населению

#### 31.3.1. Необходимость реформы здравоохранения

Состояние российской системы здравоохранения характеризуется наличием глубоких проблем, решение которых требует масштабного реформирования этой отрасли. В числе этих проблем:

- несбалансированность государственных гарантий медицинской помощи с их финансовым обеспечением и связанное с этим нарастание платности услуг и неравенства в доступности медицинской помощи;
- низкий уровень материально-технического оснащения учреждений и недостаточная квалификация значительной части медицинского персонала;

- низкая эффективность действующей системы обязательного медицинского страхования (ОМС);
- ограниченные возможности для рационального привлечения личных средств населения;
- серьезные структурные диспропорции (слабое развитие первичной помощи, доминирование в системе больниц, излишние мощности медицинских учреждений и пр.);
- слабость экономической мотивации персонала и коррупция в медицинских учреждениях.

Решение этих проблем невозможно без глубоких институциональных преобразований. Обсуждение направлений необходимой реформы здравоохранения велось в Правительстве с 1997 г.<sup>1</sup> В программном документе, принятом в 2000 г. и определившем задачи социально-экономической политики на 10-летнюю перспективу, были декларированы задачи масштабной модернизации здравоохранения: завершение перехода к преимущественно страховой форме финансирования, изменения в механизмах финансирования страховщиков и медицинских учреждений в системе ОМС, направленные на повышение эффективности их деятельности, реструктуризация системы оказания медицинской помощи и др.<sup>2</sup> Но в первый срок президентства В.В. Путина активных действий по выполнению этих задач почти не предпринималось. Медицинская элита и полностью выражавшее ее интересы руководство Минздрава ни в каких серьезных преобразованиях не были заинтересованы. А политическое руководство страны, занятое более важными тогда проблемами государственного строительства, давления на отраслевые группы интересов не оказывало.

В 2004 г. политическая власть была консолидирована, и отношение политического руководства к состоянию здоровья населения и отрасли здравоохранения заметно изменилось. В послании президента Федеральному собранию в мае 2004 г. были обозначены ключевые направления модернизации здравоохранения:

- детализация гарантий бесплатной медицинской помощи на основе разработки стандартов медицинских услуг, включающих перечень лечебно-диагностических процедур и лекарств и минимальные требования к условиям оказания медицинской помощи;
- переход от сметного принципа содержания медицинских учреждений к оплате за оказанный объем и качество медицинской помощи, производимой в соответствии с принципами обязательного страхования;
- создание стимулов к развитию добровольного страхования.

Для решения этих задач Минздравсоцразвития РФ были разработаны проекты федеральных законов о государственных гарантиях медицинской помощи и об обязательном медицинском страховании и проект программы реструктуризации здравоохранения. Но эти документы так и остались не согласованными с другими министерствами: с осени 2004 г. Минздравсоцразвития сконцентрировался на процессе монетизации льгот и реформировании лекарственного обеспечения льготников.

<sup>1</sup> Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1997 г. № 1387.

<sup>2</sup> Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Одобрены в основном на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г.

В президентском послании от 24 апреля 2005 г. вновь была выражена озабоченность состоянием здравоохранения, однако было заявлено, что задачи по модернизации здравоохранения и образования должны решаться предельно аккуратно, а реорганизация ради реорганизации не должна становиться самоцелью.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008)<sup>1</sup> был перечислен целый ряд задач модернизации здравоохранения, среди которых можно выделить четыре главные направления его реформирования:

- 1) конкретизация государственных гарантий;
- 2) модернизация медицинского страхования;
- 3) реструктуризация системы оказания медицинской помощи;
- 4) реформа оплаты труда.

Масштабная реализация реформ в обозначенных направлениях так и не была начата, но политика государства в сфере здравоохранения активизировалась.

### **31.3.2. Создание системы дополнительного лекарственного обеспечения льготных категорий населения**

Со второй половины 2004 г. в качестве приоритетной задачи социальной политики было выбрано проведение монетизации льгот. Составной частью этой кампании стало создание системы лекарственного обеспечения категорий населения, имеющих право на социальную поддержку за счет средств федерального бюджета. До 2005 г. право на полностью бесплатное обеспечение лекарствами имели участники войны, дети первых трех лет жизни, инвалиды I группы, дети-инвалиды в возрасте до 18 лет, неработающие инвалиды II группы, граждане, подвергшиеся радиации, и некоторые другие категории. Право на 50%-ю скидку предоставлялось пенсионерам, получающим пенсию в минимальных размерах, работающим инвалидам II группы, безработным инвалидам III группы и некоторым другим категориям населения. Льготы распространялись на медикаменты из ежегодного утверждаемого «Перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, изделий медицинского назначения и расходных материалов, применяемых при реализации государственных гарантий»<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ упразднил предоставление лекарств с 50%-й скидкой, предоставив следующим категориям населения<sup>3</sup> право на бесплатное лекарственное обеспечение:

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

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.

<sup>2</sup> Документ разрабатывается Формулярным комитетом, созданным Минздравом России на основании отраслевого стандарта № 91500.05.0004-2002. В 2004 г. действовал Перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 20 марта 2003 г. № 357-р.

<sup>3</sup> Указаны в ст. 6.1 и 6.7 Закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ и в Приложении № 1 к Порядку предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденному Приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2004 г. № 328.

Ранее обеспечение льготников лекарствами производилось субъектами РФ за счет субсидий из федерального бюджета и собственных бюджетов и организовывалось каждым регионом самостоятельно. Общий объем расходов на лекарственное обеспечение льготников составил в 2004 г. 7,9 млрд руб. Этих средств было недостаточно для удовлетворения насущных потребностей этих категорий в медикаментозном лечении. При этом даже выписанные рецепты не обеспечивались лекарствами в полном объеме: уровень обслуживания рецептов составлял 63%<sup>1</sup>. В федеральном бюджете 2005 г. сумма расходов на оплату лекарственных средств льготникам была установлена в размере 50,8 млрд руб.

Новая система лекарственного обеспечения льготников получила наименование Программы дополнительного лекарственного обеспечения (ДЛО) отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи. Перечень лекарственных средств, предоставляемых льготникам, был существенно расширен<sup>2</sup>. Принципиальные изменения произошли в механизмах финансирования лекарственного обеспечения льготников. Субъекты РФ были отстранены от выбора поставщиков и установления цен, им были оставлены лишь права определить сеть аптечных учреждений, через которые медикаменты предоставляются льготникам, и формировать запрос на необходимые лекарственные препараты. Выписка рецептов осуществлялась врачами государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений. Поставки лекарственных средств в регионы производили дистрибьюторские компании, отобранные Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор). Был также определен список производителей (импортеров) препаратов, включенных в вышеуказанный перечень. На основе переговоров с компаниями, заинтересованными во включении в список, были установлены предельные размеры цен, по которым они обязывались предоставлять лекарства уполномоченным дистрибьюторским компаниям. Оплата поставок производилась постфактум территориальными фондами ОМС за счет целевых средств, переданных им из Федерального фонда ОМС.

Главным изъяном внедренного механизма было отсутствие определенных в явном виде форм регулирования объемов потребления лекарственных средств. Ранее размеры выписки лекарственных средств предопределялись заранее размерами их закупок за счет выделенных целевых средств. Органы управления здравоохранением доводили до сведения каждого ЛПУ и, соответственно, каждого участкового врача объемы препаратов различных наименований, которые те могли выписать своим больным в течение каждого месяца. При новом механизме врачи получили право самостоятельно определять объемы выписываемых препаратов. Лимиты сверху не устанавливаются. Отказ от применения других инструментов из арсенала методов фармацевтического менеджмента был вполне осознанным. Руководство министерства объясняло это желанием исчерпать отложенный спрос льготников на нужные им препараты и экспериментальным путем определить реальный объем потребностей льготников в лекарственном обеспечении. Демонстрировалась также уверенность в том, что предусмотренные федеральным бюджетом 2005 г. средства, превосходящие в 6,4 раза общий объем расходов на лекарственное обеспечение

<sup>1</sup> Здесь и далее использованы данные Минздравсоцразвития РФ (<http://www.mzsrif.ru>), если это особо не оговаривается.

<sup>2</sup> Перечень лекарственных средств для Программы дополнительного лекарственного обеспечения был утвержден приказом Минздравсоцразвития России от 2 декабря 2004 г. № 296 и в последующем неоднократно дополнялся.

льготников в 2004 г., будут достаточными для удовлетворения потребностей этих категорий. Действительно, в 2005 г. выделенных средств хватило.

Согласно Закону № 122-ФЗ, льготники получили право самостоятельно выбирать с 2006 г. между получением услуг, включенных в набор социальных услуг, и получением денежной компенсации, равной стоимости набора. В годовом исчислении стоимость лекарственного обеспечения в составе набора социальных услуг равнялась 4200 руб. Фактическая стоимость отпущенных лекарственных средств на 1 человека в 2005 г. в среднем составила 2968 руб., так что для многих льготников выбор в пользу денег представлялся вполне оправданным. Доля выбравших деньги оказалась чрезвычайно велика — 48,6% всех льготников. В итоге численность получателей набора социальных услуг сократилась до 51,4% от численности граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (табл. 31.1).

Таблица 31.1

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

	2005	2006	2007
Численность граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, млн чел. <sup>a</sup>	14,5	16,3	16,9
Всего получателей набора социальных услуг, млн чел. <sup>a</sup>	12,6	8,4	7,7
Доля получателей набора социальных услуг в численности граждан, включенных в Федеральный регистр, %	87,1	51,4	45,6
Стоимость набора социальных услуг на чел. в месяц, руб., в том числе на лекарственные средства, руб.	450 350	477 424	513 <sup>a</sup> 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. Первоначально установленный размер ассигнований Дополнительные ассигнования	48,3	29,1 10,0	34,9 22,0 <sup>b</sup> + 15,0
Итого:	48,3	39,1	71,9
Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, млрд руб. Итого, млрд руб.		5,0 5,0	8,8 <sup>b</sup> + 18,3 27,1
Расходы государства на Программу ДЛО, млрд руб. — всего	44,0	44,1	99,0

<sup>a</sup> — на 01.01. соответствующего года;

<sup>b</sup> — на завершение расчетов за отпущенные лекарства в 2006 г.

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

Реализованная схема выбора льготниками денег или лекарственного обеспечения в натуральном выражении и результаты такого выбора порождают серьезную экономическую проблему — проблему неблагоприятного отбора, являющуюся

классической проблемой страхования. Те, кто не отказался от лекарственного обеспечения в пользу денег, обладают существенно большей потребностью в лекарствах, чем те, кто выбрал деньги. В программе остались те, кто серьезно болен, а также те, кто опасается ухудшений и обострений и, как следствие, увеличения потребности в лекарствах. Между тем размер средней стоимости социального пакета, которая выплачивается всем от него отказавшимся, рассчитывался исходя из затрат на лекарственное обеспечение большей части льготников. При оставлении в программе менее половины льготников с более высокими потребностями в лекарствах требуемые затраты на их обеспечение будут выше, чем стоимость пакета, умноженная на количество оставшихся в программе. Эта коллизия со всей силой проявилась уже в 2006 г.

С учетом сократившегося числа участников Программы ДЛО расходы на нее 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.<sup>1</sup> Уже в середине 2006 г. возник дефицит средств на оплату выставленных фармацевтическими дистрибьюторами счетов. В целом сумма счетов на оплату поставленных льготникам лекарственных средств достигла к концу 2006 г. 67,0 млрд руб., а в конечном итоге дистрибьюторы выставили счета на сумму 75,9 млрд руб.

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 — гемофилия, муковисцидоз, гипопизарный 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 от 23 ноября 2007 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» на эти цели направлено 47,9 млрд руб.

В феврале 2007 г. был установлен новый порядок назначения и выписывания лекарственных средств, который требует производить назначения согласно утвержденным стандартам лечения заболеваний<sup>2</sup>.

Но этих мер было мало, чтобы избежать в 2007 г. повторения ситуации недостаточности средств на планируемые расходы 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 постав-

<sup>1</sup> Здесь и далее, если это не оговаривается особо, данные Федерального фонда обязательного медицинского страхования (<http://www.ffoms.ru/ffoms/>).

<sup>2</sup> Приказ Минздравсоцразвития России № 110 от 12 февраля 2007 г.

ляли дистрибьюторы. Органы власти субъектов РФ не имели действенных инструментов воздействия на эти поставки, так как 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 сумма выставленных счетов на оплату поставленных лекарственных средств по Программе ДЛО достигла в 2007 г. 55,0 млрд руб.

Итак, финансовые итоги Программы ДЛО за 3 года неутешительны. В 2006 г. сумма выставленных дистрибьюторами 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 временным сокращениям поставок препаратов, возникновению неопределенности в сроках ожидания отпуска лекарств по выписанным рецептам. У льготников были порождены неоправданные надежды, которые затем сменились разочарованием и неудовлетворенностью. И за все это государству пришлось дорого заплатить — не менее 187 млрд руб. за 3 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% от общей численности категорий населения, имеющих право на получение социальной помощи из федерального бюджета (16,9 млн чел.).

Практика реализации Программы ДЛО сделала очевидным, 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<sup>1</sup>. 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, осуществляется органами власти субъектов РФ.

Финансирование Программы ДЛО с 2008 г. производится в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования в составе субсидий на ее выполнение и уже не выделяется в виде отдельной строки 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

<sup>1</sup> Статья 18 Федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

лекарственных средств, предназначенных для лечения больных 7 видами тяжелых заболеваний, указанных выше.

### 31.3.3. Национальный проект «Здоровье»

В 2005 г. обсуждение концепции реформ в здравоохранении и разработка необходимых законопроектов были свернуты. Федеральные органы власти были, очевидно, напуганы усилением социальной напряженности из-за ошибок в самой конструкции и методах реализации Федерального закона № 122-ФЗ в части монетизации транспортных льгот и решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп. Это оставило лишь единственную возможность некоторого смягчения проблем, накопившихся в этой сфере: селективное финансирование некоторых проблемных зон в оказании медицинской помощи для ослабления их остроты. Данная стратегия была воплощена в Национальном проекте «Здоровье», инициированном Президентом РФ в сентябре 2005 г.

Он был задуман как вброс дополнительных средств в здравоохранение в качестве альтернативы назревшей реформе. Проект имеет четко выраженный затратный характер, его очевидная сверхзадача — за счет увеличения государственного финансирования здравоохранения ослабить остроту ряда наиболее значимых проблем отрасли и продемонстрировать населению заботу о состоянии этой сферы.

Фактические расходы на проект в 2006 г. составили 78,9 млрд руб., а в 2007 г. — 143,6 млрд руб. (табл. 31.2). Это составило 10% совокупных расходов государства на здравоохранение.

Таблица 31.2

Расходы на реализацию Национального проекта «Здоровье», млрд руб.

Направление национального проекта, виды расходов и источники средств	2006	2007
1	2	3
<b>Федеральный бюджет</b>		
<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



Окончание табл. 31.2

1	2	3
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 пилотного проекта по модернизации здравоохранения	—	6,1
Итого за счет средств федерального бюджета	58,1	120,1
<i>Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования</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</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
<b>Всего, млрд руб.</b>	<b>78,9</b>	<b>143,6</b>
<b>Всего, % ВВП</b>	<b>0,29</b>	<b>0,44</b>

Используя данные, опубликованные Минздравсоцразвития РФ<sup>1</sup> и Росздравнадзором<sup>2</sup>, проанализируем реализацию Национального проекта и результативность его компонент.

В рамках Национального проекта осуществляются дополнительные денежные выплаты 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 2 года заработная плата 690 тыс. медицинских работников первичного звена повысилась

<sup>1</sup> <http://www.mzsrrf.ru>

<sup>2</sup> Используются 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. № 2, 2007. С. 3—7.

почти в 1,6 раза (в 1,3 раза в реальном выражении), в том числе 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.

Однако размеры выплат и условия их получения оказались никак не связанными с качеством работы. Проблемы недостаточности кадров для работы в первичном звене указанным повышением оплаты их труда также полностью решены не были. Вопреки ожиданиям, не все вакансии оказались заполненными. Подъем зарплаты оказался 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.

Увеличение оплаты труда лишь работникам первичного звена оказало негативное влияние на трудовую мотивацию других категорий врачей, не получивших подобных доплат и оценивавших изменившееся соотношение оплаты своего труда и труда участковых врачей несправедливым.

За счет средств Национального проекта в 2006—2007 гг. в 10 тыс. лечебно-профилактических учреждений первичного звена были поставлены более 42 тыс. единиц рентгенологического, ультразвукового, лабораторного, эндоскопического и электрокардиографического оборудования, в службы скорой помощи за то же время поставлено 13,2 тыс. единиц санитарного автотранспорта. Эти меры, несомненно, улучшили материально-техническое оснащение первичного 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 учитывалась фактическая потребность ЛПУ в оборудовании и местные возможности приобретения дорогостоящих расходных материалов. Средства на расходные материалы и на ремонт оборудования 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 прилегающих к нему первоначальных комплектов расходных материалов. По данным Росздравнадзора, к концу 2007 г. простаивало более 3,2 тыс. единиц техники и оборудования (5,8% от общего числа), поставленных в 2006—2007 гг. на общую сумму 1,5 млрд руб. (4% от величины расходов Национального проекта на эти цели).

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., младшего — 500—600 руб. Механизм родовых сертификатов открыл возможность выбора женщинами медицинских учреждений и стимулировал появление конкуренции между соответствующими

ющими видами учреждений в областных центрах и городах с численностью жителей более 400 тыс.

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. В рамках проекта началось строительство 14 новых центров высоких медицинских технологий.

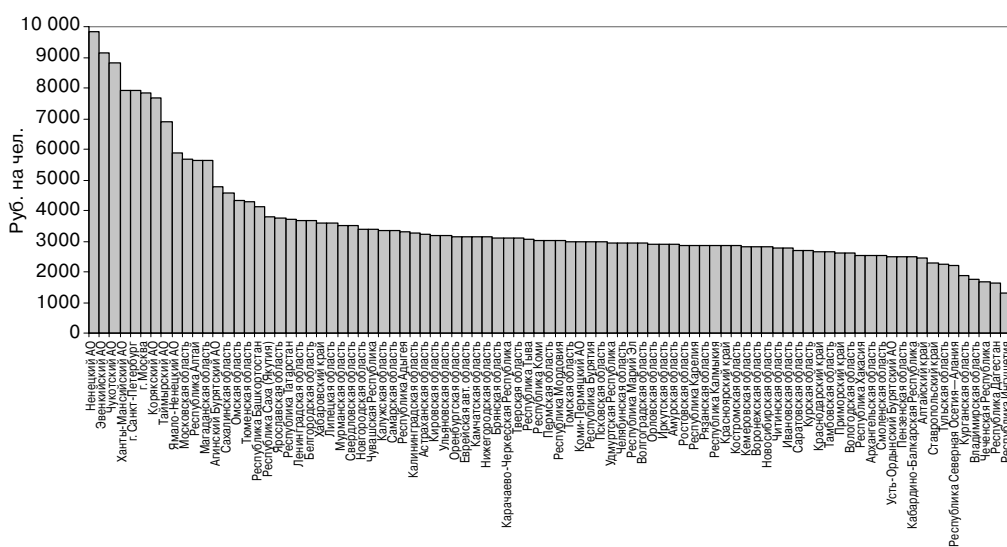
Проект «Здоровье» был продолжен в 2008 г. В него дополнительно включены мероприятия, направленные на снижение смертности населения от управляемых причин: сердечно-сосудистых заболеваний и дорожно-транспортных происшествий.

Итоги выполнения Национального проекта свидетельствуют о его несомненном вкладе в улучшение ресурсного обеспечения системы здравоохранения, но его вклад в улучшение состояния здоровья населения пока не имеет достоверных подтверждений. Национальный проект не в состоянии обеспечить существенного продвижения в решении коренных проблем сектора. 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, слабая эффективность системы здравоохранения — решение этих проблем невозможно без масштабных преобразований в организации и финансировании здравоохранения. В Национальном проекте для этого недостаточно финансовых ресурсов и не предусматривается каких-либо крупных институциональных изменений в системе здравоохранения. Правда, в 2007—2008 гг. в рамках Национального проекта финансировалось проведение в ряде субъектов РФ пилотного проекта, содержанием которого являются как раз институциональные изменения. Он кардинально отличается от всех других компонент Национального проекта и будет рассмотрен ниже.

Правительство извлекло и определенные уроки из итогов селективного повышения оплаты труда в рамках Национального проекта «Здоровье». В последующем подобных действий уже не предпринималось. Вместо этого было принято решение о введении в 2008 г. новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений, которые дают возможность адекватно связать размеры оплаты труда с ее результатами. Эти системы вводятся с декабря 2008 г. и сопровождаются увеличением фонда оплаты труда на 30%. Правительство рекомендовало субъектам РФ осуществить аналогичные действия.

#### **31.4. Рост регионального неравенства в финансировании здравоохранения**

Несмотря на проведенные в последние годы изменения в межбюджетных отношениях и внедрение новых инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ, сохраняется сильное неравенство в размерах государственного финансирования здравоохранения в расчете на одного жителя в разных регионах страны (рис. 31.7): в первых пяти наиболее обеспеченных регионах (Ненецкий, Эвенкийский, Чукотский, Ханты-Мансийский автономные округа, Санкт-Петербург) эти величины (с учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетной услуги) в 2006 г. более чем в 5 раз превышали уровень расходов в пяти наименее обеспеченных регионах (Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Владимирская и Курганская области).



Примечание. За счет средств бюджетов субъектов РФ и системы ОМС, с учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетной услуги.

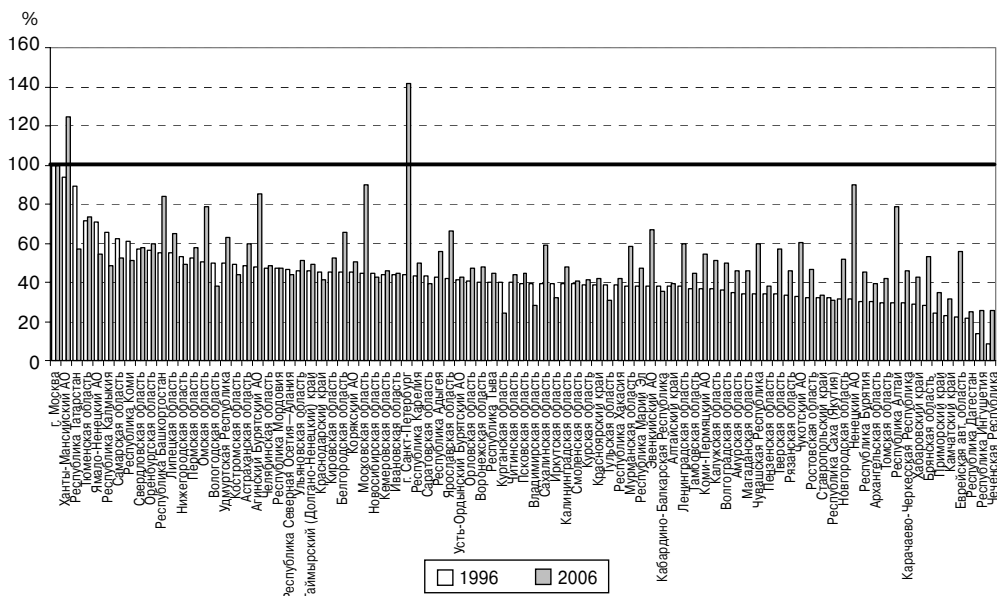
Источник. База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>).

Рис. 31.7. Размеры государственного финансирования здравоохранения в субъектах РФ в 2006 г.

Причем за последние 10 лет территориальное неравенство в уровне государственного финансирования здравоохранения в регионах выросло (рис. 31.8). Величина индекса Джини, рассчитанного для распределения размеров финансирования здравоохранения из бюджетов субъектов РФ в расчете на одного жителя, увеличилась за период с 1996 по 2006 г. с 0,195 до 0,225.

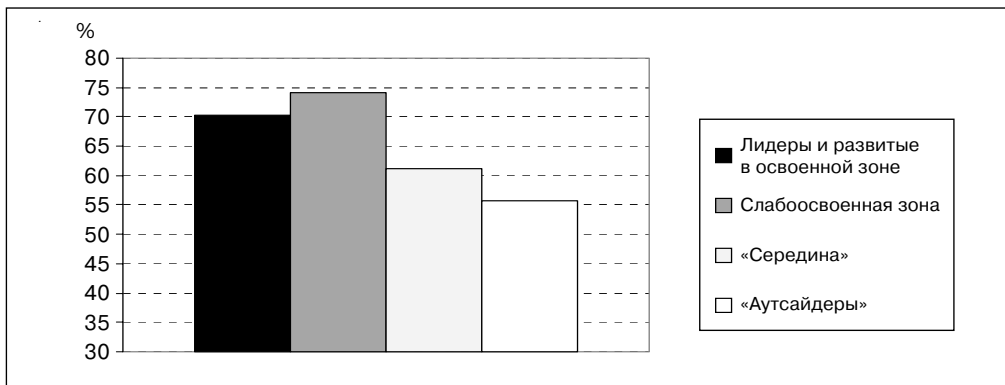
Значительное неравенство между жителями разных регионов существует в доступности бесплатной медицинской помощи. Можно было бы подумать, что там, где богаче люди, там они больше и чаще платят. В реальности чаще пациенты платят как раз в более бедных регионах. Об этом свидетельствуют данные обследования НОБУС (2003 г). Регионы, для которых выборка НОБУС была репрезентативной (46 регионов), были разбиты на четыре группы<sup>1</sup>: 1) лидеры и развитые в освоенной зоне (развитые регионы европейской части России); 2) развитые в слабоосвоенной зоне (добывающие регионы Сибири и Севера); 3) «середины»; 4) «аутсайдеры». Как наглядно демонстрирует рис. 31.9, доля людей, которые получают стационарную помощь бесплатно, больше в богатых регионах.

<sup>1</sup> Использована типология, разработанная в проекте «Социальный атлас российских регионов» ([http://atlas.socpol.ru/typology/table\\_types.shtml](http://atlas.socpol.ru/typology/table_types.shtml)).



Примечание. С учетом коэффициентов удорожания условной единицы бюджетной услуги.  
 Источник. Рассчитано по данным Минфина РФ.

Рис. 31.8. Соотношения размеров расходов бюджетов субъектов РФ на здравоохранение и физическую культуру в 1996 г. и 2006 г., в расчете на одного жителя, Москва = 100%



Источник. Расчеты по данным Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), 2003 г. (Шишкин С.В., Бондаренко Н.В., Бурдяк А.Я. и др. Анализ различий в доступности медицинской помощи для населения России. Аналитический доклад независимого института социальной политики. М., 2007. [http://www.socpol.ru/research\\_projects/pdf/proj25\\_report\\_rus.pdf](http://www.socpol.ru/research_projects/pdf/proj25_report_rus.pdf)).

Рис. 31.9. Доля пациентов, не плативших за стационарную помощь в регионах с разным уровнем экономического развития

## **31.5. Изменения в системе обязательного медицинского страхования**

### **31.5.1. Роль ОМС в государственном финансировании здравоохранения**

Масштабная модернизация системы ОМС так и не была начата, но федеральный центр стал проводить политику частичных изменений в механизмах формирования, объединения и использования финансовых средств ОМС. Их общая направленность — в сторону усиления централизации и унификации.

С 2005 г. вместе с сокращением ставки социального налога была изменена пропорция распределения его сумм между Федеральным и территориальными фондами ОМС. Централизуемая в Федеральном фонде ОМС часть социального налога увеличена с 2005 г. с 0,2% от фонда оплаты труда до 0,8%, а с 2006 г. — до 1,1%<sup>1</sup>. Доля социального налога, направляемого в территориальные фонды ОМС, уменьшена с 3,4% от фонда оплаты труда до 2,0%. Соответственно усилилась зависимость регионов от субсидий из Федерального фонда ОМС.

Согласно новому федеральному законодательству о разграничении полномочий, с 2005 г. осуществление взносов на ОМС неработающего населения централизовано на региональном уровне (ранее эти взносы в части регионов платились из региональных и местных бюджетов).

Федеральные органы предпринимали также усилия, направленные на унификацию механизмов финансирования медицинских учреждений в системе ОМС. Они были инициированы Пенсионным фондом, который с 2003 по 2005 г. за счет собственных средств осуществлял софинансирование оказания медицинской помощи неработающим пенсионерам в ряде регионов. При этом Пенсионный фонд РФ требовал от пилотных регионов согласования с ним показателей территориальных программ ОМС, утверждения систем медико-экономических нормативов, по которым будет оплачиваться медицинская помощь, оказываемая пенсионерам лечебно-профилактическими учреждениями, использования единообразных методов финансирования лечебно-профилактических учреждений (амбулаторно-поликлинических — по количеству врачебных посещений, стационарных — по числу законченных случаев лечения) и предоставления ему права осуществлять выборочный контроль за деятельностью страховщиков и медицинских организаций в территориальной системе ОМС.

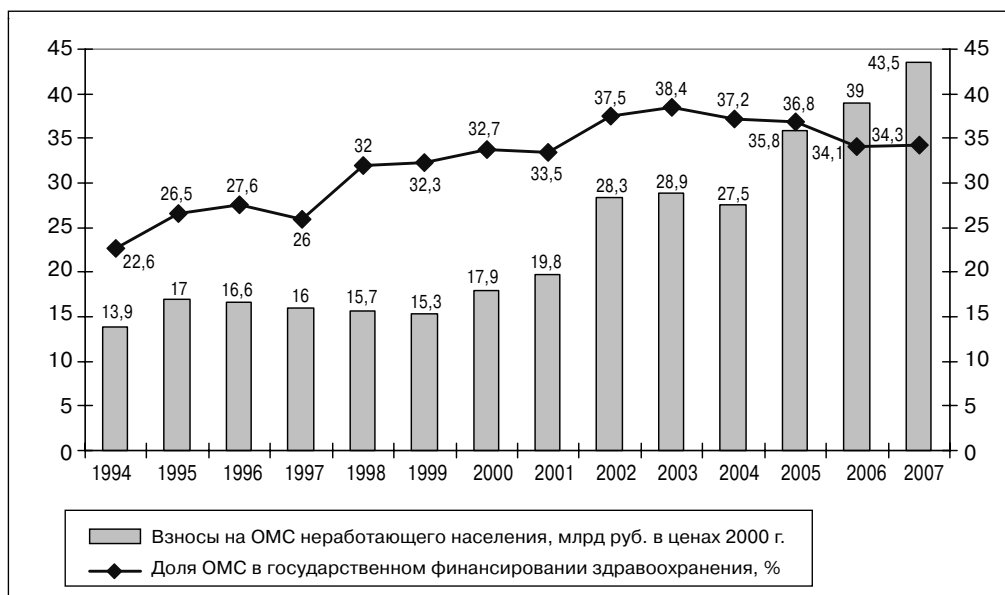
Эксперимент продолжался до конца 2005 г., число участвующих в нем регионов достигло 36. С 2006 г. софинансирование оказания медицинской помощи неработающим пенсионерам и детям осуществляется Федеральным фондом ОМС за счет средств федерального бюджета.

Начиная с 2000 г. федеральные органы власти стали усиливать давление на субъекты РФ, понуждая их увеличивать размеры средств, перечисляемых из бюджетов в территориальные фонды ОМС в качестве взносов на страхование нерабо-

---

<sup>1</sup> Увеличение ставки части социального налога, направляемой в Федеральный фонд ОМС в 2006 г., произошло за счет соответствующего уменьшения ставки отчислений в Фонд социального страхования. Эти дополнительные средства, зачисляемые в Федеральный фонд ОМС, направлялись затем обратно в Фонд социального страхования для оплаты диспансеризации работающих граждан и оказания им первичной медико-санитарной помощи, а также оплаты медицинской помощи женщинам в период беременности и родов.

тающего населения. Низкие размеры этих взносов были серьезной проблемой для системы ОМС. В результате взносы на ОМС неработающего населения выросли в 2006 г. по сравнению с 2000 г. в 2,2 раза в реальном выражении (рис. 31.10). Тем не менее доля средств ОМС в государственном финансировании здравоохранения в последние 3 года стала снижаться.



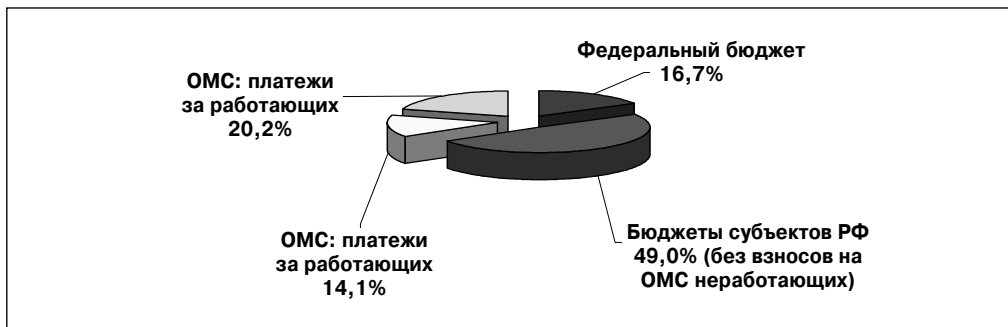
Источник. Расчеты по данным Росстата и ФФОМС.

Рис. 31.10. Изменение роли ОМС в государственном финансировании здравоохранения

Средства бюджетов субъектов РФ, выделяемые на ОМС неработающего населения, не покрывают затрат на оказание им медицинской помощи, предусмотренной базовой программой ОМС. В структуре источников государственного финансирования здравоохранения доля указанных средств составила в 2007 г. 14%, а платежи на ОМС работающего населения — 20% (рис. 31.11). Между тем численность неработающего населения в стране превышает численность работающих, и первые чаще обращаются за медицинской помощью.

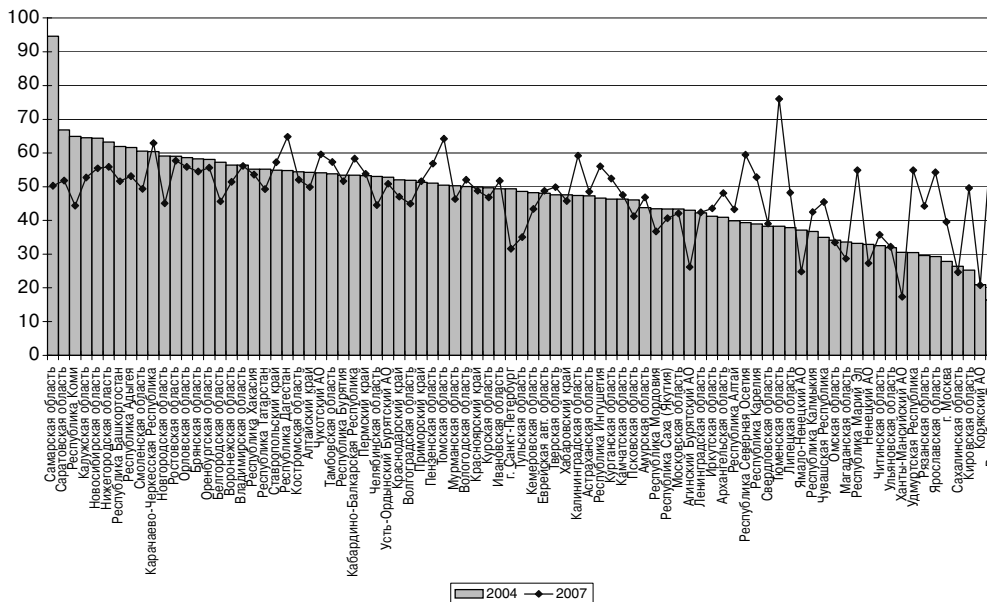
Если теперь обратиться к показателю доли средств ОМС в финансировании территориальных программ государственных гарантий оказания населению бесплатной медицинской помощи (ТПГГ), то за период с 2004 по 2007 г. среднее его значение по всем регионам уменьшилось с 46,5 до 44,6%. При этом в ряде регионов доля ОМС существенно выросла, а в отдельных регионах, наоборот, заметно упала (рис. 31.12). Дифференциация регионов по этому показателю и, соответственно, дифференциация роли ОМС в региональных системах здравоохранения является весьма высокой. Значение рассматриваемого показателя варьирует от 17% (Ханты-Мансийский автономный округ) до 76% (Тюменская область).

Особое внимание органов управления здравоохранением привлекло широко рекламируемое внедрение в 2005 г. в Тюменской области системы одноканального финансирования отрасли из средств ОМС. Доля средств, аккумулируемых



Источники: Росказна; Росстат.

Рис. 31.11. Структура источников государственного финансирования здравоохранения, 2007 г.



Источники. Расчеты на основе Базы данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>) и данных Минздравсоцразвития РФ.

Рис. 31.12. Доля средств ОМС в государственном финансировании территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению в субъектах РФ в 2004—2007 гг., %

в системе ОМС, в финансировании территориальной программы государственных гарантий увеличилась здесь за год вдвое: с 38% в 2004 г. до 77% в 2005 г. Из средств ОМС финансируются теперь не только стационарные и амбулаторно-поликлинические учреждения, но и станции скорой помощи. Однако следует отметить, что в строгом смысле полного перехода к одноканальной системе финансирования медицинских учреждений не произошло: затраты учреждений на



коммунальные услуги не возмещаются из средств ОМС, да и вышеуказанные 77% существенно ниже, чем доля финансовых средств, аккумулировавшихся в системе ОМС Самарской области до 2005 г. — 95%. Самарская область занимала лидирующие позиции при внедрении ОМС в 1990-е годы, но с 2005 г. вернулась к двухканальному финансированию и в 2007 г. была уже на 39-м месте по значению рассматриваемого показателя (50%).

Ограниченный объем средств, аккумулируемых в системе ОМС, обуславливает практику использования «неполных» тарифов для оплаты медицинской помощи, т. е. тарифов, предназначенных для возмещения лишь части видов расходов медицинских учреждений, связанных с ее оказанием. Практически во всех субъектах РФ из средств ОМС возмещаются затраты на оплату труда и на увеличение стоимости материальных запасов, т. е. на приобретение медикаментов, мягкого инвентаря, продуктов питания и др. В небольшом числе регионов средства ОМС тратились на оплату транспортных и коммунальных услуг, а также на увеличение стоимости нематериальных активов (приобретение программного обеспечения и баз данных и т. п.), и примерно в половине регионов — на оплату прочих услуг.

### 31.5.2. Изменения в территориальных моделях ОМС

С 2005 г. стали уменьшаться различия между регионами в организационной структуре системы ОМС за счет силового устранения федеральным центром административных барьеров для деятельности страховых медицинских организаций и экспансии в регионы преимущественно московских страховых компаний.

Доля регионов, в которых в качестве страховщиков в системе ОМС действовали только страховые медицинские организации, как это и предусмотрено законом о медицинском страховании, составлявшая еще в 2004 г. менее половины, в 2006 г. превысила 3/4 (табл. 31.3).

Таблица 31.3

**Распределение территориальных моделей ОМС, различающихся по роли страховых медицинских организаций**

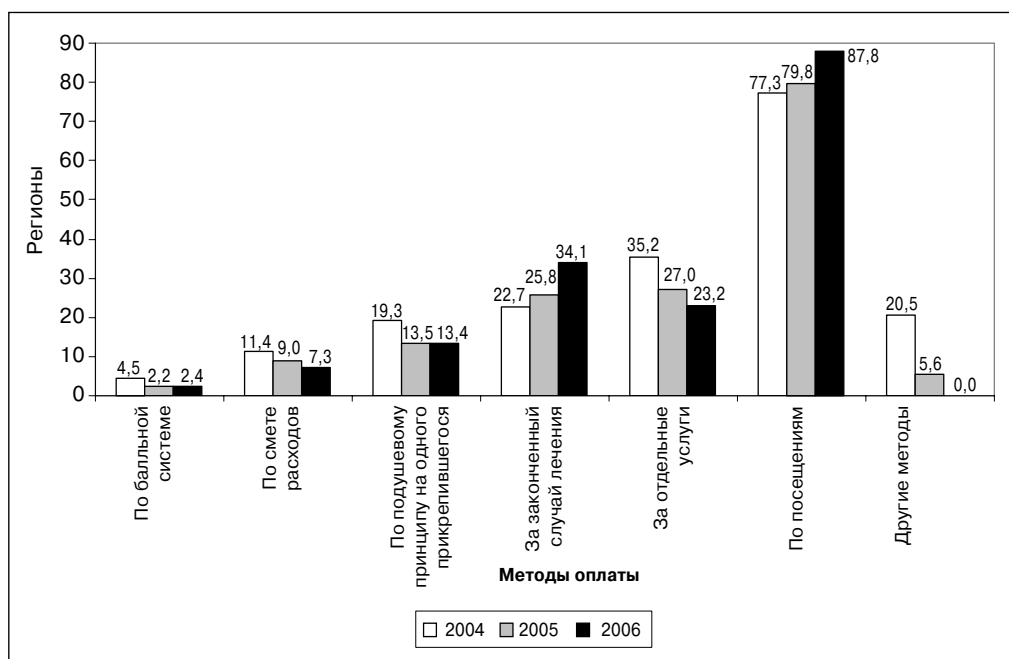
Организации, выполняющие функции страховщиков в системе ОМС в субъекте РФ в 2006 г.	Доля регионов, имеющих данную модель, %		
	2004	2005	2006
Территориальный фонд ОМС и его филиалы	24	10	5
Филиалы Территориального фонда ОМС и страховые медицинские организации	27	36	18
Только страховые медицинские организации	49	53	77

*Источники:* База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 83 субъектов РФ.

Финансирование медицинских организаций в территориальных системах ОМС производится по разным правилам: применяются 6 основных методов оплаты амбулаторной помощи и 5 стационарной. В большинстве регионов одновременно используются несколько разных методов оплаты.

В последние годы расширялось применение оплаты амбулаторной помощи по посещениям (рис. 31.13): если в 2004 г. этот метод использовался в 77% регионов,

то в 2006 г. — в 88%. К переходу на этот метод оплаты регионы подталкивались в 2003—2005 гг. со стороны Пенсионного фонда (это было условием вхождения в эксперимент по финансированию ОМС пенсионеров), а затем Минздравсоцразвития РФ, преследовавших цель связать размеры финансирования амбулаторной помощи с измеримыми показателями ее объемов. Между тем оплата амбулаторной помощи за количество посещений поощряет рост обращений к врачам и не стимулирует работу по профилактике заболеваний. Лишенный этих недостатков и широко используемый в других странах метод оплаты по подушевому принципу на одного прикрепившегося использовался в 2006 г. лишь в 13% регионов (19% в 2004 г.).



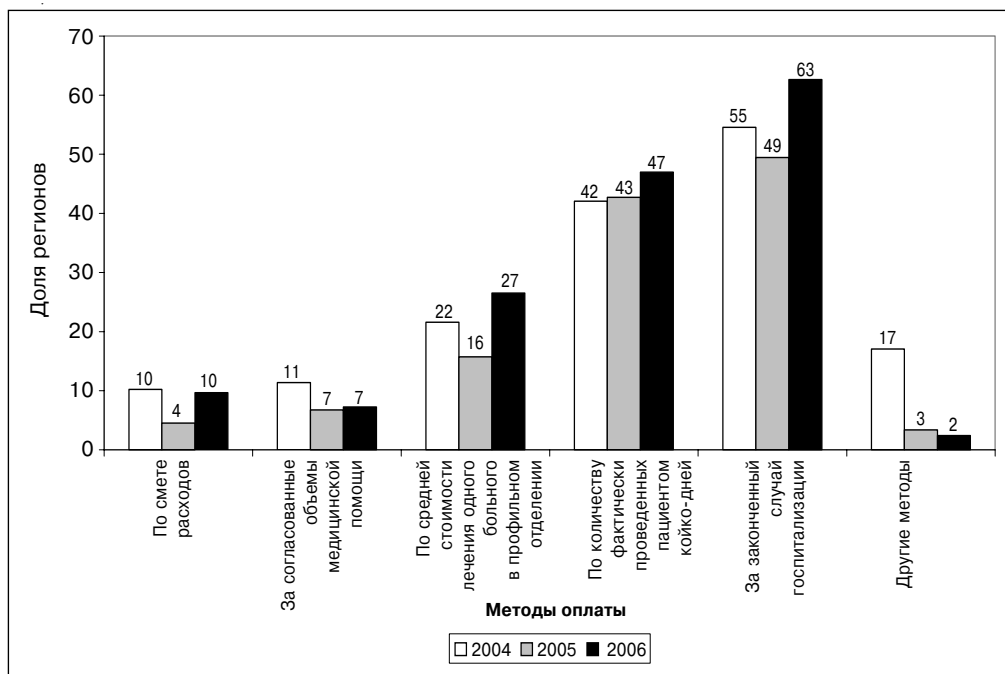
Примечание. В субъекте РФ могут одновременно применяться несколько методов оплаты.

Источники: База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 88 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 82 субъектов РФ.

Рис. 31.13. Распространенность методов оплаты амбулаторной помощи в системе ОМС в субъектах РФ в 2004—2006 гг., %

Среди методов оплаты стационарной помощи (рис. 31.14) значительно расширилось применение оплаты за законченный случай госпитализации. Но одновременно обращает на себя внимание увеличение доли регионов, применяющих метод оплаты по количеству фактически проведенных пациентом койко-дней. Он ориентирует стационары на поддержание максимального числа коек, рост госпитализаций и длительности лечения. Расширилось применение метода оплаты по средней стоимости лечения больного в профильных отделениях. Но этот метод не обеспечивает адекватного учета различий в расходах на лечение заболеваний разной сложности. Между тем метод оплаты за согласованные объемы медицинской помощи, который позволяет более адекватно учесть реальную сложность оказы-

ваемой помощи и создать стимулы у стационаров к повышению эффективности использования ресурсов, применялся лишь в 5 регионах.



Примечание. В субъекте РФ могут одновременно применяться несколько методов оплаты.

Источники: База данных об организации финансирования и управления здравоохранением в регионах Российской Федерации (<http://zrav.socpol.ru>); 2004 г. — данные из 88 субъектов РФ; 2005 г. — данные из 89 субъектов РФ; 2006 г. — данные из 83 субъектов РФ.

Рис. 31.14. Распространенность методов оплаты стационарной помощи в системе ОМС в субъектах РФ в 2004—2006 гг., %

Сложившееся в 1990-е годы многообразие территориальных моделей организации государственного финансирования и управления здравоохранением в целом сохраняется. При этом в большинстве субъектов РФ территориальные системы ОМС используют методы оплаты медицинской помощи и дифференциации тарифов на медицинские услуги, которые стимулируют медицинские учреждения к воспроизводству сложившейся структуры объемов оказываемой помощи и затратного типа хозяйствования. Различия между региональными моделями в большей мере обусловлены социально-политическими факторами, чем территориальными особенностями обеспечения эффективного функционирования отрасли. Поэтому система финансирования здравоохранения требует реформирования, а рамки допустимого многообразия региональных моделей финансирования здравоохранения — существенного сужения.

### 31.5.3. Проведение 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 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения», включая направления преобразований 19 регионов, в нем участвующих.

В качестве направлений реализации пилотного проекта были 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.

Эксперимент был проведен в течение 12 месяцев — с июля 2007 г. по июнь 2008 г. На проведение эксперимента было выделено 5,4 млрд руб. из федерального бюджета (в 2007 г. — 2,5 млрд руб., в 2008 г. — 2,9 млрд руб.)<sup>1</sup>.

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

- регионы, получающие софинансирование из Федерального фонда ОМС с учетом уровня их бюджетной обеспеченности, реализуют все 5 направлений пилотного проекта: Белгородская, Владимирская, Калужская, Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Томская области, Хабаровский край, Республика Чувашия;
- регионы, получающие федеральные гранты, реализуют 2 направления по выбору: Астраханская, Тверская, Ростовская, Самарская, Свердловская области, Краснодарский, Пермский край, Республика Татарстан;
- регионы, участвующие в эксперименте без привлечения средств Федерального фонда ОМС, реализуют 1 направление по выбору: Тюменская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

Переход к одноканальному финансированию апробируется в 12 регионах из 19. В шести регионах апробируется использование «расширенных» тарифов оплаты медицинской помощи в системе ОМС. Если по общему правилу тарифы в действующей системе ОМС возмещают 5 видов затрат ЛПУ: заработная плата, начисления на заработную плату, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря и расходы на питание пациентов, то «расширенные» тарифы — дополнительно и другие виды затрат. Во Владимирской и Калужской областях, Пермском крае

<sup>1</sup> Здесь и далее в настоящем разделе — по данным Минздравсоцразвития РФ.

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, т. е. внедрен «полный тариф».

Внедрение федеральных стандартов медицинской помощи в механизмы финансирования ЛПУ апробировалось в 13 регионах. Но этот процесс столкнулся с ресурсными ограничениями. К началу эксперимента были разработаны и утверждены 617 федеральных стандартов оказания медицинской помощи при заболеваниях; более половины из них (310) — это стандарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи. По расчетам, выполненным в ряде пилотных 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 пилотных регионах пошли по пути селективного внедрения стандартов для расчета размеров финансирования оказания медицинской помощи по отдельным заболеваниям (от 4 до 21). А в Калужской области вместо использования федеральных стандартов самостоятельно разработали стандарты, стоимость выполнения которых более соответствует реальным экономическим возможностям региона.

В 8 регионах апробировались разные варианты организации внутрихозяйственных расчетов между отделениями внутри амбулаторно-поликлинических учреждений. Участковые врачи экономической стимулирувались к увеличению объемов и качества оказываемой ими медицинской помощи и снижению направлений пациентов к узким специалистам и на госпитализацию. В Калужской области и в Хабаровском крае апробировались механизмы стимулирования амбулаторно-поликлинических учреждений к повышению эффективности лечения приписанного к ним населения и снижения обращения за оказанием амбулаторных услуг в других учреждениях.

Реформирование оплаты труда проводилось 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 внедрялся персонализированный учет объемов оказанной медицинской помощи.

Ход пилотного проекта подтвердил правильность выбора направлений апробации новых механизмов финансирования здравоохранения. Проект стимулировал субъектов РФ к выдвижению и апробации инициативных инноваций в механизмах финансирования здравоохранения. Проект продемонстрировал, что регионы могут самостоятельно разрабатывать и проводить институциональные преобразования по этим направлениям, в чем и состоят несомненные позитивные результаты его реализации.

Вместе с тем организация эксперимента имела существенные изъяны. Не было четкой постановки вопросов, на которые должен дать ответ эксперимент, не были сформированы альтернативные решения, которые в эксперименте должны были апробироваться. Фактически в ходе эксперимента проверялись возможности реа-

лизации предложенных самими регионами вариантов организации одноканального финансирования, построения тарифов в системе ОМС, финансирования первичного звена оказания медицинской помощи, систем оплаты медицинских работников, выяснялось, какие при этом возникают препятствия. Результаты эксперимента недостаточны для решения задачи формирования более эффективной системы ОМС. Для этого требуются значительно более масштабные преобразования — повышение роли и расширение функций страховщиков, превращение их в реальных носителей финансовых рисков, кардинальное изменение механизмов оплаты медицинской помощи, преобразование системы договорных отношений с медицинскими организациями, формирование реальных оснований для конкуренции страховщиков и медицинских организаций и др. Кроме того, следует отметить, что содержание пилотного эксперимента обошло 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, различающихся по уровню доходов и месту жительства.

### 31.6. 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 РФ, работа над которой велась с весны 2007 г.

Сокращение смертности населения и, как минимум, ослабление тенденции уменьшения численности российского населения выступают 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, обуславливающие 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.

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

2. Экономический рост:

— будет способствовать усилению 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 увеличению 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 усилит тенденцию к дифференциации возможностей получения медицинской помощи, что повысит требования со стороны основной части российских регионов к перераспределительной политике государства;

- 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, — усилится политическое давление бизнеса на государство в сторону повышения финансирования общественного здравоохранения и роста эффективности его работы как фактора сокращения производственных издержек;
- приведет к существенному расширению численности среднего класса, для которого будет характерно 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.

3. 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 реформированию государственного сектора и, в частности, к развитию институтов организации и финансирования

здравоохранения, а также способности проводить последовательную антикоррупционную политику.

Для адекватного ответа вызовам времени необходимы масштабные институциональные преобразования в сфере здравоохранения. Рассматривая все эти вызовы в целом, можно сформулировать в концентрированной форме *три ключевых вопроса*, ответы на которые будут определять характер развития российской системы здравоохранения в обозримой перспективе:

- что должно гарантировать государство?
- где будет лечиться средний класс?
- кому надо будет платить за получение качественной медицинской помощи: страховщику или врачу?

Существующая система государственных гарантий оказания медицинской помощи требует трансформации. Оставить гарантии бесплатной помощи неконкретными, с размытыми границами между бесплатной и платной помощью — это 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:

а) конкретизация государственных гарантий бесплатной медицинской помощи по видам, объемам, технологиям, порядку и условиям оказания медицинской помощи при посредстве системы 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 право 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 развивающейся и готовой предложить платежеспособным пациентам медицинское обслуживание высокого качества, или в государственной. Сможет ли она трансформироваться и стать адекватной запросам всего населения или она будет низкоэффективной системой преимущественно для бедных, неспособных 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 преимущественно механизмы платных медицинских услуг и неформальной оплаты услуг медицинских работников. Но они не



обеспечивают действенной защиты 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 страхованием.

Нужно также реформировать механизмы оплаты труда работников здравоохранения. Повышение заработной платы на 30, и даже на 50%, не создаст серьезных стимулов для того, чтобы медицинский персонал качественно работал, потому что неформальные платежи все равно выше, и существующая форма оплаты труда плохо связана с результатом. Очевидно, что реформа системы оплаты труда потребует времени. Ни за год, ни за два не удастся увеличить заработную плату до уровня, который сами медицинские работники считают для себя достойным и обеспечивают его с помощью неформальных платежей пациентов. Но без реформирования механизмов оплаты труда, без создания механизма мотивации качества работы для врачей, мотивации из общественных источников финансирования, а не из карманов населения, не удастся повысить эффективность общественной системы здравоохранения.

## Заключение

Задачи модернизации здравоохранения регулярно декларировались в программных документах органов федеральной власти с 2000 г. Но вплоть до второй половины 2004 г. активных действий не предпринималось. Это было обусловлено тем, что система здравоохранения оказалась в плену институциональных ловушек. Они возникли в результате эклектичного внедрения системы ОМС в начале 1990-х годов и реализации государством стратегии санкционированного замещения бесплатных услуг платными, осуществляемого медицинскими учреждениями и их работниками при формальном сохранении прежних гарантий бесплатной медицинской помощи. Социальные и экономические издержки изменения сложившихся институтов оказались весьма высокими.

В период второго президентского срока В.В. Путина реальная политика в сфере здравоохранения существенно активизировалась. Главным и бесспорным достижением этого периода стало усиление внимания власти к проблемам охраны здоровья и весомое увеличение государственных расходов на здравоохранение. Это позволило укрепить ресурсный потенциал системы здравоохранения, улучшить лекарственное обеспечение ряда категорий населения.

Но декларированные задачи институциональных преобразований в здравоохранении так и не были решены. Непродуманная монетизация транспортных льгот вызвала в начале 2005 г. уличные протесты пенсионеров в ряде регионов страны. Причем это произошло сразу после «оранжевой революции» на Украине. В сложившихся условиях федеральные органы власти, очевидно, решили воздержаться от любых действий, связанных даже с минимальным риском негативной реакции со стороны населения или профессиональных групп.

Вместо масштабной реформы были реализованы две ресурсоемкие программы: Дополнительного лекарственного обеспечения льготников и Национальный проект «Здоровье». В ходе их претворения в жизнь возникли серьезные институциональные препятствия и, соответственно, необходимость внесения изменений в большое число законодательных актов. Но в отличие от препятствий модернизации системы ОМС, все они были успешно преодолены. Приходится констатировать, что наибольший прогресс в изменении институтов был достигнут именно там, где выше вероятность извлечения бюрократической ренты (лекарственное обеспечение, централизованное распределение медицинского оборудования).

После президентских выборов 2008 г. резко усилилась активность федеральных органов власти по разработке задач государственной политики в сфере здравоохранения. Минздравсоцразвития подготовлены Основные направления концепции развития здравоохранения до 2020 г. и проект государственной программы развития здравоохранения на 2009—2012 гг., Минэкономразвития — проект концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., Минфином — проект бюджетной стратегии Российской Федерации до 2023 г. В этих документах вновь декларируются задачи конкретизации и финансового обеспечения государственных гарантий, модернизации системы ОМС, повышения эффективности организации медицинской помощи, а также развития лекарственного страхования, информатизации здравоохранения и др. Время покажет, станет ли это исполнением очередного ритуала, или риторика все же сменится реальными институциональными преобразованиями.

## Глава 32

### Пенсионная реформа<sup>1</sup>

Реформа 2002 г. — важнейшее событие рассматриваемого периода (2000—2008) в пенсионной сфере. Несмотря на то что оценить ее результаты в полной мере можно будет лишь после 2022 г., когда начнутся первые регулярные выплаты накопительных частей трудовых пенсий, уже сегодня возможен и необходим анализ ее влияния на ситуацию в пенсионном обеспечении. В 2007—2008 гг. наблюдалось существенное оживление в обсуждении перспектив развития российской пенсионной системы<sup>2</sup>, что косвенно отражает тот факт, что реформа 2002 г. не решила многих важнейших проблем пенсионной системы страны. Поэтому в данной главе не только рассматриваются промежуточные результаты пенсионной реформы 2002 г., но и проводится анализ предлагаемых органами государственной власти и экспертным сообществом решений по дальнейшему совершенствованию (или предотвращению надвигающегося кризиса) пенсионной системы России.

#### 32.1. Особенности российской модели пенсионной реформы

С 1 января 2002 г. в России действует новое законодательство в области пенсионного обеспечения. Институциональный каркас новой пенсионной системы сформирован следующими федеральными законами, четыре из которых были приняты в 2001—2002 гг.:

- «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (от 1 апреля 1996 г., № 27-ФЗ);
- «Об основах обязательного социального страхования» (от 16 июля 1999 г., № 165-ФЗ);

---

<sup>1</sup> При подготовке главы использованы материалы М. Дмитриева (ЦСР), С. Дробышевского (ИЭПП), О. Синявской (НИСП).

<sup>2</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г.; Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008—2010 гг. от 9 марта 2007 г.

См. также *Гайдар Е.Т.*: Финансовые резервы следует направить на капитализацию накопительной части пенсионной системы — интервью в «Российской бизнес-газете» от 15 мая 2007 г.; *Гурвич Е.Т.* Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики, 2007, № 9; Интервью Дмитриева М.Э. интернет-изданию «Газета.Ru» (28.04.2008) — [http://www.csr.ru/publication/original\\_1349.stm](http://www.csr.ru/publication/original_1349.stm)

- «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (от 15 декабря 2001 г., № 167-ФЗ);
- «О трудовых пенсиях в РФ» (от 17 декабря 2001 г., № 173-ФЗ);
- «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (от 24 июля 2002 г., № 111-ФЗ);
- «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (от 15 декабря 2001 г., № 166-ФЗ).

Первые пять законов устанавливают нормы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, т. е. определяют правила формирования пенсионных прав и расчета пенсий для лиц, участвующих или участвовавших в уплате обязательных отчислений в государственную пенсионную систему. Закон о государственном пенсионном обеспечении определяет условия и порядок предоставления пенсий, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Первоначально предполагалось, что пакет новых пенсионных законов будет включать также законы, определяющие статус основных участников пенсионной системы, главным из которых является Пенсионный фонд Российской Федерации (ФЗ «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ»), и регулирующие условия обязательного пенсионного обеспечения для некоторых категорий занятых (ФЗ «О профессиональных пенсионных системах в РФ»). Однако, несмотря на то что отсылочные нормы на эти документы остались в законах об обязательном пенсионном страховании и о трудовых пенсиях, законы так и не были приняты.

Действующие законы закрепляют создание в России многоуровневой пенсионной системы.

- **Первый уровень** образован универсальными базовыми частями трудовой пенсии, дифференцированными лишь по степени утраты трудоспособности и возрасту (пороговое значение — 80 лет), а также пенсиями в рамках государственного пенсионного обеспечения.
- **Второй уровень** охватывает пенсии, размер которых зависит от страхового вклада человека, и включает страховые части трудовой пенсии, финансируемые на распределительных принципах (модификация так называемых «условно-накопительных счетов»), и накопительные части трудовой пенсии. Кроме того, предполагалось, что для определенных категорий занятых этот уровень будет дополнен обязательными профессиональными накопительными пенсиями, назначаемыми взамен прежде существовавших льготных пенсий.
- **Третий уровень** представлен добровольными профессиональными пенсионными системами и дополнительным частным (индивидуальным) пенсионным обеспечением.

Основные участники пенсионной системы представлены населением (работники — застрахованные и пенсионеры), работодателями и индивидуальными предпринимателями (страховщики), Пенсионным фондом России (ПФР — страховщик в рамках обязательного пенсионного страхования), негосударственными пенсионными фондами (НПФ — страховщики с 2004 г.) и государством.

Законодательство закрепило разделение уровней пенсионной системы по источникам финансирования. Первый уровень — базовые части трудовых пенсий и пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения — финансируется

федеральным бюджетом за счет Единого социального налога (ЕСН), взимаемого с фонда заработной платы, и других (общих) налогов. Выделение государственного пенсионного обеспечения, источником финансирования которого выступают только средства федерального бюджета (общие налоги), в качестве отдельного элемента пенсионной системы стало важным шагом вперед. Кроме того, в законе была четко закреплена ответственность федерального бюджета по финансированию нестраховых периодов, включаемых в общую продолжительность страхового стажа при расчете величины трудовой пенсии. Источником финансирования пенсий второго уровня выступают обязательные отчисления работодателей из фонда оплаты труда работников, направляемые на страховую и накопительную части трудовой пенсии, фиксированные платежи индивидуальных предпринимателей и дополнительные обязательные отчисления в профессиональные пенсионные системы в случае их создания. Отчисления на страховую и накопительную части пенсии дифференцированы по трем основаниям: сектор занятости (сельскохозяйственный и все остальные), величина годового фонда заработной платы работника и его возраст. Чем старше работник, тем большая доля его отчислений направляется на финансирование страховой части пенсии. Сами работники из своих доходов (заработная плата и пр.) согласно пенсионной реформе 2002 г. не платили обязательных страховых взносов в пенсионную систему. Пенсии третьего уровня формируются за счет добровольных отчислений граждан и работодателей в НПФ.

Для того чтобы оценить результаты пенсионной реформы, необходимо, прежде всего, выявить цели, которые преследовало или могло преследовать правительство при проведении реформы. Основной целью реформы, скорее всего, было повышение жизненного уровня нынешнего поколения пенсионеров. Учитывая значительное обесценение пенсии в реальном выражении за 1990-е годы, а также периодически возникавшую во второй половине 1990-х гг. задолженность ПФР по выплате пенсий, основные ее цели, очевидно, были связаны с повышением размеров пенсии и обеспечением сбалансированности пенсионной системы. Кроме того, в ответ на недовольство населения низкой дифференциацией пенсий, совсем не отражавшей трудовые заслуги пенсионеров, подчеркивалось, что реформа должна исправить это положение и усилить страховые и/или накопительные принципы, т. е. обеспечить связь между уплаченными в систему взносами и будущей пенсией. Также планировалось, что параллельно с совершенствованием обязательной пенсионной системы развитие получат дополнительные пенсии, что позволит вовлечь сбережения населения в инвестиционный процесс. Развитие пенсионных накоплений, обязательных или добровольных, должно было привести к притоку длинных денег в экономику, легализации трудовых доходов, а введение индивидуальных счетов для формирования страховой и накопительной части должно было обеспечить прозрачность пенсионной системы. Наконец, предполагалось, что система с индивидуальными накопительными счетами политически более независима от решений по распределению бюджетных средств и политико-экономических циклов в бюджетной политике, чем традиционная распределительная система, основанная на принципе солидарности поколений.

В полной мере трудно судить об успехе или неудаче всей пенсионной реформы по первым годам ее реализации. Тем не менее есть сфера, в которой последствия изменения пенсионного законодательства могут быть видны почти незамедлительно. Это, безусловно, изменение текущих размеров пенсий.

Абсолютные и относительные показатели среднего размера пенсий в разрезе различных категорий получателей, которые во многом являются критериальными

для оценки эффективности системы, представлены в табл. 32.1. Если взять за точку отсчета 1990 г., соответствующий году максимального размера пенсионного обеспечения и году, в котором был принят первый российский закон о пенсионном обеспечении, то наихудшим для пенсионеров окажется, безусловно, 1999 г., когда средняя пенсия в реальном выражении составляла менее трети от исходного уровня. Однако уже первый год пенсионной реформы позволил вернуться к показателям середины 1990-х годов (но без задержек с выплатами пенсий), а к 2007 г. средняя пенсия в реальном выражении достигла 70% от уровня 1990 г. Сохранение темпов роста реального размера пенсии на уровне 4–6% в год, позволит достичь показателей 1990 г. к 2013–2016 гг.

Таблица 32.1

## Динамика заработной платы и пенсий, %

Год	Реальный размер начисленной заработной платы (1990 г. принят за 100%)	Реальный размер пенсий (1990 г. принят за 100%)	Коэффициент замещения (отношения средней пенсии к средней заработной плате)	Отношение пенсии к прожиточному минимуму пенсионера
1989	89,3	88,8	—	—
1990	100,0	100,0	33,7	—
1991	97,0	97,0	33,8	—
1992	65,3	50,3	27,3	125,2
1993	65,5	65,8	33,9	138,0
1994	60,3	63,7	35,6	128,6
1995	43,4	51,3	39,8	101,0
1996	46,2	55,7	38,2	116,0
1997	48,4	52,7	34,5	113,2
1998	41,9	50,2	38,0	114,7
1999	32,7	30,4	29,5	70,2
2000	39,5	38,9	31,2	76,4
2001	47,4	47,3	31,6	89,5
2002	55,1	55,0	31,6	100,0
2003	61,1	57,4	29,8	102,0

*Источники:* рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 1999: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1999. С. 170; Социальное положение и уровень жизни населения России. 1997: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1997. С. 9, 196; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005. С. 29, 214; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006: Стат. сб. / Росстат. М., 2006. С. 190.

После глубокого падения в 1999 г., когда средний размер пенсии снизился до критической черты и составлял всего 70% от прожиточного минимума пенсионера (ПМП), к 2002 г. средний размер пенсии удалось сравнять с ПМП. Несмотря на то что рост покупательной способности пенсий продолжился и после начала пенсионной реформы, его темпы замедлились. В результате даже спустя 9 лет после 1998 г. это соотношение так и не вернулось к докризисному уровню.

На протяжении всех лет реализации реформы средний размер пенсии варьирует вокруг величины ПМП. Учитывая то, что пенсии слабо дифференцированы<sup>1</sup>, это означает, что многие пенсионеры, хотя и не попадают в категорию бедных (по официальной методологии Росстата), не могут быть названы обеспеченными. При этом дополнительная поддержка пожилого населения за счет социальных льгот, субсидий, бесплатному доступу к ряду общественных благ во многом нивелируется более высокими рисками уязвимости в доступе к медицинским услугам и социальным услугам по уходу в старших возрастах.

Другим ключевым параметром пенсионной системы выступает коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней заработной платы в экономике. В СССР всю первую половину 1990-х годов это соотношение варьировало в пределах 30–35%. Накануне кризиса 1998 г. коэффициент замещения достигал почти 40%, затем последовало его резкое снижение — почти на 10 п. п., далее постепенное повышение, но с 2002 г., т. е. с начала реформы, его динамика приобрела устойчиво отрицательный характер и к 2006 г. опустилась ниже уровня 1992 г. Иными словами, темпы роста реального размера пенсии в прошедшие 6 лет отставали от темпов роста реальной заработной платы. Именно этот тренд вызывает беспокойство как населения, так и экспертов.

Причина столь резкого отставания роста пенсий от роста заработных плат кроется в отсутствии у государства соответствующих финансовых ресурсов на момент принятия новой системы индексации пенсий. В результате система индексации пенсий стала максимально консервативной. Во-первых, рост заработной платы учитывается при индексации только страховой части пенсии. Во-вторых, даже в этом случае в расчет принимается только та заработная плата, с которой производилась фактическая уплата ЕСН в пенсионную систему. В-третьих, индексация страховой части пенсии не может быть выше, чем индекс роста доходов Пенсионного фонда России, направляемых на выплату страховой части пенсии, в расчете на одного пенсионера. Следовательно, ограничителями индексации выступают сокращающийся эффективный тариф отчислений на страховую часть пенсии, вызванный в том числе и снижением эффективной ставки ЕСН, и рост численности пенсионеров. В условиях резко сниженных тарифов ЕСН и постепенно увеличивающихся отчислений на накопительную часть индексация страховой части пенсии все меньше отражала темпы роста даже легальной заработной платы, не говоря о том, что часть зарплат по-прежнему остается в тени, а именно дооцененная на скрытую часть заработная плата увеличивается, по данным Росстата, наиболее быстрыми темпами<sup>2</sup>.

Поскольку одной из главных декларируемых целей пенсионной реформы было усиление ее страхового принципа, важно понять, как изменяется соотношение различных элементов пенсий со временем. Из представленных в табл. 32.2 данных видно, что с 2002 по 2004 г. под влиянием более высоких темпов индексации страховой части пенсии ее доля в средней пенсии последовательно возрастала (с 57 до 60%), а базовой части — сокращалась (с 35,9 до 34%). Сокращался также

<sup>1</sup> По данным НОБУС, коэффициент Джини для государственных пенсий составил 0,211. Коэффициент Джини, рассчитанный для трудовых пенсий, которые получают 94,7% пенсионеров, составил 0,176. См.: *Синявская О.В.* Российские пенсионеры: в чем их бедность и уязвимость? // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры, 2006. № 4. С. 72.

<sup>2</sup> См.: гл. 6. Восстановительный рост доходов населения: эффекты экономического роста и социальной политики // *Обзор социальной политики в России: начало 2000-х* / Под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимова и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.

удельный вес пенсий по государственному обеспечению (с 6,8 до 5,6%). Та же динамика характерна для трудовых пенсий как основных пенсионных выплат.

Увеличение доли страховой части пенсии в средних размерах назначенных в отчетном году пенсий было менее выраженным, особенно для пенсионеров по старости и инвалидности, что отражает тот факт, что пенсионные права новых пенсионеров 2002—2004 гг. сформировались в рамках прежней системы и учитываются с ограничением на соотношение индивидуального и среднего по стране заработков. Это также подтверждает то обстоятельство, что относительное увеличение страховой части пенсии для всех пенсионеров происходило исключительно за счет разных темпов индексации. Тем не менее в первые три года реформы пенсионной системе удалось придать импульс для перехода на страховые принципы, когда большая часть пенсионных выплат зависит от реального трудового вклада пенсионера в течение трудовой жизни.

Картина изменилась марте в 2005 г., когда базовая часть пенсии по старости была повышена на 37% с 660 руб. до 900 руб. Причиной отхода от нормативного порядка индексации послужили известные события, последовавшие после введения в силу ФЗ № 122 о монетизации социальных льгот. Остро негативная реакция населения и массовые (впервые после реформ 1990-х годов) протестные акции получателей льгот вынудили правительство в срочном порядке искать пути экономической компенсации и снятия напряжения в обществе. Роль этого механизма сыграла экстренная индексация базовой части пенсий, превышающая все обновленные нормативные пороги. Ради опережающего повышения базовой части запланированная — в соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях — дополнительная индексация страховой части пенсии была отложена на август и тем самым создан еще один прецедент нарушения пенсионного законодательства.

Таблица 32.2

**Структура средних пенсий получателей трудовых пенсий  
в 2002—2006 гг., %**

Год	Все пенсионеры				«Новые» пенсионеры			
	общий размер пенсии, руб.	в том числе, %			общий размер пенсии, руб.	в том числе, %		
		трудовая пенсия		пенсия по государствен- ному пенсионному обеспечению		трудовая пенсия		пенсия по государствен- ному пенсионному обеспечению
		базовая часть	страховая часть			базовая часть	страховая часть	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Все пенсионеры</i>								
2002	1462	35,9	57,3	6,8	1271	35,6	53,7	10,7
2003	1747	34,4	59,2	6,4	1490	34,0	56,5	9,4
2004	2026	34,1	60,1	5,9	1752	34,7	56,9	8,4
2005	2538	39,6	53,8	6,7	2191	39,6	49,2	11,2
2006	2842	38,6	55,0	6,4	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>Получатели трудовых пенсий, всего</i>								
2002	1482	37,2	59,5	3,3	1296	39,1	58,8	2,1
2003	1774	35,7	61,5	2,9	1524	37,0	61,5	1,5
2004	2061	35,3	62,2	2,5	1 798	37,2	61,1	1,8



Окончание табл. 32.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	2575	41,3	56,1	2,6	2279	43,9	54,5	1,6
2006	2895	40,3	57,4	2,3	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>в том числе трудовых пенсий: по старости</i>								
2002	1590	36,3	60,0	3,8	1495	37,0	60,2	2,7
2003	1908	34,8	61,9	3,3	1780	35,7	62,1	2,2
2004	2217	34,5	62,6	2,9	2040	36,0	61,7	2,4
2005	2764	40,4	56,6	2,9	2556	41,8	56,5	1,6
2006	3099	39,4	57,9	2,7	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>по инвалидности</i>								
2002	1154	47,3	52,6	0,1	989	52,9	47,0	0,1
2003	1361	46,1	53,8	0,1	1145	52,6	47,4	0,1
2004	1574	46,8	53,1	0,1	1358	54,6	45,4	0,0
2005	1977	53,7	46,2	0,1	1749	59,4	40,6	0,0
2006	2179	52,7	47,2	0,1	н/д	н/д	н/д	н/д
<i>по случаю потери кормильца</i>								
2002	789	33,6	66,4	0,0	798	33,2	66,8	0,0
2003	1008	30,0	70,0	0,0	1135	26,7	73,3	0,0
2004	1218	28,3	71,7	0,0	1316	26,2	73,8	0,0
2005	1491	33,6	66,4	0,0	1437	35,3	64,7	0,0
2006	1690	32,1	67,9	0,0	н/д	н/д	н/д	н/д

*Источники:* Форма 94-Собес. Обобщение государственной статистической отчетности в области пенсионного обеспечения за 2002 г. // Пенсия, 2003, № 11; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2003 г. / Пенсия, 2004, № 7; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2004 г. / Пенсия, 2005, № 7; Отчет о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2005 г. / Пенсия, 2006, № 94; Итоги деятельности ПФР за 2006 г. // Вестник Пенсионного фонда России, 2007, № 1.

К испытанному инструменту вновь вернулись в предвыборный 2007 г., увеличив базовую часть трудовой пенсии, установленную в Законе о трудовых пенсиях, на 40% (с 900 до 1260 руб.) в октябре, и еще на 23,8% (с 1260 до 1560 руб.) в декабре. Страховые части пенсии за этот же 2007 г. были проиндексированы единожды — на 9,2% с 1 апреля. Правительство обещает продолжить политику опережающей индексации базовых частей пенсии в 2008—2010 гг., с тем чтобы довести их размер до величины прожиточного минимума пенсионера.

Экономическая цена вопроса состоит в том, что подобная индексация приводит к увеличению обязательств пенсионной системы, которые в итоге не соотносятся с отчислениями работодателей и, соответственно, требуют увеличения доли бюджетного финансирования из доходов общего покрытия в пенсионной системе. Одновременно ускоренное повышение базовой части нарушает сложившийся баланс между страховой и базовой частями пенсии и, таким образом, работает против реализации страхового принципа в пенсионном обеспечении (см. табл. 32.2).

Таким образом, первые результаты функционирования новой системы являются относительно благоприятными для нынешних пенсионеров: удается повышать реальный уровень выплачиваемых пенсий, что сокращает риски бедности для пенсионеров. В то же время разрыв между доходами работающего населения и пенсионеров увеличивается, при этом значительно возрастают обязательства пенсионной системы, которые не покрываются поступлениями ЕСН. Это создает значительные риски для пенсионной системы в будущем.

Задачей пенсионной реформы является не только улучшение положения тех, кто уже вышел на пенсию, но и решение проблем будущих поколений пенсионеров. Ее главной новацией выступало создание системы индивидуальных счетов для формирования условного «страхового» капитала и реального пенсионного капитала, которые в дальнейшем будут использоваться для расчета страховой и накопительной частей пенсии.

Итоги первых лет пенсионной реформы показывают, что развитие накопительной составляющей пенсионной системы происходит медленнее и не совсем так, как виделось в 2001—2002 гг. Согласно отчетам об исполнении бюджетов ПФР за три года накопительной реформы объемы средств обязательных пенсионных накоплений выросли в 4,5 раза; ожидается, что в течение двух последующих лет их величина удвоится (табл. 32.3). Однако в отношении к ВВП удельный вес обязательных пенсионных накоплений до сих пор остается незначительным и далеким от тех величин, которые предсказывали перед запуском реформы, спустя пять лет после ее начала пенсионные накопления вряд ли достигнут 1,5% ВВП.

Таблица 32.3

**Динамика обязательных пенсионных накоплений  
(по состоянию на 1 января каждого года)**

На 1 января	Отчет об исполнении бюджета ПФР				
	2003	2004	2005	2006	2007
Средства пенсионных накоплений, всего, млрд руб	38 972,9	91 758,8	173 905,1	255 906,5	348 918,6
переданные в доверительное управление управляющей компании (УК), включая государственную УК	0	0	94 459,6	164 217,0	246 012,2
переданные в НПФ	0	0	1 135,3	7 070,3	н/д
Средства пенсионных накоплений в % к ВВП	0,36	0,69	1,02	0,95	1,06
Средства пенсионных накоплений, в ценах 2003 г.	38 972,9	81 927,5	155 689,4	230 754,3	320 108,8
<i>Темпы прироста пенсионных накоплений в текущих ценах, % к предыдущему году</i>					
средств пенсионных накоплений, всего	—	135,4	89,5	47,2	36,3
переданных в доверительное управление УК, включая государственную УК	—	—	—	73,8	49,8
переданных в НПФ				522,8	н/д
средств пенсионных накоплений, скорректированных на индекс потребительских цен, % к предыдущему году	—	110,2	90,0	48,2	38,7

*Источники:* Федеральный закон от 3 апреля 2008 г. № 38-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2006 год»; Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 316-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2005 год»; Федеральный закон от 9 мая 2007 г. № 44-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год».

Анализируя динамику темпов прироста пенсионных накоплений, нельзя не заметить, что начиная с 2004 г. наметилась тенденция к снижению данного показателя. Обвальное снижение темпов прироста пенсионных накоплений в 2005 г. было вызвано двумя причинами: снижением базовой ставки ЕСН и тем, что с 2005 г. из числа участников накопительной составляющей исключили мужчин, родившихся в 1953—1966 гг., и женщин 1957—1966 гг. рождения. В общем числе занятых, родившихся в 1953 г. (мужчины) и 1957 г. (женщины) и моложе, доля этой, средней, возрастной когорты составляла в 2004 г. порядка 46%<sup>1</sup>.

Последнее изменение имело два негативных последствия, лежащих за пределами финансовой сферы. Первое, населению, включенному в пенсионную систему, был послан сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры». Второе, из накопительной системы были исключены возрастные группы с наиболее высокими уровнями занятости, относительно высокими заработками и уже думающие о пенсии. По данным РМЭЗ, в молодой возрастной когорте (1967 г. р. и моложе) не задумывались о том, на что они будут жить на пенсии, 42,4% опрошенных в 2003 г. и 31,9% — в 2004 г., тогда как в средней когорте таких оказалось всего 3,1% и 1,2% опрошенных в 2003 и 2004 г. соответственно. Приближение пенсионного возраста заставляет людей более сознательно относиться к будущей пенсии, в том числе активнее решать вопрос о том, где хранить пенсионные накопления. Молодые люди, возможно, более сведущие в финансовых операциях, имеют, тем не менее, меньше стимулов к тому, чтобы тратить время на выбор управляющей компании или НПФ.

Одна из причин данного изменения может состоять в том, что в рассматриваемый период времени у государства не сформировалось виденье того, куда именно следует направлять средства пенсионных накоплений: следует ли инвестировать данные средства внутри страны или же за рубежом, какое сочетание риска и доходности и на каком временном интервале следует предпочесть для сохранения и приумножения пенсионных накоплений. Именно поэтому в 2005—2007 гг. правительство не столько поддерживало развитие накопительной пенсионной системы, сколько жертвовало развитием пенсионной системы в пользу других, более важных на данный момент, интересов, например, снижения налогового бремени, или повышения размеров нынешних пенсий. Поэтому же, видимо, не была проведена масштабная информационная кампания по разъяснению положений реформы и особенностей функционирования ее накопительной части для населения. Спустя пять лет после начала реформы о ее содержании знал лишь каждый пятый представитель самого молодого, т. е. участвующего в накопительной реформе, поколения — тех, кто в 2007 г. не перешагнул 40-летний рубеж<sup>2</sup>. Одним из последствий данной неосведомленности граждан о пенсионной реформе является то, что абсолютное большинство обязательных пенсионных накоплений размещено в государственной управляющей компании.

Население не было подготовлено к проведению пенсионной реформы. Отбор управляющих компаний произошел незадолго до того, как люди должны были принять решение о выборе доверительного управляющего. Но важнее другое — не ясно было, по каким критериям осуществлять этот выбор. Поэтому не удивительно, что доля выбравших частные УК в 2003 г. оказалась мизерной — порядка

<sup>1</sup> Оценки на основе данных о возрастном распределении занятых (Труд и занятость в России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2006, 58).

<sup>2</sup> Обследование НИСП совместно с Центром Ю.А. Левады, лето 2007 г., выборка 2011 чел.

2%<sup>1</sup>. В результате рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации. В 2005 г. на долю государственной УК (ВЭБ) приходилось 95,9% стоимости всех чистых активов (СЧА), в которые вложены пенсионные накопления, на долю частных управляющих компаний — 3,0% СЧА, НПФ — 1,1% СЧА. Индекс Герфиндаля, рассчитанный для всего рынка, составляет 0,909. Несмотря на то что доля НПФ в этом сегменте рынка постепенно растет, происходит это очень медленно.

Реальное инвестирование средств пенсионных накоплений по-прежнему осуществляется преимущественно в государственные ценные бумаги. Поскольку в государственной УК по определению находятся деньги наиболее консервативной части населения, разрешенными направлениями инвестирования для нее до сих пор выступали государственные рублевые долговые инструменты и суверенные еврооблигации РФ, ипотечные ценные бумаги, имеющие гарантии РФ, и средства в рублях и иностранной валюте на счетах в кредитных организациях. В результате до сих пор подавляющее большинство средств обязательных пенсионных накоплений инвестируется в государственные ценные бумаги (табл. 32.4).

Таблица 32.4

**Сопоставление динамики инвестирования средств пенсионных накоплений  
Внешэкономбанком с динамикой государственного внутреннего долга  
Российской Федерации, на конец года**

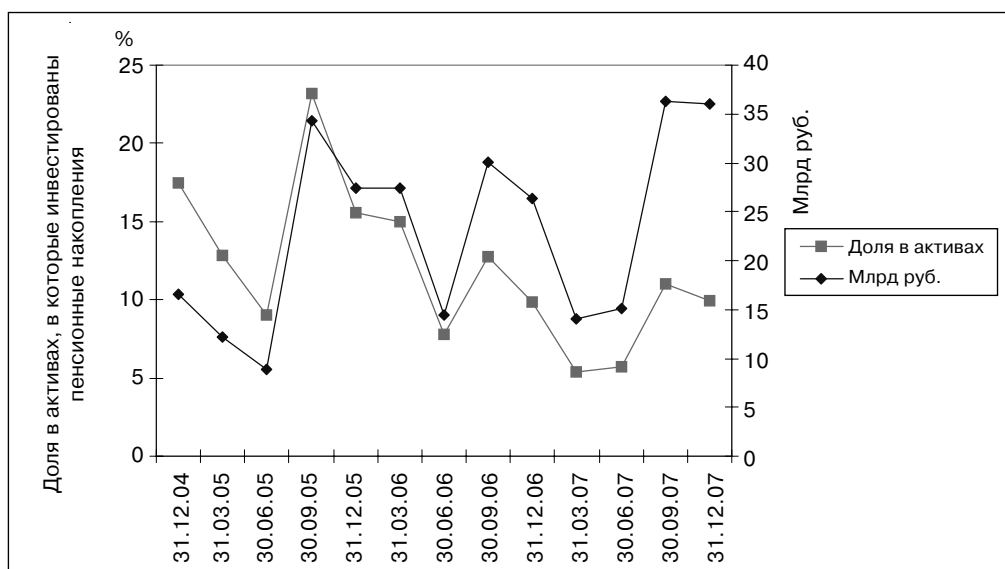
	2004	2005	2006	2007
(1) Рыночная стоимость активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, млрд руб. в том числе	94,76	176,54	267,29	362,87
(1.1) Государственные ценные бумаги РФ, млрд руб., в том числе:	76,51	148,79	236,42	321
(1.1.1) Облигации внешних облигационных займов Российской Федерации, млрд руб.	1,33	16,98	26,6	н/д
(1.1.2) Государственные ценные бумаги РФ, за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ, млрд руб.	75,18	131,81	209,82	303,15
(2) Доля государственных ценных бумаг в портфеле Внешэкономбанка, % (2) = (1.1)/(1)	81	84	88	88
(3) Прирост стоимости государственных ценных бумаг РФ, за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ, млрд руб.	75,18	56,63	78,01	н/д*
(4) Прирост государственного внутреннего долга РФ, выраженного в государственных ценных бумагах, млрд руб.	93,15	94,33	176,91	220,83
(5) Соотношение прироста стоимости государственных ценных бумаг РФ (за исключением облигаций внешних облигационных займов РФ) в портфеле Внешэкономбанка и прироста государственного внутреннего долга РФ, выраженного в государственных ценных бумагах, % (5) = (3)/(4)	80,71	60,03	44,10	оценка 40*

\* В отсутствие информации о стоимости облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, в которые Внешэкономбанком инвестированы средства пенсионных накоплений в 2007 г., было сделано предположение о том, что доля данных ценных бумаг в инвестиционном портфеле не изменилась по сравнению с уровнем 2006 г.

Источники: Минфин России; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»; Расчеты ИЭПП.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2003 г. № 540 «Об утверждении инвестиционной декларации Внешэкономбанка о доверительном управлении средствами пенсионных накоплений».

Из представленных в табл. 32.4 данных видно, что более 80% средств пенсионных накоплений инвестировались в 2004—2007 гг. в государственные ценные бумаги (оставшаяся доля активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, приходится на денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков, а также на дебиторскую задолженность Минфина РФ по процентному (купонному) доходу по облигациям). За рассматриваемый период от 40 до 80% всех выпускаемых государственных ценных бумаг Российской Федерации (за исключением облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации) приобреталась Внешэкономбанком для инвестирования средств пенсионных накоплений. Значительная доля денежных средств на счетах Банка России и коммерческих банков в структуре активов, в которые инвестированы средства пенсионных накоплений, также характеризует острую нехватку инструментов для инвестирования пенсий «молчунов» — граждан, не выбравших управляющую компанию для инвестирования накопительной части своих пенсий (рис. 32.1).



Источник. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Рис. 32.1. Динамика пенсионных накоплений, инвестированных Внешэкономбанком в денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков в 2004—2007 гг.

Представленные на рис. 32.1 данные позволяют сделать вывод о том, что объем рынка государственных ценных бумаг явно недостаточен для размещения столь значительной доли пенсионных накоплений. В результате за рассматриваемый период от 5 до 23% пенсионных накоплений были инвестированы в денежные средства на счетах Банка России и коммерческих банков. Номинальная доходность по данным инструментам инвестирования незначительна, а реальная доходность отрицательна (по модулю почти равна уровню инфляции).

Возникает опасная зависимость между внутренним долгом и пенсионными накоплениями. Государство выпускает долговые инструменты не для финансирования дефицита бюджета, а чтобы создать инструменты для инвестирования пенсионных накоплений. При этом у государства неизбежно возникает конфликт целей. Как заемщик государство заинтересовано занять средства как можно дешевле. При этом для обеспечения социальной стабильности доходность по данным долговым инструментам должна быть как минимум не ниже уровня инфляции. В настоящее время государство явно предпочло более дешевые заимствования обеспечению доходности пенсионных накоплений (табл. 32.5).

Таблица 32.5

**Доходность инвестирования Внешэкономбанком средств пенсионных накоплений в 2004–2007 гг.**

	2004	2005	2006	2007
Доходность инвестирования ВЭБ средств пенсионных накоплений, %	7,3	12,2	5,7	6,0
Рост потребительских цен, %	11,7	10,9	9,0	11,9

*Источники:* Росстат; Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Как видно из представленных в табл. 32.5 данных, за весь рассматриваемый период доходность инвестирования ВЭБ средств пенсионных накоплений была ниже уровня инфляции, т. е. происходило обесценение пенсионных накоплений в реальном выражении (исключением стал лишь 2005 г.).

Рассматриваемая ситуация, когда средства пенсионных накоплений инвестируются преимущественно в государственные ценные бумаги, опасна не только для сохранения величины пенсионных накоплений в реальном выражении, но и для стабильности государственных финансов. В случае грамотной организации системы пенсионных накоплений должна наблюдаться определенная синхронизация экономического цикла и пенсионных накоплений. При ускорении экономического роста, в том числе и благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре, быстрый рост заработной платы работников должен приводить к ускоренному росту пенсионных накоплений, тогда как во время экономического кризиса темпы роста пенсионных накоплений могут снижаться. Если государственные заимствования тесно связаны с необходимостью размещения пенсионных накоплений, это может приводить к проциклической финансовой политике: при экономическом росте государство увеличивает внутренние заимствования с целью разместить увеличившиеся пенсионные накопления. Это приводит к построению своеобразной долговой пирамиды, которая в любом случае поддерживается за счет будущих пенсионных выплат: либо государство получает дешевые заемные средства за счет обесценения пенсионных накоплений, либо оно окажется неспособным выполнять свои долговые обязательства перед пенсионной системой. Слишком сильная зависимость пенсионной системы от федерального бюджета, в конечном счете, несет риски и для государства, и для пенсионеров. Сопоставив данные, приведенные в табл. 32.3 и 32.4, можно сделать вывод о том, что даже более скромный вес пенсионных накоплений в ВВП в настоящее время оказывается непомерно тяжелым для финансовой системы России.

Ограниченный набор инструментов, в которые инвестируются средства обязательных пенсионных накоплений, стал причиной весьма средних, если не сказать неудовлетворительных, результатов финансовой деятельности управляющих компаний в 2004—2007 гг. (табл. 32.6).

Таблица 32.6

## Реальная доходность пенсионных накоплений, %

	2004	2005	2006	2007
Управляющая компания, показавшая лучший результат	27,4	36,8	27,7	-2,4
Управляющая компания, показавшая худший результат	-18,4	-8,0	-3,1	-10,4
<i>Справочно:</i> Доля управляющих компаний с положительной реальной доходностью инвестирования пенсионных накоплений в общей численности управляющих компаний, в %	6,4	93,7	93,7	0,0

Источники: Росстат России; <http://www.investfunds.ru/>; расчеты ИЭПП.

Таким образом, в рамках российской пенсионной реформы формирование обязательных накоплений на основе индивидуальных счетов не обеспечивает перехода к полноценной накопительной системе пенсионного обеспечения. Государство в новой пенсионной системе устанавливает правила игры, принимая законы и подзаконные акты, регулирующие правоотношения в пенсионной сфере; является страхователем для некоторых категорий занятых (государственные предприятия и организации); осуществляет сбор части ЕСН (в лице Федеральной налоговой службы); выступает собственником средств обязательных пенсионных накоплений (федеральный бюджет), управляющим большей части средств обязательных пенсионных накоплений (в лице государственной УК — ВЭБ), источником финансирования части пенсий (федеральный бюджет) и гарантом выплаты пенсий (через институт субсидиарной ответственности). По сути мы имеем дело с видоизмененной государственной распределительной системой. В этой связи открытым остается вопрос о том, стоит ли такой результат тех административных усилий, трансакционных издержек и роста социального напряжения в связи с пенсионной реформой, которые были потрачены на ее старт.

Как уже отмечалось, полноправные, а с 2005 г. и единственные, участники накопительной системы — лица 1967 г. рождения и младше. В отношении этой категории населения от реформы ожидали, что введение индивидуальных счетов приведет к повышению их трудовой активности, легализации рынка труда и заработной платы, росту индивидуальной ответственности за свое пенсионное будущее. Этого пока не произошло. Рынок труда отреагировал незначительной реструктуризацией, которая в большей степени может быть отнесена на счет налоговой, а не пенсионной реформы.

Причины этого, на наш взгляд, связаны с тем, что положительный эффект от пенсионной реформы может быть достигнут лишь при наличии определенных условий в ее проведении, включая следующие:

- расширение возможностей инвестирования средств в стабильные и доходные в долгосрочном периоде инструменты;
- увеличение доли накопительной составляющей в отчислениях на обязательное пенсионное страхование;

- более эффективное информирование населения о содержании пенсионной реформы и формате участия в ней трудоспособного населения;
- повышение финансовой грамотности населения, участвующего в накопительной пенсионной реформе;
- повышение заинтересованности участия высокодоходных групп в накопительной реформе, например, посредством установления определенной доли заработка (до некоторого потолка), которая может освободиться от налогообложения в случае направления его на цели добровольного накопительного пенсионного обеспечения;
- стабильность законодательства и правил участия в накопительной системе всех ее участников.

Когда в экономической теории моделируется трудовое и пенсионное поведение населения в разных вариантах пенсионной системы, предполагается, что население, с одной стороны, хорошо знает нормы пенсионного обеспечения и формулы расчета своих пенсий, а с другой — верит в то, что правила игры не изменятся в момент выхода на пенсию. Ни то ни другое предположение пока не выполняется в современных российских условиях.

Интегральной целью реформы являлась выработка механизмов обеспечения финансовой устойчивости национальной пенсионной системы. Однако средств, поступающих в пенсионную систему от работодателей, недостаточно для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. И в других макроэкономических условиях подобная ситуация привела бы к появлению задолженности по выплате пенсий.

Само по себе существование текущего дефицита пенсионной системы в период проведения накопительной реформы не является неожиданностью. Отвлечение части ресурсов работающего населения на формирование накопительной части пенсии при необходимости выплачивать пенсии современным поколениям пенсионеров в стране с практически всеобщим охватом пенсионной системой неизбежно должно было привести к недостатку текущих доходов пенсионной системы для покрытия всех ее обязательств. Как правило, в странах, проводящих пенсионные реформы, доходы, выпадающие из-за введения накопительной компоненты, компенсируются за счет привлечения дополнительных средств из внешних источников, в качестве которых чаще всего выступают доходы от приватизации<sup>1</sup>. Однако в российском пенсионном пакете механизм такой компенсации отсутствовал.

Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического дефицита ПФ в средне- и долгосрочной перспективе при различных экономических сценариях. На данный момент можно утверждать, что реформа не смогла обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость новой пенсионной системы.

Таким образом, реформа не смогла решить основных проблем, которые стояли и стоят перед пенсионной системой (табл. 32.7). Очевидно, что в перспективе эти проблемы будут только нарастать. Обострившиеся в начале 2007 г. дискуссии вокруг вопроса о дефиците Пенсионного фонда и «неработоспособности» накопительного компонента равносильны признанию неуспеха пенсионной реформы.

<sup>1</sup> Хольцман Р., Хинц Р. и др. «Обеспеченная старость в XXI веке: Пенсионные системы и реформы в международной перспективе». Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. 2005.



Таблица 32.7

**Цели и результаты пенсионной реформы**

Цели	Результаты
1	2
<i>Заявленные в программных документах Правительства, прямые</i>	
1. Усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении	Реформа в принципе заложила страховые механизмы в пенсионной системе. Однако сниженные ставки тарифа установлены для сельскохозяйственных производителей, а индивидуальные предприниматели и работодатели, использующие упрощенную систему налогообложения, платят фиксированный взнос, величина которого недостаточна для выплаты им трудовой пенсии. Существуют льготы для общественных организаций инвалидов и организаций, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов общественных организаций инвалидов. Эти и другие исключения подрывают страховые принципы пенсионной системы
2. Обеспечение достойного уровня пенсий в реальном выражении	В настоящее время система обеспечивает размер средней пенсии на уровне немногим выше ПМП. В среднесрочной перспективе это соотношение не удастся поднять выше полутора прожиточных минимумов пенсионера без значительного увеличения бюджетного финансирования
3. Обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы, в том числе посредством:	Система сохраняет высокие риски дефицитности при различных экономических сценариях
3.1. Снижения зависимости пенсионной системы от демографических факторов	Большая часть пенсионной системы строится на принципе солидарности поколений. Регулярные выплаты накопительной части пенсии начнутся в 2022 г. Базовая и страховая части пенсионной системы по-прежнему сохраняют прямую высокую зависимость от демографических факторов
3.2. Реформирования пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда	Законопроект «Об обязательных профессиональных пенсионных системах» до сих пор не принят, реформа отложена, что противоречит действующему закону «О трудовых пенсиях»
<i>Заявленные в программных документах Правительства, косвенные</i>	
4. Вовлечение сбережений граждан в инвестиционный процесс через страхование, включая пенсионное	Обязательный накопительный элемент адресован ограниченной по численности группе населения и реализация данной цели по существу отложена до 2022 г. Охват населения дополнительным пенсионным обеспечением остается низким: общее количество участников НПФ составило в 2004 г. 5,5 млн чел. (6,1% населения трудоспособных возрастов; 8,3% занятого населения), а получателей негосударственных пенсий — 0,5 млн чел. (1,3% всех пенсионеров). При этом НПФ работают преимущественно с организациями-работодателями, а не с физическими лицами
<i>Имплицитно подразумеваемые, косвенные</i>	
5. Увеличение объема долгосрочного кредитования в экономике через создание благоприятных условий для деятельности частных институциональных инвесторов	Подавляющая часть средств аккумулируется в государственной управляющей компании (ВЭБ) и размещена в государственных обязательствах. НПФ продолжают оставаться слабыми игроками на рынке обязательных пенсионных накоплений. Добровольное пенсионное обеспечение по-прежнему охватывает незначительную часть населения и составляет очень небольшую часть доходов пенсионеров

Окончание табл. 32.7

1	2
6. Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда посредством:	Введение новой пенсионной системы вместе со снижением подоходного налога не сократили, а реструктурировали неформальный сектор на рынке труда. Легализация части доходов произошла из-за общего снижения налогового бремени, а не из-за увеличения заинтересованности работников и работодателей в формировании пенсионных накоплений
6.1. Снижения налогового бремени на работодателя	Данная цель реализована. Вместе с тем при хроническом дефиците пенсионной системы увеличиваются риски повышения налогового бремени в будущем
6.2. Повышения заинтересованности работника в уплате отчислений в пенсионную систему	Интерес населения к участию в пенсионной системе остается крайне низким: по итогам 2007 г. 96,8% всех средств обязательных пенсионных накоплений находилось в государственной управляющей компании (ВЭБ), средства в управление которой передаются «по умолчанию»
7. Обеспечение прозрачности пенсионной системы	Сохраняется высокая степень монополизма ПФ, который продолжает оставаться единственным экономическим субъектом при выполнении целого ряда функций. Рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации, основным игроком на котором остается государственная управляющая компания — ВЭБ
8. Обеспечение независимости пенсионной системы от влияния политических факторов	В 2005 г. система продемонстрировала высокую степень зависимости от текущей экономической и политической конъюнктуры. Доля бюджетного финансирования пенсионной системы растет

### 32.2. Основные вызовы существующей пенсионной системы

Пенсионная система современной России неизбежно столкнется с двумя крупными вызовами. Во-первых, Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса — старения населения. Именно старение населения делает невозможным дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений». Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России. Во-вторых, отсутствие индексации шкалы ЕСН может привести к снижению платежей по обязательному пенсионному страхованию уже в среднесрочной перспективе. Дополнительные социально-политические обязательства (увеличение базовой части пенсии и обещания по дальнейшему ее повышению и курс на снижение налогового бремени) при непредсказуемости внешнеэкономической конъюнктуры могут вызвать проблемы с выплатой пенсий нынешнему поколению пенсионеров. В результате имеющиеся у государства резервы могут быть потрачены не на переход к накопительной пенсионной системе, а к обеспечению временного благополучия нынешнего поколения пенсионеров. Существенным риском для пенсионной системы России является неготовность элиты и общества обсуждать реальные механизмы выхода из будущего пенсионного кризиса. Речь идет, прежде всего, об отказе от повышения пенсионного возраста<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

о неготовности ради существенного увеличения Фонда национального благосостояния и использования его для решения проблем пенсионной системы начать процесс приватизации крупнейших государственных компаний и отказаться от увеличения государственных расходов, об отсутствии внятной стратегии инвестирования пенсионных накоплений<sup>1</sup>.

### **Демографический фактор — старение населения**

Как было показано выше, существующая система обязательного пенсионного страхования во многом носит перераспределительный характер. Значительная часть взносов на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемых нынешними поколениями занятого населения, направляется на выплату пенсий нынешним пенсионерам (в 2005—2007 гг. более 90% от общего объема взносов). Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доли занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, то возникают проблемы нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или, как минимум, повышается риск появления таких проблем). Возникает проблема справедливости перераспределения средств между поколениями. В случае если население стареет, то при переходе к системе накопительных пенсий нынешнее поколение занятого населения должно не только обеспечить нынешних пенсионеров, но и накопить на собственную пенсию, т. е. осуществляет так называемый «двойной платеж».

Актuarные расчеты показывают, что в настоящее время проблемы пенсионной системы связаны в основном с недостатками пенсионного законодательства, а не с демографическим состоянием страны. Более того, нынешние демографические условия в России с точки зрения пенсионной системы можно охарактеризовать как «умеренно благоприятные». Доля пожилых в нашей стране меньше, чем в большинстве стран Европы, а по темпам старения Россия будет отставать, например, от Китая, который спустя 40 лет догонит нас по доле стариков в обществе (рис. 32.2). Более того, в последние годы Россия находилась в благоприятном демографическом «окне». Отношение пожилых к трудоспособным когортам населения улучшалось за счет выхода на пенсию немногочисленной когорты 1940-х годов рождения и входа на рынок труда, напротив, многочисленного поколения 1980-х годов рождения. Если продолжительность жизни в России вырастет до

<sup>1</sup> Косвенно об этом свидетельствует следующее:

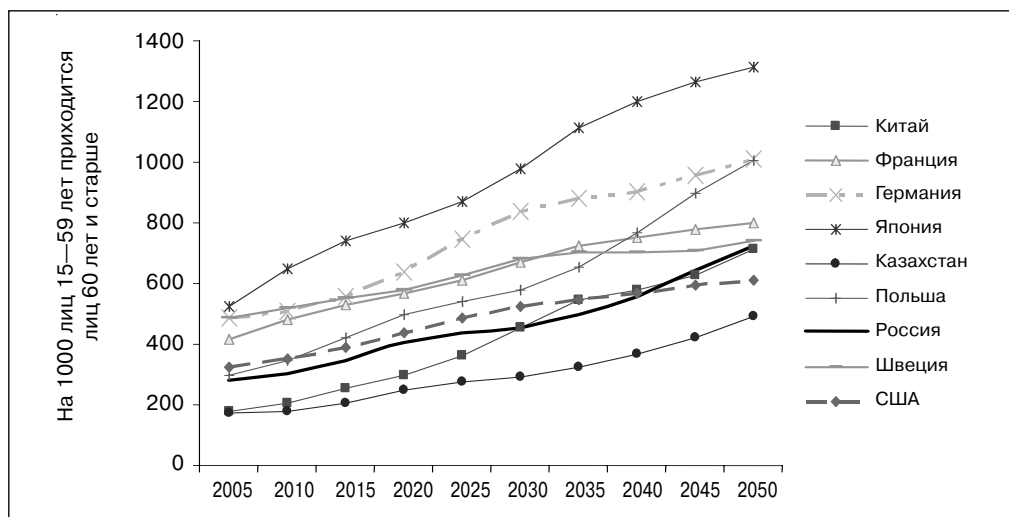
1) согласно ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ средства Фонда национального благосостояния можно использовать для обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ, т. е. фактически для целей перераспределительной пенсионной системы;

2) Президент России Дмитрий Медведев поручил правительству к 1 октября 2008 г. подготовить документы, расширяющие количество финансовых инструментов для инвестирования средств Фонда национального благосостояния (ФНБ). В соответствии с ними средства ФНБ можно будет инвестировать не только за рубежом, но и на внутреннем рынке — <http://lenta.ru/news/2008/06/18/stabfond/>

3) активно обсуждается возможность использования пенсионных накоплений, находящихся под управлением ВЭБ, для строительства дорог — <http://www.gazeta.ru/financial/2008/05/20/2729485.shtml>

уровня европейских стран, российское население выйдет на принципиально другие траектории старения.

Решить эту проблему с помощью повышения рождаемости не удастся. Во-первых, для пенсионной системы отдача от повышения рождаемости наступит со значительным лагом в 15—20 лет после начала «беби-бума». Во-вторых, даже такие успешные в этом отношении страны, как Франция и Швеция, демонстрируют сходные (хотя и более плавные) траектории старения (см. рис. 32.2).



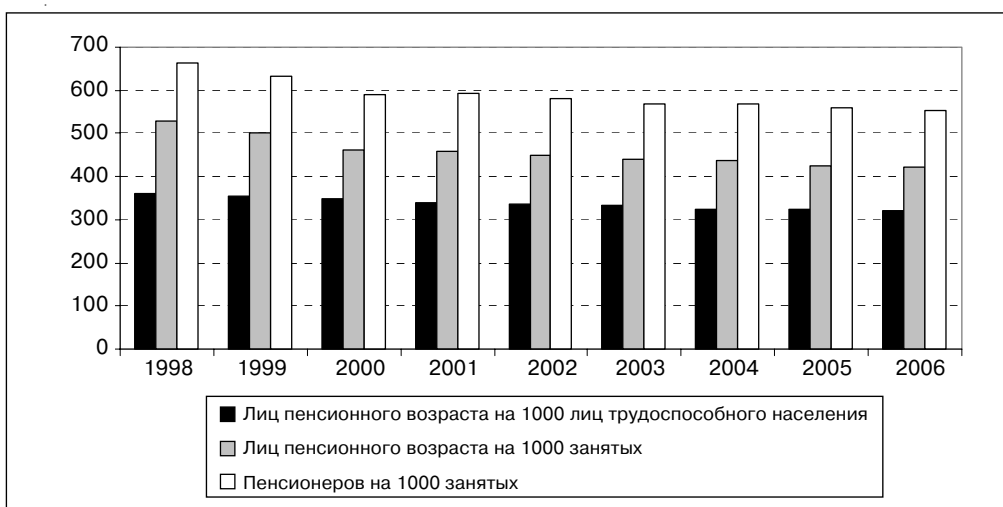
Источник. Средний демографический прогноз ООН; [http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_advanced\\_data\\_extract\\_yr.asp?HSrID=13680&HCrID=643](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_advanced_data_extract_yr.asp?HSrID=13680&HCrID=643)

Рис. 32.2. Динамика старения населения России и отдельных государств с развитой и переходной экономиками

Более значимой проблемой современной России является плохое соотношение между пенсионерами и занятыми (рис. 32.3). Свой вклад в эту проблему вносит и ранняя мужская смертность, поскольку она сопровождается плохими характеристиками здоровья мужского населения старших трудоспособных возрастов, и, соответственно, их меньшими уровнями занятости<sup>1</sup>.

Вместе с тем следует еще раз подчеркнуть, что в настоящее время Россия с точки зрения сбалансированности пенсионной системы находится в благоприятном демографическом окне. При условии дальнейшего снижения смертности населения в трудоспособном возрасте в ближайшие годы в России сложится особенно благоприятная демографическая обстановка для более решительного перехода к накопительной пенсионной системе. Если к этому добавить высокие цены на энергоносители, то можно с большей долей уверенности констатировать, что более благоприятного сочетания внешних и внутренних условий для реформирования пенсионной системы в XXI в. России может и не представиться.

<sup>1</sup> Полетаев А. Эффективность функционирования российского рынка труда // Препринт ГУ-ВШЭ WP3/2003/06. М., 2003.



Примечание. Демографический коэффициент зависимости — отношение численности лиц пенсионного возраста к численности лиц трудоспособного возраста; системный коэффициент — отношение числа пенсионеров к числу занятых.

Источники: данные Росстата; расчеты ИЭПП.

Рис. 32.3. Демографический и системный коэффициенты зависимости

### Текущая несбалансированность пенсионной системы

Даже при такой условно благоприятной на настоящий момент демографической ситуации система пенсионного обеспечения сталкивается с определенной нехваткой финансовых ресурсов. Несмотря на то что формально в настоящее время ПФР сводит бюджет без дефицита<sup>1</sup>, достигается это за счет увеличения доли государственного финансирования пенсионной системы (табл. 32.8). В 2005—2007 гг. общая потребность в финансировании пенсионной системы из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия составляла 1,6—2% ВВП. Это означает, что средств, поступающих в пенсионную систему от работодателей, недостаточно для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. И в других макроэкономических условиях подобная ситуация привела бы к появлению задолженности по выплате пенсий. В табл. 32.8 приведены данные, характеризующие зависимость пенсионной системы от финансирования из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия в 2003 и 2005 гг. Данные годы были выбраны, чтобы показать, какое влияние на пенсионную систему оказали монетизация льгот и снижение базовой ставки единого социального налога с 35,6 до 26%, осуществленные в 2005 г.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Согласно Федеральному закону от 3 апреля 2008 г. № 38-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2006 год» превышение доходов Пенсионного фонда над расходами составило в 2006 г. 100,3 млрд руб. (7,4 млрд руб. — без учета накопительной составляющей). Однако в доходах пенсионного фонда учитываются 49 млрд руб. средств федерального бюджета, передаваемых Пенсионному фонду РФ на покрытие дефицита его бюджета. Кроме того, в доходах фонда учитываются значительные суммы безвозмездных перечислений из федерального бюджета, которые финансируются за счет налогов общего покрытия и, по сути, должны учитываться как источники покрытия дефицита Пенсионного фонда, а не как его доходы.

<sup>2</sup> Так как на момент написания данной работы не был утвержден закон об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год, в качестве базы для сравнения был выбран 2003 год.

Таблица 32.8

**Расчет потребности пенсионной системы в финансировании  
из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия**

	2003		2005	
	Млн руб.	% ВВП	Млн руб.	% ВВП
1. Доходы пенсионного фонда, предназначенные на пенсионное обеспечение, за исключением безвозмездных перечислений из федерального бюджета, профинансированных за счет налогов общего покрытия	770 419	5,8	910 580	4,2
1.1. Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет*	36 4594	2,8	26 7513	1,2
1.2. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации на выплату страховой части трудовой пенсии**	34 1217	2,6	550 530	2,5
1.3. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ на выплату накопительной части трудовой пенсии**	47 617	0,4	72 822	0,3
1.4. Недоимка, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ	11 849	0,1	9287	0,0
1.5. Доходы, полученные от временного размещения Пенсионным фондом РФ средств пенсионных накоплений	5141	0,0	10 428	0,0
2. Расходы Пенсионного фонда на пенсионное обеспечение	777 705	5,9	1 253 165	5,8
2.1. Выплата базовой части трудовой пенсии	267 909	2,0	434 130	2,0
2.2. Выплата страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций	45 4836	3,4	605 205	2,8
2.3. Выплата пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета	51 638	0,4	75 321	0,3
2.4. Выплата пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, пособий	675	0,0	1319	0,0
2.5. Расходы Пенсионного фонда РФ на дополнительное пенсионное обеспечение	1 366	0,0	2340	0,0
2.6. Расходы на улучшение материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации	0	0,0	12 619	0,1
2.7. Расходы на осуществление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан	0	0,0	120 960	0,6
2.8. Расходы, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии	1 281	0,0	1 271	0,0
3. Баланс по базовой части трудовой пенсии (3) = (1.1) – (2.1)	96 685	0,7	–166 617	–0,8
4. Баланс по страховой части трудовой пенсии (4) = (1.2) – (2.2)	–113 619	–0,9	–54 675	–0,3
5. Баланс по накопительной части трудовой пенсии (5) = (1.3) + (1.5) – (2.8)	51 478	0,4	81 979	0,4
6. Баланс по расходам на пенсионное обеспечение, не входящее в тариф по обязательному пенсионному страхованию (6) = – (2.3) – (2.4) – (2.5) – (2.6) – (2.7)	–53 679	–0,4	–212 559	–1,0
7. Итого потребность в финансировании из федерального бюджета (7) = 3 + 4 + 6 – (1.4)	82 463	0,6	443 137	2,0

\* Данные средства направляются из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации для выплаты базовой части трудовой пенсии.

\*\* Включая страховые взносы в виде фиксированного платежа.

Источники: ФНС России (форма № 1-НМ); федеральные законы «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации».

Как видно из представленных в табл. 32.8 данных, монетизация льгот и снижение базовой ставки единого социального налога существенно разбалансировали пенсионную систему:

1) снижение базовой ставки ЕСН привело к падению доходов пенсионной системы от единого социального налога и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование с 5,8% ВВП до 4,2% ВВП. Особенно снизились поступления ЕСН, зачисляемые в федеральный бюджет, которые используются для выплаты базовой части трудовой пенсии, — с 2,8% ВВП в 2003 г. до 1,2% ВВП в 2005 г.;

2) для снятия социальной напряженности была существенно увеличена базовая часть трудовой пенсии, в результате расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, несмотря на высокие реальные темпы роста экономики и инфляцию, сохранили свою долю в ВВП на уровне 2%;

3) сочетание роста базовой части трудовой пенсии с резким снижением источников ее финансирования за счет ЕСН привело к образованию существенного дефицита по базовой части трудовой пенсии (0,8% ВВП в 2005 г.), тогда как до рассматриваемых реформ наблюдался профицит по базовой части пенсии в размере 0,7% ВВП в 2003 г.;

4) для снятия социальной напряженности был установлен целый ряд дополнительных выплат отдельным категориям пенсионеров, в результате чего дополнительное финансирование Пенсионного фонда из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия возросло с 0,4% ВВП в 2004 г. до 2% ВВП в 2005 г.;

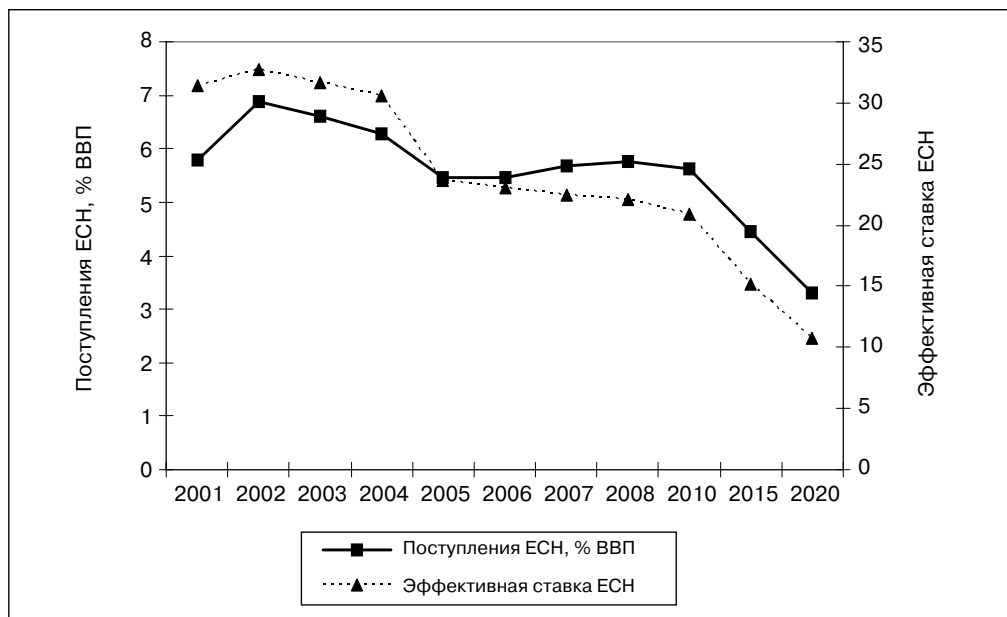
5) ради роста базовой части пенсии и проведения дополнительных выплат отдельным категориям пенсионеров была отложена индексация страховой части пенсии, и расходы по выплате страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций снизились с 3,4% ВВП в 2003 г. до 2,8% ВВП в 2005 г. В результате снизилась связь между трудовым вкладом работника и размером получаемой пенсии;

6) общий итог воздействия рассматриваемых реформ — это увеличение потребности пенсионной системы в финансировании из федерального бюджета за счет налогов общего покрытия на 1,4% ВВП.

Следует отметить, что текущая несбалансированность пенсионной системы, несколько снизившаяся до 1,8% ВВП в 2006 г., в недалеком будущем начнет снова увеличиваться. Этому есть две причины. Во-первых, предвыборное увеличение базовой части трудовой пенсии в 2007 г. и выполнение обещаний дальнейшего ее увеличения приведут к росту дефицита пенсионной системы по данной составляющей. Во-вторых, при отсутствии индексации шкалы ЕСН неизбежно сокращение поступлений по данному налогу (в % ВВП).

Установленная в России регрессивная шкала ЕСН приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН. В настоящее время база по ЕСН растет существенно быстрее, чем снижается эффективная ставка. В результате чего поступления по ЕСН даже несколько растут в процентах к ВВП. Но в ближайшее время из-за высоких темпов роста номинальной заработной платы, которые обуславливаются как ростом доли фонда оплаты труда в ВВП, так и высокими темпами инфляции, снижение эффективной ставки ЕСН обусловит падение суммы поступлений в процентах ВВП (рис. 32.4).

Как видно из представленных на рис. 32.4 данных, снижение базовой ставки ЕСН в 2005 г. обусловило снижение эффективной ставки и поступлений по данному налогу. Несмотря на продолжившееся снижение эффективной ставки в 2006—2007 гг. поступления по ЕСН в процентах к ВВП в данный период несколько



Источники: Росстат; ФНС России; Минэкономразвития России; расчеты ИЭПП.

Рис. 32.4. Динамика эффективной ставки и поступлений ЕСН в 2001—2007 гг. и прогноз до 2020 г.

выросли из-за более быстрого роста налоговой базы. Однако, по нашим расчетам, 2008 г. будет последним годом, когда поступления по ЕСН вырастут в процентах ВВП. В дальнейшем без индексации шкалы ЕСН ожидается существенное падение поступлений — с 5,8% ВВП в 2008 г. до 3,3% ВВП в 2020 г. Таким образом, даже если не принимать в расчет фактор старения населения, финансовое состояние пенсионной системы не может не вызывать тревоги.

### 32.3. Возможные пути выхода из кризиса

Среди возможных путей дальнейшего реформирования пенсионной системы чаще всего в органах государственной власти, бизнес-кругах и научном сообществе обсуждались следующие направления преобразований в пенсионной системе:

- реформирование единого социального налога (ЕСН) и взносов на обязательное пенсионное страхование;
- привлечение в пенсионную систему финансовых ресурсов помимо ЕСН, в том числе: стимулирование добровольных пенсионных накоплений, использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества для решения проблем пенсионной системы, повышение налогов общего покрытия;
- повышение эффективности инвестирования пенсионных накоплений;
- повышение пенсионного возраста.

Ниже мы рассмотрим данные направления реформирования пенсионной системы. При этом следует отметить, что ни одна мера по отдельности не способна



обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы и социально приемлемый уровень пенсий на долгосрочную перспективу. Решить (или сгладить) проблемы пенсионной системы может лишь комплекс мер по всем перечисленным направлениям.

### **32.3.1. Реформирование единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование**

Реформирование единого социального налога способно сделать финансирование пенсионной системы более прозрачным, а также несколько сгладить текущие проблемы несбалансированности пенсионной системы. Вместе с тем оно не способно решить проблему долгосрочного снижения нормы замещения<sup>1</sup> и несбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде.

1 октября 2008 г. на заседании Правительства Российской Федерации было принято решение провести в 2010 г. масштабную реформу единого социального налога в соответствии с предложениями Минсоцразвития РФ<sup>2</sup>. Единая ставка страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит 26% (до реформы базовая ставка для взносов на обязательное пенсионное страхование составляла 14%, еще 6 п. п. ЕСН поступало в федеральный бюджет, а затем перечислялось в бюджет Пенсионного фонда для выплаты базовой части трудовой пенсии). С учетом взносов на медицинское и социальное страхование общий размер платежа составит в 2010 г. 34% от фонда оплаты труда. При этом взнос в фонды обязательного медицинского страхования составит 5,1% (в настоящее время 3,1%), а ставка для Фонда социального страхования не изменится и составит 2,9%.

Кроме того, планируется перейти к двухступенчатой системе обложения. Будет установлена предельная величина налогооблагаемой базы (415 тыс. руб. в год или примерно 135% от средней заработной платы). С заработной платы, не превышающей 415 тыс. руб. в год будут взиматься страховые платежи по ставке 34%, а с суммы заработной платы, превышающей данную величину, — 0%. Одновременно планируется установить единый для всех организаций и работодателей тариф страховых взносов, независимо от отраслевой принадлежности.

Сравнение единого социального налога с социальными платежами в других странах показывает, что общей тенденцией является применение регрессивной шкалы социальных платежей при прогрессивной шкале подоходного налога. При этом необходимо отметить, что действующая в настоящее время регрессивность социальных платежей в России не является типичной. Как правило, регрессивность социальных отчислений по доходам достигается либо путем установления предельной величины налогооблагаемой базы (т. е. доходы, в части, превосходящей предельную величину, не облагаются социальными платежами), либо установлением верхней границы для величины социальных отчислений с доходов налогоплательщиков<sup>3</sup>. Следует отметить, что запланированная в 2010 г. реформа

<sup>1</sup> Норма или коэффициент замещения — это отношение средней пенсии к средней заработной плате.

<sup>2</sup> Сайт Минздравсоцразвития России — <http://www.minzdravsoc.ru/pensions/razvitie/6>

<sup>3</sup> См., например: «Tax Law Design and Drafting», ed. V. Turonyi, IMF (1996). Особенностью развитых стран является то, что даже при регрессивности социальных платежей и более низкой эффективной ставке для налогоплательщиков с высокими доходами, налоговый характер платежей и финансирование за их счет социальных расходов обеспечивают перераспределение благосостояния в пользу налогоплательщиков с более низкими доходами за счет финансирования общих социальных услуг и программ.

ЕСН, согласно которой будет установлена предельная величина налогооблагаемой базы, больше соответствует международной практике взимания социальных платежей, чем существующая шкала ЕСН.

Принятое решение по реформе ЕСН существенно отличается от более ранних предложений Минфина России. В проекте Бюджетной стратегии до 2023 г. предлагалось, начиная с 1 января 2010 г., восстановить эффективную ставку ЕСН на уровне 2005 г. при дальнейшей ежегодной индексации шкалы на темп роста заработной платы. В частности, в 2010 г. предполагалось первый порог ЕСН повысить с 280 тыс. руб. до 1,1 млн руб., а 600 тыс. руб. заменить на 2,3 млн руб.

Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при реализации предложений Минздравсоцразвития России и Минфина России представлена в табл. 32.9.

Таблица 32.9

**Сравнительная характеристика налоговой нагрузки при сохранении действующей шкалы ЕСН, индексации действующей шкалы по темпам роста заработной платы (предложение Минфина России) и повышении базовой ставки страховых взносов до 34% с установлением предельной величины налогооблагаемой базы (предложение Минздравсоцразвития России)**

	Краткая характеристика	Эффективная ставка в 2010 г.*	Поступления в 2010 г, % ВВП*
Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН)		18,8—19,1	4,3—4,6
Минфин России	Индексация действующих модулей ЕСН по темпам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 г. 1-й модуль: до 1100 тыс. руб. (26%); 2-й модуль: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%) 3-й модуль: свыше 2300 тыс. руб. (2%)	24,6—24,7	5,6— ,9
Минздравсоцразвития России	Введение предельной величины налогооблагаемой базы: 1-й модуль: до 415 тыс. руб. (34%) 2-й модуль: свыше 415 тыс. руб. (0%)	25,6—26,1	5,9—6,3

\* Эффективная ставка ЕСН, и, следовательно, объем поступлений, в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы данного показателя, осуществляемые Минэкономразвития России, существенно отличаются в зависимости от сценария развития страны. Поэтому нами принимается диапазон значений эффективной ставки ЕСН, где верхняя граница диапазона соответствует инновационному сценарию развития при неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре — вариант 2а (наименьший темп роста заработной платы обуславливает наибольшую эффективную ставку), а нижняя граница соответствует инновационному сценарию развития при благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре — вариант 2с. — см.: Прогноз социально-экономического развития РФ на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг.<sup>1</sup>

*Источники:* Минэкономразвития России; Минздравсоцразвития России; Минфин России; Росстат; расчеты ИЭПП.

<sup>1</sup> <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/economy/macroeconomy/administmanagementdirect/doc1219319991073>

Из представленных в табл. 32.9 данных видно, что предложенные Минздравсоцразвитием России меры приведут к росту налоговой нагрузки на экономику на 1,6% ВВП или около триллиона рублей. Такой рост поступлений обусловлен тем, что в 2010 г. лишь 17% работников будут получать заработную плату выше 415 тыс. рублей. Следовательно, для 83% занятого населения налоговая нагрузка возрастет с 26% от фонда оплаты труда до 34%. Она возрастет на заработную плату всех работников, которые получают меньше 2415 тыс. руб. в год.

Кроме того, в табл. 32.9 не учтено увеличение налоговой нагрузки на сельскохозяйственных производителей и малый бизнес (табл. 32.10).

Таблица 32.10

**Изменение нагрузки на организации со специальным режимом налогообложения при реализации предложений Минсоцразвития**

	Дополнительная нагрузка, млрд руб.
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	3,2
Единый сельскохозяйственный налог	0,9
Единый налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	12,1
Сумма минимального налога, подлежащего уплате за налоговый период	35,7
<b>Итого</b>	<b>51,9</b>

*Источники:* Минздравсоцразвития России; ФНС России.

В целом понимая необходимость индексации шкалы ЕСН, необходимо отметить, что предложенный Минздравсоцразвитием России вариант приводит к чрезмерному увеличению налоговой нагрузки, что может иметь достаточно болезненные для экономики страны последствия.

Во-первых, для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда, что может привести к снижению официального уровня занятости. Если издержки соблюдения законодательства превышают издержки уклонения от обложения, создаются стимулы к разрыву легальных трудовых отношений с низкооплачиваемыми работниками. В результате часть занятых в экономике переходит в теневой сектор. Кроме того, если ставка взносов для отдельного предприятия превышает 31,5%, предприятию становится выгоднее оплачивать труд работников из чистой прибыли. В результате чего многие предприятия могут вернуться к практике выплаты заработной платы «в конвертах». Рост налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры способен привести к снижению уровня занятости (как официального, так и неофициального) и замедлению темпов экономического роста.

Во-вторых, существенный рост налоговой нагрузки в связи с уплатой социальных взносов в существующих социально-политических условиях, скорее всего, придется компенсировать снижением других налогов. В этой связи возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС<sup>1</sup>.

В-третьих, в условиях, когда существенно возрастают поступления в Пенсионный фонд, у правящей элиты может возникнуть иллюзия того, что найден ста-

<sup>1</sup> О пагубности данного решения см. подробнее: *Гайдар Е., Чубайс А.* Экономические письма. М.: РОССПЭН, 2008.

бильный источник финансирования пенсионной системы и в данной сфере дальнейшее реформирование не потребует. Это приведет к тому, что будет отложено на долгосрочную перспективу решение о повышении пенсионного возраста, а резервы, сформированные за счет нефтегазовых доходов, будут использованы не на скорейший переход к накопительной пенсионной системе, а на другие цели. В результате в долгосрочном периоде даже при крайне высоких ставках социальных платежей пенсионную систему ждут непростые времена (табл. 32.11).

Таблица 32.11

**Сопоставление поступлений по ЕСН и расходов  
на государственное пенсионное обеспечение, % ВВП**

	2006	2010	2015	2020
Пенсии (последовательное увеличение нормы замещения до 30% к 2020 г.)*	4,8	5,9	7,0	8,1
Поступления ЕСН**	5,45	6,32	6,10	5,87

\* Согласно Концепции Долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, увеличение численности пенсионеров, а также предположение об опережающей индексации пенсий с целью увеличения соотношения между средней трудовой пенсией и средней зарплатой (коэффициента замещения) до 30% к 2020 г. станут причиной последовательного увеличения объема публичных обязательств в сфере пенсионного обеспечения. В этой связи Минэкономразвития прогнозирует рост расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,1% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,1% в 2011 г. Данные значения близки к результатам расчетов ИЭПП, согласно которым для сохранения нормы замещения на уровне 30% потребуется увеличение расходов бюджетной системы на пенсионное обеспечение до 8,2% ВВП к 2020 г. по сравнению с 6,2% ВВП в 2010 г.

\*\* С учетом индексации шкалы по темпам роста заработной платы с целью сохранения эффективной ставки ЕСН на уровне 2005 г.

Как видно из представленных в табл. 32.11 данных, даже индексация по темпам роста номинальной заработной платы при значительных социально-политических издержках (данный вариант индексации является, скорее всего, максимально возможным, и будет достаточно болезненно восприниматься бизнесом)<sup>1</sup> не сможет решить проблем пенсионной системы в долгосрочном периоде.

Причиной этого является процесс старения населения и рост заработной платы. В результате за каждый дополнительный процент нормы замещения придется платить все большую сумму налоговых поступлений и страховых взносов. При индексации шкалы ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы поступления составят 5,87% ВВП в 2020 г. Это означает, что на пенсионное обеспечение можно будет использовать порядка 4,5% ВВП (включая отчисления на накопительную составляющую трудовой пенсии примерно 0,4% ВВП) — остальные средства придутся на медицинское и социальное страхование. В результате на текущее пенсионное обеспечение в 2020 г. можно будет использовать лишь 4,1% ВВП<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Варианты изменения шкалы ЕСН, предложенные Минфином России и Минсоцразвития России и приводящие к повышению эффективной ставки ЕСН выше уровня 2005 г., рассматриваются нами как политически нестабильные и требующие снижения других налогов. В результате такого снижения совокупность ресурсов бюджета расширенного правительства, которая может быть использована для выплаты пенсий, вряд ли может быть существенно увеличена по сравнению с вариантом поддержания эффективной ставки ЕСН на уровне 2005 г.

<sup>2</sup> При этом в целях стимулирования экономического роста может потребоваться более умеренная индексация шкалы ЕСН: на индекс потребительских цен или на темп роста номинальной заработной платы, но раз в несколько лет или с запозданием в один-два года, когда шкала определяется на будущий налоговый период только с учетом темпа роста заработной платы в базовом периоде.

При этом для того, чтобы обеспечить в 2020 г. норму замещения в 30% придется потратить 8,1% ВВП<sup>1</sup>. Это означает, что расходы пенсионной системы в размере 4% ВВП не будут покрыты поступлениями по ЕСН и взносами на обязательное пенсионное страхование. Даже если будут введены дополнительные меры, направленные на увеличение поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (например, выравнивание тарифов отчислений в пенсионную систему для всех категорий работодателей и работников), это принесет не более 0,4% ВВП дополнительных поступлений. Если же в целях увеличения роли накопительной составляющей пенсионной системы будет принято решение по передаче финансирования базовой части трудовой пенсии за счет общих налогов федерального бюджета, то даже при реализации всех мер, направленных на увеличение поступлений страховых взносов, потребность в финансировании пенсионной системы из федерального бюджета вырастет до 5% ВВП.

После 2022 г., когда на пенсию начнут выходить поколения пенсионеров, имеющие накопительную составляющую трудовой пенсии, ситуация вряд ли значительно улучшится. С одной стороны, как было показано выше, доходность пенсионных накоплений большинства будущих пенсионеров находится на крайне низком уровне. С другой стороны, процесс старения населения будет только усиливаться.

Очевидно, что никакая индексация ЕСН и принятие иных мер по реформированию данного налога, направленных на сглаживание грядущего кризиса, не способны решить эту проблему (для этого придется не только проиндексировать шкалу ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы, но и повысить ставку налога до 43%). Пенсионной системе нужны значительные финансовые ресурсы «извне», которые смогут обеспечить социально приемлемый переход от перераспределительной системы к накопительной в условиях старения населения и нестабильности внешнеэкономической конъюнктуры. Сама же накопительная система пенсионного страхования нуждается в масштабной реформе, направленной на повышение доходности и снижение рисков от инвестирования пенсионных накоплений.

### **32.3.2. Сценарии привлечения финансовых ресурсов в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН**

Можно выделить следующие возможные варианты привлечения дополнительных финансовых ресурсов в пенсионную систему:

- стимулирование добровольных пенсионных накоплений;
- использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества;
- повышение налогов общего покрытия.

#### **Стимулирование добровольных пенсионных накоплений**

Данный вариант решения проблемы сбалансированности пенсионной системы был озвучен в послании Президента Российской Федерации Федеральному со-

<sup>1</sup> Данная цифра взята из проекта Концепции Долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленной Минэкономразвития России. Расчеты ИЭПП подтверждают справедливость данной оценки.

бранию РФ в 2007 г.<sup>1</sup> В Бюджетный кодекс были внесены поправки, в соответствии с которыми средства Фонда национального благосостояния могут использоваться для софинансирования добровольных пенсионных накоплений<sup>2</sup>. Пунктом 1 ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» установлено, что размер взноса, уплачиваемого государством из Фонда национального благосостояния, на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц определяется исходя из суммы дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплаченной застрахованным лицом за истекший календарный год, но не может составлять более 12 000 руб. в год.

Право на софинансирование дополнительных страховых взносов на пенсионное страхование имеют застрахованные лица, вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в период с 1 октября 2008 г. до 1 октября 2013 г. Государственная поддержка формирования пенсионных накоплений осуществляется в течение 10 лет, начиная с года, следующего за годом уплаты застрахованными лицами дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии. Следовательно, данная программа рассчитана до 2023 г., что совпадает с началом выхода на пенсию граждан, имеющих накопительную составляющую трудовой пенсии.

Принятая модель софинансирования добровольных пенсионных накоплений во многом схожа с реформой пенсионных накоплений, проведенной в Германии (реформа Ристера, по имени федерального министра труда и социальных дел Вальтера Ристера)<sup>3</sup>.

Решение о развитии добровольных пенсионных накоплений нельзя не приветствовать, поскольку такие накопления составляют один из существенных источников доходов современных пенсионеров в развитых странах Европы и США. Увеличение объемов добровольных пенсионных накоплений означает приток «длинных» денег в экономику. Что наиболее важно, принятое решение частично исправляет во многом несправедливое исключение, начиная с 2005 г., из числа участников накопительной составляющей мужчин, родившихся в 1953—1966 гг.,

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

<sup>2</sup> Ст. 96.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>3</sup> Организованные в рамках реформы Ристера пенсионные программы, финансируемые частично за счет средств физических лиц, частично за счет средств государственных субсидий (субсидий Ристера). Пенсионные программы, организуемые в рамках реформы Ристера, являются самыми новыми в Германии и появились только в 2002 г. после проведения указанной реформы. В пределах определенных сумм (525 евро в 2003 г., с ростом до 2100 евро к 2008 г.) взносы не облагаются налогами. При выплате пенсий за счет личных взносов граждан налоги (налог на доходы, солидарности, церковный) начисляются только на ту часть пенсии, которая финансируется не из взносов, а получена за счет инвестирования пенсионных взносов. Кроме того, ни работник, ни работодатель с выплат на финансирование пенсионных программ в размере до 525 евро в 2003 г. (с ростом до 2100 евро к 2008 г.) по программе Ристера не платят взносы по обязательному пенсионному страхованию. Суммы взносов сверх названных сумм облагаются как налогами, так и сборами на обязательное социальное страхование. При этом налоги и сборы выплачивает только работник, который является выгодополучателем по программе Ристера. Работодатель не платит ни налогов, ни сборов на обязательное социальное страхование. — Eva Naake, Marlene Holzner Rentenpolitik: Welle der Wut. Minister Walter Riester setzte den Einstieg in die private Altersvorsorge durch // Wirtschaftswoche, 2002, № 23.

и женщин 1957—1966 гг. рождения. Данная категория граждан может также принять участие в программе софинансирования добровольных пенсионных накоплений и, таким образом, сформировать, накопительную часть трудовой пенсии.

Однако стимулирование добровольного пенсионного страхования само по себе не сможет решить проблему двойного платежа и несбалансированности пенсионной системы. Этому есть несколько причин, связанных в том числе и с выбранным дизайном программы софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Во-первых, группа граждан, которая воспользуется данной программой, скорее всего, будет крайне немногочисленной. При низком доверии граждан к пенсионной системе, введении низкого размера максимального объема софинансирования со стороны государства, бедности одной части населения и использовании иных инструментов для сбережения богатой частью населения можно прогнозировать невысокую популярность добровольного пенсионного страхования. Кроме того, уровень информированности населения об изменении пенсионной системы остается на крайне низком уровне. Даже внешне привлекательная и широко озвученная в средствах массовой информации идея софинансирования добровольных пенсионных накоплений, предложенная в послании Президента России Федеральному Собранию в апреле 2007 г. (программа «1000 на 1000») в июле 2007 г. была неизвестна 70% взрослого населения страны. Всего же, по оценкам Независимого института социальной политики, в первый год реализации этой инициативы в ней наверняка примут участие лишь от 0,5 до 1,5 млн чел.<sup>1</sup>, что несопоставимо меньше, чем общее число уже участвующих в системе НПФ людей.

Невысокие результаты инвестирования накопительной части обязательного пенсионного страхования в 2004—2007 гг. также могут отпугнуть работников от вхождения в систему софинансирования добровольных пенсионных накоплений. Если экстраполировать результаты управления пенсионными накоплениями (среднегодовую реальную доходность) за 4 года на будущий период, то окажется следующее. К одному рублю пенсионных накоплений государство добавит еще один рубль. В случае если страхователь выбрал государственную управляющую компанию, то из-за отрицательной реальной доходности инвестирования пенсионных накоплений эти 2 рубля превратятся в 1 рубль через 24 года (в реальном выражении). Если страхователю совсем не повезло, и он каждый год выбирал управляющую компанию, показывающую наихудшие результаты инвестирования, то описанная выше метаморфоза двух рублей в один рубль в реальном выражении произойдет всего лишь через 6 лет.

В отсутствие внятной стратегии по инвестированию пенсионных накоплений и каких-либо гарантий со стороны государства по уровню доходности большинство граждан может предпочесть участию в программе софинансирования дополнительных пенсионных накоплений текущее потребление или инвестирование средств в более ликвидные и/или доходные, а также более прозрачные инструменты.

Кроме того, следует отметить, что сложившаяся макроэкономическая обстановка также не способствует принятию решения об участии в рассматриваемой программе. Речь идет прежде всего о высоком уровне инфляции. При высокой

<sup>1</sup> Эти оценки базируются на анализе ответов респондентов, полученных в рамках опроса населения, проведенного НИСП совместно с Центром Ю. Левады в июле 2007 г. по репрезентативной для России выборке населения старше 18 лет ( $N = 2011$  чел.).

инфляции надежные среднесрочные и долгосрочные финансовые инструменты, в которые инвестируется крупная доля пенсионных накоплений, могут приносить отрицательную доходность, что обесценивает пенсионные накопления. Снижение инфляции — необходимое условие для постепенного перехода от перераспределительной системы к накопительной, в том числе и для роста объемов добровольного пенсионного страхования, так как снижение инфляции удлиняет горизонт планирования.

Одним из наиболее обсуждаемых способов повышения эффективности государственной поддержки дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии является изменение модели софинансирования с заявительной, внедрение которой запущено Федеральным законом «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений», на модель по «умолчанию».

«Заявительная модель» предполагает, что работник заявляет о желании участвовать в добровольной системе пенсионного накопления. В заявлении он определяет процент (или фиксированную сумму) от своей зарплаты, который он ежемесячно будет отчислять в эту систему. Государственная субсидия в размере суммы этого процента (или суммы) удваивает реальные пенсионные накопления работника в их «добровольной» части. По утверждению М.Э. Дмитриева<sup>1</sup>, с учетом продемонстрированной международным опытом функционирования накопительных пенсионных систем пассивности большинства работников в определении судьбы своих пенсионных накоплений, в такую систему софинансирования будут включены не более 20% работников (в условиях России эта цифра может оказаться существенно ниже). Таким образом, данная модель, будучи наиболее экономной в смысле бюджетных расходов, не решает проблемы социальной напряженности, связанной с крайне низким уровнем дохода абсолютного большинства пенсионеров.

«Модель по умолчанию» предполагает, что с момента вступления системы софинансирования в действие в нее автоматически включаются все работники. От их зарплат происходят дополнительные отчисления на «добровольное накопление» в определенном фиксированном размере. Однако работник в любое время имеет право как выйти из системы, написав соответствующее заявление, так и в «заявительном» порядке снова присоединиться к ней. По утверждению М.Э. Дмитриева<sup>2</sup>, в силу той же пассивности населения в решении вопросов о своих пенсионных накоплениях, в случае применения этой модели в системе могут остаться до 80% работников. Очевидно, что эта модель в большей мере способствует достижению эффекта долгосрочного роста размера пенсионных выплат. Однако и эта модель несет в себе определенные риски. Во-первых, значительно возрастет объем пенсионных накоплений граждан, что при нерешенности вопроса об оптимальном инвестировании данных средств сопряжено со значительными рисками. Во-вторых, «модель по умолчанию» фактически означает увеличение налогово-страхового бремени на рынок труда, что не стимулирует экономический рост. Гораздо логичнее «оплачивать переходный период» не за счет работников, а за счет доходов от приватизации и природной ренты (подробнее см. ниже). В-третьих, когда речь идет об «изъятии части заработной платы», граждане могут проявить существенно большую активность в отказе от «добровольного» страхования.

<sup>1</sup> Стенограмма выступления М.Э. Дмитриева на Международной конференции «Российские регионы в условиях экономического роста» 21–22 июня 2007 г.

<sup>2</sup> Там же.



Однако при любой модели софинансирования дополнительных пенсионных накоплений эффективность функционирования данного инструмента напрямую определяется следующими факторами:

- 1) информационной поддержкой данной реформы, направленной на повышение общей финансовой грамотности населения и его информированности о том, что происходит в пенсионной системе;
- 2) снижением инфляции и стабильностью «правил игры», способствующими «удлинению горизонтов планирования»;
- 3) разработкой внятной стратегии инвестирования пенсионных накоплений при определенных государственных гарантиях их доходности.

Кроме того, необходимо подчеркнуть, что сама идея софинансирования не может предотвратить кризис пенсионной системы, так как софинансирование пенсионных накоплений лишь несколько сглаживает, но не решает «проблему двойного платежа», когда нынешнее поколение занятых вынуждено оплачивать свою пенсию и выплаты нынешним пенсионерам. В результате чего либо устанавливается чрезмерная налоговая нагрузка на нынешнее поколение занятых, либо не удается выплачивать пенсии нынешнему поколению пенсионеров на социально приемлемом уровне.

Для решения этой проблемы необходимо найти дополнительные источники финансирования пенсионной системы на переходный период помимо средств обязательного и добровольного пенсионного страхования.

#### **Использование средств Фонда национального благосостояния и доходов от приватизации государственного имущества**

Возможный вариант решения проблемы сбалансированности пенсионной системы, а также проблемы двойного платежа, когда одно поколение вынуждено финансировать выплату пенсии нынешним пенсионерам и накапливать средства на собственную старость, — это использовать средства Фонда национального благосостояния и доходы от приватизации государственного имущества на выплату пенсий<sup>1</sup>.

Эффективному использованию средств Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ) для решения долгосрочных проблем пенсионной системы при любом сценарии развития пенсионной системы в значительной степени противоречит тот факт, что существуют законодательные возможности использовать средства данного фонда для выплаты пенсий существующим поколениям пенсионеров без проведения каких-либо реформ. Существует риск того, что средства ФНБ будут использованы для «латания дыр» пенсионной системы, а не для ее структурной перестройки.

Помимо нефтегазовых доходов еще одним источником наполнения ФНБ могла бы стать приватизация, рост капитализации и увеличение доли прибыли, поступающей в федеральный бюджет от федеральных компаний, находящихся в государственной собственности. Этот способ увеличения активов и, соответственно, доходов пенсионной системы одновременно позволит также ослабить роль государства в экономике. Доходы от приватизации как источник софинансирования

<sup>1</sup> *Гайдар Е.Т.* Доклад на заседании ученого совета ИЭПП от 5 марта 2007 г. «Российские финансы: что за горизонтом». <http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=95588>, *Гайдар Е.Т.* Финансовые резервы следует направить на капитализацию накопительной части пенсионной системы — интервью «Российской бизнес-газете» от 15 мая 2007 г.

пенсионной реформы использовали многие страны; из наиболее близких к нам следует указать Польшу.

При оценке федеральных активов, которые могут быть направлены на эти цели, мы использовали данные на конец 2006 г. С тех пор в составе федеральных корпоративных активов произошли заметные изменения, которые связаны с процессом консолидации государственных активов в государственных корпорациях. Но мы исходим из того, что их суммарная рыночная стоимость в результате этих изменений как минимум не сократилась, что по-прежнему позволяет говорить о реалистичности наших оценок потенциала использования государственного имущества в пенсионных целях.

Все федеральные активы были условно разделены на три группы:

- 1) госпакеты в компаниях, обращающихся на биржах;
- 2) прочие государственные компании (без Внешэкономбанка);
- 3) земля и недвижимость.

Сводные результаты оценки по этим группам представлены в табл. 32.12.

Таблица 32.12

**Оценочная стоимость федеральных активов по состоянию  
на конец 2006 г.**

	Группы активов	Оценочная стоимость, трлн руб.
1	Стоимость госпакетов в компаниях, обращающихся на биржах, без РАО ЕЭС	6,6
2	Стоимость прочих государственных компаний (без Внешэкономбанка, с ФСК)	3,3
3	Земля, недвижимость	5
	Итого	14,9

Как видим, в совокупности сумма этих активов составляет порядка 15 трлн руб. Но проблема состоит в том, что далеко не все государственные активы могут быть использованы для финансирования пенсий. Остаются стратегически значимые предприятия и федеральное имущество, которое необходимо для исполнения государственных функций. Такого рода имущество, по нашим оценкам, составляет не менее трети от общего объема федерального имущества и не может быть использовано для финансирования пенсионной системы. Кроме того, необходимо понимать, что процесс приватизации государственного имущества, скорее всего, будет долгим, чтобы приватизировать объекты лишь при благоприятной экономической конъюнктуре для получения максимальных доходов.

Исходя из объемов иностранных инвестиций в Россию в 2005—2007 гг. и максимального объема доходов федерального бюджета от приватизации имущества (1997 г. — 0,77% ВВП) представляется возможным ежегодно получать дополнительные доходы от государственного имущества (приватизация, рост капитализации, дивиденды, размещение средств, полученных от приватизации на финансовых рынках, и др.) на сумму около 1% ВВП без риска значительного снижения стоимости государственных активов.

Можно выделить следующие сценарии использования средств ФНБ и доходов от приватизации государственного имущества для решения текущих и/или долгосрочных проблем пенсионной системы.

*Первый сценарий.* Сохранение доминирования перераспределительной пенсионной системы. При этом конъюнктурные доходы федерального бюджета, пере-

данные в Фонд национального благосостояния, используются для повышения коэффициента замещения нынешнего поколения пенсионеров, т. е. на текущее потребление. Данный сценарий заложен в проекте Бюджетной стратегии на период до 2023 г. (далее проект — Стратегии), подготовленном Минфином России. В проекте Стратегии ставится задача восстановить соотношение между уровнем трудовых пенсий и заработной платы на уровне порядка 30%. Для этого предусматривается ежегодное выделение целевого трансферта из Фонда национального благосостояния Пенсионному фонду в размере 0,6—0,7% ВВП. При этом трансферты Пенсионному фонду из общих доходов федерального бюджета сохранятся на уровне 1,5% ВВП. Учитывая, что предложения Минфина России о введении дополнительного взноса для работников 1967 г. рождения и моложе по ставке 3% от заработной платы, скорее всего, не будут приняты, финансирование из федерального бюджета и/или Фонда национального благосостояния придется увеличить еще на 0,7% ВВП. В этих условиях средства Фонда национального благосостояния будут исчерпаны к началу 2020-х годов. При этом весь период до 2020-х годов будет характеризоваться высоким уровнем взносов и относительно высоким уровнем пенсий. Такое сочетание подорвет как возможности, так и желание населения самостоятельно делать пенсионные накопления. В результате в середине 2020-х годов возникнет ситуация, когда уровень пенсионных накоплений граждан будет еще крайне низок, а государственные ресурсы для обеспечения высоких коэффициентов замещения будут исчерпаны. В этот же период будет наблюдаться ускоренное старение населения. В результате относительное благополучие 2010-х годов сменится резким ухудшением благосостояния пенсионеров, а государство может столкнуться с неприятным выбором: существенно повысить налоги (например, повысить ставку ЕСН до 46%), резко повысить пенсионный возраст и затруднить процедуру получения пенсии по инвалидности либо смириться с резким падением коэффициента замещения с 30% до 15—17%.

*Второй сценарий.* Сохранение доминирования перераспределительной пенсионной системы. При этом конъюнктурные доходы федерального бюджета накапливаются в Фонде национального благосостояния, сам Фонд не расходуется, а доходы от инвестирования средств Фонда направляются на поддержание коэффициента замещения граждан, вышедших на пенсию, на определенном уровне<sup>1</sup>.

Для этого необходимо увеличить средства Фонда национального благосостояния до таких размеров, чтобы доходы от размещения данных средств позволяли покрывать расходы на выплату пенсий существующим пенсионерам. По расчетам ИЭПП, для этого необходимо увеличить объем Фонда национального благосостояния до размеров, сопоставимых с объемом ВВП (70—80% ВВП для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% в 2020 г.) при условии, если реальная доходность инвестиций будет на уровне 4,5%, что соответствует, в частности, показателям Государственного пенсионного фонда Норвегии за последние 10 лет его существования<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. подробнее: Гурвич Е.Т. Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8.

<sup>2</sup> Следует отметить, что такой результат реальной доходности при диверсифицированном вложении средств в зарубежные активы абсолютно недостижим в условиях двузначной инфляции и укрепления рубля в реальном выражении. Необходимым условием для создания финансовых резервов, как в рамках накопительной, так и в рамках перераспределительной пенсионной системы, является снижение инфляции до уровня развитых стран.

Очевидно, что накопление таких резервов в ФНБ является вопросом далеко не краткосрочной перспективы — на начало 2008 г. размер Фонда национального благосостояния составил чуть более 2% ВВП. Однако если использовать больше средств нефтегазовых доходов для передачи в Фонд национального благосостояния и не расходовать средства Фонда на финансирование текущей несбалансированности пенсионной системы (а также на иные цели, не связанные с пенсионной реформой), то при условии стабильности цен на энергоносители данная задача становится менее фантастической. Так, по итогам 2007 г. объем нефтегазовых доходов составил 8,91% ВВП, в I квартале 2008 г. из-за скачка мировых цен на нефть нефтегазовые доходы выросли до 11,2% ВВП.

Главным риском данного варианта является то, что государству может не хватить ресурсов, чтобы одновременно накапливать средства в Фонде национального благосостояния и покрывать текущий дефицит пенсионной системы. Скорее всего, данный сценарий может быть реализован лишь при крайне благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре в 2008—2010 гг., приватизации части государственных активов и наличию политической воли по выбору приоритетов развития пенсионной системы: в 2008—2010 гг. приоритет должен быть отдан накоплению средств в Фонде национального благосостояния, а не повышению текущих расходов на пенсионное обеспечение.

*Третий сценарий.* Переход на накопительную систему. При этом средства, накапливаемые от высоких цен на нефть и иных дополнительных доходов (приватизация государственного имущества), направляются (в периоды хорошей конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей) на формирование индивидуальных накопительных счетов. Финансирование нынешних пенсионеров осуществляется за счет ЕСН.

Для обеспечения политической поддержки предлагаемого решения целесообразно максимизировать круг потенциальных бенефициаров. В их число следовало бы включить всех застрахованных, в том числе тех, кто уже является пенсионерами. Применение такого подхода означает, что накопительная часть счета в системе персонифицированного учета должна быть открыта для всех застрахованных, включая тех из них, за которых никогда ранее не перечислялись страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии, в том числе нынешних пенсионеров.

Что касается определения размеров средств, направляемых в пользу конкретных застрахованных, то по политическим соображениям предпочтительным является распределение средств в равной сумме среди всех застрахованных, включая нынешних пенсионеров. Такой способ определения размеров средств, направляемых в пользу конкретных застрахованных, соответствует распространенному представлению о том, что природная рента в равной мере должна принадлежать всем гражданам России.

Использование средств Фонда национального благосостояния для финансирования пенсионной системы позволит существенно повысить долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы и значительно снизить потребности в ее субсидировании за счет федерального бюджета.

*Четвертый сценарий.* Ускоренный переход на накопительную систему с минимизацией государственных обязательств по пенсионному обеспечению. Средства на накопительных пенсионных счетах формируются за счет отчислений на обязательное (и добровольное) пенсионное страхование. Желательно использование различных механизмов стимулирования добровольного пенсионного страхования.

Все потребности в пенсионном обеспечении нынешних пенсионеров обеспечиваются за счет доходов общего покрытия федерального бюджета, накопленных финансовых резервов и доходов от приватизации государственного имущества. Данный вариант несет в себе повышенные риски по сравнению с предыдущим, так как возникает зависимость финансирования нынешнего поколения пенсионеров от нефтяной конъюнктуры. Данная зависимость может быть немного снижена, если предварительно будет накоплен значительный объем средств в Фонде национального благосостояния, который может использоваться в качестве «стабилизационного фонда» для стабилизации системы на протяжении переходного периода от распределительной пенсионной системы к накопительной.

Предпочтительность того или иного сценария привлечения дополнительных (помимо ЕСН) средств в пенсионную систему зависит от жесткости бюджетных ограничений, политической воли властей направлять все конъюнктурные доходы на решение проблемы сбалансированности пенсионной системы и объемов дополнительных ресурсов, которые можно привлечь в пенсионную систему. При существующих макроэкономических и политических условиях более предпочтительным представляется третий сценарий, который обеспечивает меньшую зависимость решения проблемы сбалансированности пенсионной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, позволяет в кратчайшие сроки начать использование конъюнктурных доходов на решение пенсионной проблемы, что снижает политическое давление, направленное на использование финансовых резервов по другим направлениям. При увеличении государственных финансовых резервов и/или пенсионных накоплений, а также при наличии политической воли возможен постепенный переход от 3-го к 4-му сценарию развития пенсионной системы.

#### **Повышение налогов общего покрытия**

Если нефтегазовых доходов и средств от приватизации государственного имущества не хватит на проведение пенсионной реформы или просто для выплаты пенсий нынешнему поколению пенсионеров, может возникнуть необходимость повышения налогов для обеспечения сбалансированности пенсионной системы (проведения пенсионной реформы).

В такой ситуации крайне важно выбрать повышение налога на добавленную стоимость (НДС) в качестве источника финансирования пенсионной системы, а не повышение ЕСН. Такой выбор обуславливается следующими причинами:

1) база НДС существенно шире, чем база ЕСН. Так как НДС — это налог на потребление, то под обложение НДС попадают и доходы, отличные от заработной платы (это особенно важно в ситуации со стареющим населением). Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение ЕСН (особенно это относится к рынку труда);

2) повышение НДС сможет решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение ЕСН. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от цены на нефть) в поступлениях по НДС в 2006 г. составила чуть более 1%. Уровень же заработной платы существенно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры;

3) повышение НДС в отличие от повышения ЕСН не скажется на конкурентоспособности российской экономики. ЕСН — это налог на заработную плату, который частично перелagается в цену товара. Следовательно, повышение ЕСН отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров

особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, является налогом на потребление, в том числе и на импорт, а экспортерам он возмещается.

Логика выбора между повышением НДС и ЕСН для финансирования пенсионной системы может быть продемонстрирована с помощью анализа налоговой реформы в ФРГ. В настоящее время усиливается конкуренция между различными странами, желающими привлечь капиталы и обеспечить конкурентоспособность собственных товаров путем установления низких налоговых ставок и, в частности, низкой ставки по налогу на прибыль организаций. Испытывая определенное давление со стороны стран Восточной Европы (в Польше ставка по налогу на прибыль организаций составляет 17,4%, в Словакии — 19%, в Эстонии — 23%)<sup>1</sup>, ФРГ в 2008 г. снизило ставку по налогу на прибыль организаций с 25 до 15%<sup>2</sup> при расширении налоговой базы за счет доходов, полученных от процентов по банковским вкладам, от аренды и лизинговых операций. Это дополняется снижением в 2007 г. социального налога, используемого для страхования от безработицы, и повышения налога на добавленную стоимость с 16 до 19%<sup>3</sup>. Эти меры призваны повысить конкурентоспособность германской экономики. Снижая налоги на труд и капитал, правительство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить отток инвестиций в страны Восточной Европы) и повысить занятость населения. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом потребление, в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их в основном не затрагивает (НДС при экспорте возмещается). С помощью предлагаемых мероприятий власти пытаются улучшить платежный баланс.

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный резерв повышения ставки НДС. Во-первых, существует льготная 10%-я ставка НДС, которая может быть отменена не только для повышения доходов бюджета, но и для повышения нейтральности налоговой системы. Во-вторых, даже базовая ставка НДС (18%) является невысокой по сравнению со многими странами ЕЭС.

### 32.3.3. Инвестирование средств пенсионных накоплений

Как было показано выше, ситуация с инвестированием пенсионных накоплений граждан в Российской Федерации имеет следующие характерные черты:

- 1) неготовность большинства граждан самостоятельно выбирать управляющие компании;
- 2) объем фондового рынка в России недостаточен для надежного размещения на нем пенсионных накоплений. Кроме того, очевидно, что российский рынок в значительной степени зависит от внешнеэкономической конъюнктуры и благополучия небольшого числа крупных российских компаний;
- 3) результаты инвестирования средств пенсионных накоплений как государственной управляющей компанией (ВЭБ), так и многими негосударственными управляющими компаниями не могут не внушать опасений за сохранение реальной стоимости пенсионных накоплений.

<sup>1</sup> *Kyle James. German Corporate. Tax Reform Plan Attacked From All Sides*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2064590,00.html>

<sup>2</sup> [http://www.steuerliches-info-center.de/en/003\\_menu\\_links/002\\_ISt/012\\_Infoblaetter/017\\_Uebersicht\\_Unternehmensteuerreform\\_2008.pdf](http://www.steuerliches-info-center.de/en/003_menu_links/002_ISt/012_Infoblaetter/017_Uebersicht_Unternehmensteuerreform_2008.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf>

В соответствии с данными характеристиками оптимальным решением было бы инвестирование всех обязательных пенсионных накоплений государственной управляющей компанией (или частными управляющими компаниями, выбираемыми по конкурсу) согласно стратегии, схожей со стратегией индексных инвестиционных фондов, в крупнейшие мировые рынки акций и облигаций<sup>1</sup>. Пенсионные накопления будут вложены на мировом финансовом рынке, в том числе и в России (например, пропорционально ее доле в капитализации выбранных для инвестирования финансовых рынков). Доля акций и облигаций в инвестировании индивидуальных пенсионных накоплений должна зависеть в том числе и от возраста гражданина. Так, средства, перечисляемые на счета нынешних пенсионеров, целесообразно вкладывать исключительно в надежные облигации, тогда как для более молодых застрахованных лиц желательнее доминирование в инвестиционном портфеле акций, как наиболее доходного, но и рискованного финансового инструмента.

При этом государство должно взять на себя ответственность за сохранность этих средств: при выходе на пенсию у каждого человека на счету должны быть средства, равные, по меньшей мере, сумме всех взносов с поправкой на инфляцию.

Мировая практика управления фондами национального благосостояния свидетельствует о том, что распределение активов фондов по инструментам различных стран должно учитывать следующие макроэкономические показатели:

- 1) структуру импорта страны, в которой учрежден фонд;
- 2) структуру ее внешнего долга;
- 3) долю ВВП стран, в финансовые инструменты которых инвестируются средства, в мировом ВВП;
- 4) долю национального рынка финансовых инструментов на региональном или мировом рынке данных инструментов;
- 5) структуру экспорта страны, в которой учрежден фонд, и структуру инвестиций в экономику данной страны.

Для получения ориентировочной доходности пенсионных накоплений нами был смоделирован условный инвестиционный портфель на следующих условиях инвестирования. В начале 1997 г. были инвестированы средства в индексные фонды акций 30 стран с наибольшим значением ВВП. Несмотря на финансовый кризис в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 1997 г., дефолт 1998 г. в России, экономическую рецессию в Японии, проблемы на фондовом рынке США в 2001 г. и нынешние трудности в экономике США, мировая экономика на длительных временных интервалах показывает устойчивый рост, который отражается в росте фондовых индексов. Даже используемая в рассматриваемом примере примитивная стратегия управления инвестиционным портфелем при значительной диверсификации позволяет получить высокую доходность: среднегодовая доходность по портфелю за рассматриваемый период составила 9,19% в долларовом выражении.

Применение более сложных методик распределения активов Фонда национального благосостояния, учитывающих более широкий перечень макроэконо-

---

<sup>1</sup> Вопрос построения глобального финансового индекса является самостоятельной важной задачей. Доля стран в этом индексе может определяться по различным характеристикам, например: средняя доля страны в мировом ВВП за последние 10–20 лет, доля страны в мировой торговле, капитализация финансового рынка и т. д. При этом отдельно необходимо учитывать «кредитную историю» страны (например, отсутствие дефолтов) и текущее состояние ее финансовой системы.

мических показателей (как минимум капитализацию фондовых рынков), обзоры деловой активности и индикаторов финансовой стабильности позволит в долгосрочном периоде получить высокую доходность от вложенных средств при приемлемом уровне рисков.

При этом возможность граждан самостоятельно выбирать управляющую компанию для инвестирования обязательных пенсионных накоплений не является неоспоримой ценностью. В условиях современной России частные пенсионные фонды и управляющие компании могли бы играть важную роль в управлении добровольными, а не обязательными пенсионными отчислениями. Это обусловлено следующими причинами.

Во-первых, в России граждане практически не пользуются возможностью выбора управляющей компании.

Во-вторых, при вложении средств в частные пенсионные компании неизбежно возникает вопрос о необходимости гарантии результатов их деятельности со стороны государства. Если государство не возьмет на себя таких гарантий, то неизбежно возникнет риск неполучения плательщиком страховых взносов соответствующих пенсионных выплат по достижению пенсионного возраста, что может вызвать социальную напряженность. Для недопущения этого, государство вынуждено будет гарантировать определенную доходность по обязательным пенсионным накоплениям, находящимся в частных управляющих компаниях. Такого рода гарантия, в свою очередь, означает необходимость жесткого контроля за деятельностью частных управляющих компаний со стороны государства. Данный контроль, с одной стороны, не позволит частной управляющей компании получить максимальный доход, а с другой стороны, все равно не гарантирует стопроцентной сохранности вложенных средств. Кроме того, такой контроль сопряжен с издержками администрирования.

В-третьих, значительные издержки администрирования заложены и в деятельности самих частных управляющих компаний. Например, около 1,5% взносов, уплачиваемых работниками в Чили, идет на покрытие управленческих расходов компаний. В России данная цифра может быть существенно выше. Издержки управляющих компаний в России представляются значимыми по сравнению с демонстрируемым уровнем доходности. Даже у такой крупной компании, как «Тройка-Диалог», необходимые расходы управляющей компании по инвестированию средств пенсионных накоплений могут составлять до 1,1% средней стоимости чистых активов, находившихся в ее доверительном управлении за отчетный год<sup>1</sup>. Размер же вознаграждения управляющей компании составляет 10% размера доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений, полученных управляющей компанией за отчетный год и начисляется по итогам этого года<sup>2</sup>. В более мелких управляющих компаниях уровень управленческих издержек может быть существенно выше. Оплачивать подобные издержки — непозволительная роскошь для пенсионной системы. Вложение пенсионных накоплений в соответствии со стратегией глобального индексного фонда будет существенно дешевле. Во всех странах мира индексные фонды являются наиболее привлекательными с точки зрения минимизации управленческих издержек. Кроме того, создание фактически единственного финансового института, инвестирующего обязательные пенсионные накопления в «глобальный индекс» сделает управленческие затраты практически незначимыми за счет экономии на масштабе.

<sup>1</sup> [http://www.pension.troika.ru/investment\\_max.html](http://www.pension.troika.ru/investment_max.html)

<sup>2</sup> Там же.



В-четвертых, система государственного пенсионного обеспечения должна поддерживать определенный уровень социального равенства. Результаты же деятельности частных управляющих компаний неизбежно будут существенно отличаться. Если речь идет о добровольном инвестировании средств, то гражданин сам может выбирать, куда и сколько вкладывать: в образование (свое или своих детей), в недвижимость, акции, паевые инвестиционные фонды, золото и т. д., а существенные различия в результатах при разных инвестиционных стратегиях в стране с рыночной экономикой воспринимаются как естественные. С государственной пенсией дело обстоит по-другому. Государство обязало работодателя уплачивать за работника строго определенную сумму денег и, таким образом, несет за это решение определенную равную перед всеми застрахованными ответственность. Равенство обязательных взносов на пенсионное страхование должно подразумевать равенство выплат.

В-пятых, инвестирование пенсионных накоплений должно быть одновременно надежным и доходным. Доходность выше инфляции может быть обеспечена лишь выходом на рынок акций и отчасти недвижимости. Однако вложения в данные активы несут значительные риски в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Если активы недостаточно диверсифицированы, а размер управляющей компании недостаточно велик, существует большая вероятность того, что управляющая компания не переживет краткосрочный или среднесрочный кризис на фондовом рынке. Инвестирование в «глобальный индекс рынков акций и облигаций» позволит максимально диверсифицировать риски и обеспечит стабильную доходность в долгосрочном периоде.

Таким образом, оптимальным решением было бы инвестирование всех обязательных пенсионных накоплений государственной управляющей компанией в единый общемировой взвешенный по доле рынков индекс рынков акций и облигаций (аналог индекса S&P или РТС для совокупности крупнейших мировых бирж и более широкого набора активов). При этом необходимо законодательно закрепить процедуру расчета данного индекса и административные издержки управляющей компании. Процедуры управления данными активами должны быть предельно прозрачны. В этой связи целесообразно использовать опыт Норвегии по управлению средствами Государственного нефтяного фонда в данной стране.

При определении доли тех или иных активов в портфеле ФНБ, инвестированного в финансовые активы, целесообразно также ориентироваться на возраст застрахованных лиц. Обязательные пенсионные взносы, осуществленные вначале трудовой деятельности работника, целесообразно при прочих равных условиях инвестировать в высокодоходные, но связанные с большим риском ценные бумаги (акции). При приближении пенсионного возраста в инвестиционном портфеле работника должны доминировать более надежные бумаги (облигации).

Особенно при инвестировании средств ФНБ ограничить долю российских эмитентов долей капитализации российского фондового рынка в капитализации крупнейших фондовых рынков мира, на которых будут размещены средства пенсионных накоплений. Такое жесткое требование обусловлено следующим:

- капитализация фондового рынка России недостаточна для размещения на нем существенных финансовых ресурсов Фонда национального благосостояния и/или Пенсионного фонда. В результате вложение в российский фондовый рынок значительных государственных финансовых резервов может привести к созданию финансового «пузыря»;

- российский фондовый рынок существенно зависит от внешнеэкономической конъюнктуры и не может обеспечить достаточную диверсификацию активов;
- в краткосрочной перспективе вложение пенсионных накоплений в любые российские активы (может быть, за исключением государственных долговых ценных бумаг) неизбежно приведет к усилению инфляционных процессов.

Международный опыт также подтверждает, что предпочтительнее диверсифицировать вложение пенсионных накоплений на мировом финансовом рынке, нежели сосредоточивать инвестиции исключительно в отечественные ценные бумаги. Опыт Казахстана и Чили, инвестировавших пенсионные накопления исключительно в национальный фондовый рынок, показывает, что при таком решении необходимо, как минимум, быть готовым к резким падениям стоимости активов, в которые инвестированы пенсионные накопления. Это происходит из-за того, что национальный фондовый рынок никогда не сможет обеспечить таких же возможностей по диверсификации вложений, какие предоставляет мировой финансовый рынок.

Однако по политическим причинам власти будет чрезвычайно сложно сделать выбор в пользу размещения обязательных пенсионных накоплений за рубежом. В настоящее время внятная позиция по данному вопросу не выработана. Насколько удастся России реализовать лучший зарубежный опыт по инвестированию крупных финансовых ресурсов за рубежом с целью обеспечения сбалансированности пенсионной системы, покажет время.

#### 32.3.4. Повышение пенсионного возраста

Повышение пенсионного возраста сможет в долгосрочной перспективе существенно сгладить финансовые проблемы пенсионной системы. Однако в настоящее время озвучено политическое решение, согласно которому повышения возраста выхода на пенсию не будет<sup>1</sup>.

Однако увеличение ожидаемой продолжительности жизни<sup>2</sup>, отсутствие значительных пенсионных накоплений у большинства граждан и низкая степень вероятности накопления в ФНБ такого объема финансовых ресурсов, чтобы доходы от их размещения покрывали все возрастающие потребности пенсионной системы, скорее всего, не оставят властям иного выхода как повышение пенсионного возраста. Фактически нынешняя элита может выбирать между двумя сценариями развития: постепенно начать повышать пенсионный возраст сейчас или резко повысить его до 65 лет в середине 2020-х годов, когда остальные источники обеспечения финансовой сбалансированности пенсионной системы будут исчерпаны.

В этой связи, несмотря на всю непопулярность данной меры, предлагается уже сейчас объявить о необходимости повышения пенсионного возраста для мужчин и для женщин до 65 лет. Актуальность данной меры в современной России можно обосновать тем, что в будущем в большинстве стран мира прогнозируется рост

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию».

<sup>2</sup> Согласно демографическому прогнозу В. Вишневого ожидаемая продолжительность жизни у мужчин вырастет с 61 года в 2007 г. до 71 года в 2025 г. (т. е. на 10 лет), а ожидаемая продолжительность жизни женщин — с 73,3 до 79 лет.

продолжительности жизни, и Россия не является исключением. Несмотря на низкие значения ожидаемой продолжительности жизни при рождении, наблюдаемые в современной России, — 59 лет для мужчин и 72 года для женщин, во многом они связаны с более высокой, чем в развитых странах, детской смертностью и крайне высокой мужской смертностью в трудоспособном возрасте. В результате ожидаемая продолжительность жизни 60-летних мужчин составляет 13,2 лет, а 60-летних женщин — 19 лет. Следовательно, даже при нынешней продолжительности жизни в России повышение пенсионного возраста для женщин на 5 лет представляется вполне оправданным. При снижении мужской сверхсмертности и увеличении ожидаемой продолжительности жизни возникнет необходимость дальнейшего повышения пенсионного возраста для обоих полов.

Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста оно должно быть постепенным и коснуться лишь сравнительно молодых людей, которых в основном и затронет рост продолжительности жизни. Оптимальным видится постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин, моложе 50 лет, и для женщин, моложе 45 лет (т. е. для тех категорий граждан, которым осталось еще 10 и более лет до выхода на пенсию по действующему законодательству). Чтобы сгладить последствия повышения пенсионного возраста, длина переходного периода от нынешнего пенсионного возраста к 65-летнему возрасту выхода на пенсию должна быть достаточно большой (например 20 лет). Это означает, что повышение пенсионного возраста до 65 лет в полной мере коснется мужчин, моложе 30 лет и женщин, моложе 25 лет. Возраст выхода на пенсию для мужчин будет увеличиваться со скоростью 4 месяца в год, женщин — 6 месяцев в год.

Эффект от данной реформы для бюджетной системы скажется через 10 лет — в 2020 г. и будет нарастать к 2030 г., когда возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин достигнет 65 лет. По нашим прогнозам, именно период 2020—2030 гг. будет наиболее проблемным для пенсионной системы из-за того, что демографическая ситуация (соотношение численности получателей выплат к плательщикам взносов) будет постоянно ухудшаться, а величина накопительной составляющей в пенсионных выплатах в данный период будет еще несущественной.

Именно проблему 2020—2030 гг. способно решить повышение пенсионного возраста. Однако данное решение необходимо принять именно сейчас, чтобы граждане и пенсионная система страны смогли адаптироваться к новым условиям. Сейчас повышение пенсионного возраста для тех, кто моложе 30 лет политически безболезненно, повышение же пенсионного возраста потом, когда данному поколению будет около 50, может спровоцировать серьезный политический кризис.

Дополнительной мерой по отношению к повышению пенсионного возраста является стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию путем введения на переходный период рекомендательного (индикативного) пенсионного возраста (равного 65 годам), главным образом, для тех возрастных групп, которых не затронет или затронет не в полной мере принудительное повышение пенсионного возраста. Для данной категории граждан возможно обеспечение значительного повышения индивидуального коэффициента замещения в обмен на выход на пенсию в более позднем возрасте<sup>1</sup>. Такое повышение обусловлено тем, что в настоящее время ожидаемая продолжительность жизни близка к 65 годам (66 лет). Если работник согласится выйти на пенсию в данном возрасте, срок его пребывания на

<sup>1</sup> См. подробнее: *Дмитриев М. и др.* Можно ли повысить пенсии до 40 процентов заработной платы? Экономическая политика. № 3. 2008.

пенсии радикально сократится и появится возможность обеспечить ему существенное повышение коэффициента замещения. При увеличении ожидаемой продолжительности жизни соотношение дополнительного периода занятости, обеспеченного добровольным более поздним выходом на пенсию, и периода пребывания на пенсии будет сокращаться, одновременно будет снижаться и приращение коэффициента замещения благодаря добровольному выходу на пенсию в индикативном возрасте. В результате работники перестанут быть заинтересованы в добровольном продолжении трудовой деятельности за сравнительно незначительное увеличение коэффициента замещения. Следовательно, использование инструмента стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию может иметь максимальную отдачу именно сейчас для людей предпенсионного возраста (мужчины старше 50 лет и женщины старше 45 лет). Но с 2020 г. необходимо начать принудительное повышение пенсионного возраста, с тем чтобы к 2030 г. довести пенсионный возраст до 65 лет.

Отметим, что в условиях сокращающейся численности трудоспособного населения, с которой в ближайшее время столкнется Россия, отказ от досрочных пенсий в системе государственного пенсионного обеспечения и повышение общепринятого пенсионного возраста дадут больший экономический эффект, чем отмена права пенсионеров получать одновременно и пенсию, и зарплату. Опыт действия ограничений на выплату пенсий работающим пенсионерам с 1998 по 2001 г. показал, что это приводит к весьма заметному оттоку пенсионеров из формальной занятости, что однозначно негативно скажется на рынке труда<sup>1</sup>. Однако повышения возраста обращения за пенсией не происходит. Напротив, повышение пенсионного возраста позволит и удержать пожилых людей на рынке труда, и снизить число пенсионеров.

## Выводы

Подводя итоги данного раздела, следует отметить, что проблема финансирования пенсионного обеспечения, а также медицинского обеспечения пожилых людей из-за глобального процесса старения населения, скорее всего, будет наиболее существенной финансовой проблемой не только России, но и большинства стран мира в XXI в. Проведенная в 2002 г. пенсионная реформа не позволила сформировать основные инструменты решения данной проблемы. Нынешняя пенсионная система России характеризуется значительной зависимостью от финансирования из федерального бюджета, не определены источники финансирования хронического дефицита пенсионной системы в долгосрочном периоде, переход к накопительной системе осуществлен фрагментарно. В то же время ожидания населения по поводу пенсионного обеспечения усилиями властей постоянно повышаются, тогда как стимулы населения к добровольному пенсионному страхованию и формированию иных накоплений на старость подрываются инфляцией и отсутствием инструментов сбережения с реальной доходностью, доступных широким слоям населения. Возможности государства поддерживать социальную ста-

<sup>1</sup> *Sinyavskaya O.* (2006). The phenomenon of working pensioners in Russia: dynamics, determinants of the employment, and features / Paper prepared in the framework of the project "Assessment of the Impact of the Pension Reform on the Russian Labour Market and the Population" headed by Maastricht Graduate School of Governance. Manuscript.

бильность за счет постоянного повышения базовой части трудовой пенсии напрямую зависят от внешнеэкономической конъюнктуры.

В этой связи для недопущения политического и социального кризиса необходимо в достаточно сжатые сроки сформулировать перечень мер по повышению сбалансированности пенсионной системы. Данный перечень мер должен включать в себя:

- улучшение общей макроэкономической ситуации (снижение инфляции). Ближайшие несколько лет снижение инфляции должно стать безусловным приоритетом бюджетной, денежно-кредитной и курсовой политики властей. Масштабные проекты реформирования пенсионной системы, которые могут повлечь увеличение инфляции (например осуществление выплаты базовой части трудовой пенсии исключительно за счет федерального бюджета при одновременном использовании высвободившейся части ЕСН на увеличение страховой составляющей трудовой пенсии) должны быть отложены пока в стране двузначная инфляция;
- реформирование ЕСН для недопущения резкого снижения эффективной ставки;
- привлечение финансовых ресурсов помимо ЕСН (нефтегазовые доходы и доходы от приватизации государственных компаний) для формирования пенсионных накоплений граждан и перехода к преимущественно накопительной пенсионной системе;
- повышение эффективности инвестирования пенсионных накоплений (при принятии решения о размещении финансовых резервов, направленных на решение пенсионной проблемы, и обязательных пенсионных накоплений граждан преимущественно на зарубежных фондовых рынках);
- повышение пенсионного возраста;
- отказ от использования коэффициента замещения в качестве целевого ориентира развития пенсионной системы.

Несмотря на то что существует большое разнообразие подходов к дальнейшему реформированию пенсионной системы, для любого из них реализация перечисленных выше мер является необходимым условием ее стабильного функционирования в долгосрочной перспективе.

## Глава 33

### Реформа ЖКХ в 2003—2007 гг.: извилистая дорога к рынку

Первые годы нового столетия характеризовались системным кризисом жилищно-коммунального сектора. После финансового кризиса 1998 г. жилищно-коммунальный комплекс в очередной раз был использован в роли социального буфера. Тарифы на жилищные услуги в 1998—2001 гг. были практически заморожены. В эти годы темпы инфляции превысили темпы роста тарифов для населения более чем в 2,5 раза. Финансовое положение жилищно-коммунальных предприятий стало катастрофическим. В целом по стране их дебиторская задолженность приблизилась к полугодовой стоимости жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Стала резко расти аварийность инженерных инфраструктур коммунального обслуживания. В канун 2003 г. заговорили о грядущем годе коммунальных катастроф.

Было очевидно — причины этого кризиса носят комплексный характер. С одной стороны, с 1998 г. были практически заморожены и отброшены назад реформы в секторе, вернулись и усилились инструменты административного управления, зачатки бизнеса «засохли» на глазах. Но та легкость, с какой это произошло, явно говорила о том, что в самом фундаменте реформы были существенные дефекты. Для того чтобы менять ситуацию, важно было понять и учесть ошибки реформ предшествующего периода.

Тяжесть ситуации, концентрация политической воли на федеральном уровне, увязка проблем жилищно-коммунального комплекса с политическими приоритетами руководства страны в рамках Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России», благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура во многом определили те решительные меры, которые позволили отойти от пропасти необратимой деградации жилищно-коммунального сектора.

Пятилетие 2003—2007 гг. охарактеризовалось самыми существенными изменениями в жилищно-коммунальном секторе страны с начала рыночных реформ. Главный содержательный прорыв заключался в принятии в 2004 г. пакета законов в рамках реализации Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России». Ряд из них был тесно связан с формированием правовой базы для развития рыночных отношений в жилищно-коммунальном комплексе России. В первую очередь к их числу относятся Жилищный кодекс Российской Федерации, а также Федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и «О концессионных соглашениях». Принятие этих Зако-

нов существенным образом изменило правовое регулирование в жилищном и коммунальном секторах экономики страны, внесло важные коррективы в политику развития рыночных отношений как в жилищном, так и коммунальном секторах. Следует признать, что далеко не всегда проводимые преобразования были последовательными, опять шарахались из стороны в сторону. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги то пытались догнать ушедшую вперед инфляцию, то вновь замораживались на федеральном уровне в качестве меры борьбы с этой самой инфляцией. По-прежнему вариативность решений, которые принимаются на местах, чрезвычайно велика. Немалая часть таких решений направлена на сохранение максимального административного влияния местных властей на текущее положение в жилищном и коммунальном секторах экономики. Но в целом можно отметить существенную позитивную составляющую изменений, произошедших в этом секторе экономики страны за последние годы.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства должна быть направлена на формирование рыночных условий в этой сфере, снижение административного присутствия, привлечение частного бизнеса, развитие конкуренции с целью оптимизации качества жилищно-коммунального обслуживания и его цены. Достижение этих целей в жилищном и коммунальном секторах должно происходить существенно разными путями.

Предоставление услуг в жилищном секторе по природе своей конкурентно. Но оно в течение долгих лет проведения реформ упорно продолжало оставаться монопольным, во многом из-за того, что сохранялась монополия заказа на это обслуживание. И это притом, что к концу 2002 г. в стране было приватизировано более 60% бывшего ранее государственным жилищного фонда.

В коммунальном секторе ситуация иная. Практически всегда это сфера естественных технологических монополий, которые работают на локальных рынках в пределах поселений. И здесь задача реформирования — создание механизмов государственного регулирования не только и не столько для ограничения монопольной ренты, но для создания у хозяйствующих субъектов, работающих в секторе, квазиконкурентной ситуации заинтересованности в снижении неэффективных издержек.

Необходимым условием развития рыночных отношений, как в жилищном, так и коммунальном секторах, является последовательное сокращение и прекращение бюджетного дотирования. Перейти на рыночные отношения, привлечь частный бизнес, частные инвестиции в экономику сектора, который находится в значительной степени на бюджетных дотациях, невозможно. Не пройдя эту болезненную стадию реформирования системы финансирования сектора, продвигаться дальше по каким-то другим направлениям, тем более достичь существенных результатов, было нереализуемой задачей.

Исходя из этого рассмотрим основные итоги по *трем ключевым направлениям реформы жилищно-коммунального комплекса*:

- реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения в оплате жилья и коммунальных услуг;
- реформа системы управления многоквартирными жилыми домами;
- реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры.

### **33.1. Реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и системы социальной поддержки населения, облегчающей бремя этих платежей**

Бюджетные дотации жилищно-коммунальному комплексу порождали целый клубок проблем. Их результатом являлась финансовая, а за ней и административная зависимость от власти предприятий жилищно-коммунального сектора.

Понятно, что это прежде всего неэффективная система расходования бюджетных средств, потому что косвенная выгода от дотаций в большей степени доставалась не самым бедным, а тем, у кого квартиры большей площади. Во-первых, налицо социальная несправедливость, во-вторых, экономически неэффективная система не позволяла войти в такой сектор частному бизнесу из-за задолженностей бюджета перед предприятиями и отсутствия договорных обязательств по бюджетному финансированию.

Поэтому задача состояла в том, чтобы ликвидировать дотационность сектора как таковую, перейти на полную оплату жилищно-коммунальных услуг потребителями без дотаций жилищно-коммунальным предприятиям. О чем идет речь? Не о том, чтобы каждый потребитель оплачивал полную стоимость жилищно-коммунальных услуг из своих непосредственных доходов (заработной платы, пенсии и т. п.), а о том, чтобы потребитель оплачивал эти услуги из трех источников: 1) своих доходов; 2) бюджетных средств, которые ему предоставляются в форме жилищных адресных субсидий и 3) бюджетных средств, которые ему предоставляются взамен льгот. Иными словами, деньги из всех источников — те самые 100% — должны собираться у человека, и предприятию важно эти 100% получить в форме оплаты потребителем, а то, что какая-то часть из них — это жилищные субсидии и льготы, предприятию знать не нужно.

Переход на 100%-ю оплату занял более 10 лет и был снят с повестки дня как вопрос государственной политики в 2005 г. Сначала в марте 2003 г. были приняты поправки в Федеральный закон «Об основах федеральной жилищной политики», в результате чего исчезли закрепленные законодательно и много раз переносимые сроки перехода к полной оплате населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. А двумя годами позже постановлением Правительства Российской Федерации был утвержден федеральный стандарт уровня платежей граждан (включая льготы и субсидии) на 2005 г., равный 100%. Базой для этого стандарта является другой федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц, который устанавливается, как в среднем по Российской Федерации, так и дифференцированно по регионам, и включает стоимость коммунальных услуг, стоимость обслуживания и текущего ремонта жилья (табл. 33.1).



Таблица 33.1

**Федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья  
и коммунальных услуг**

Год	Федеральный стандарт уровня платежей граждан, включая льготы и субсидии, %	Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, %	Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья, кв. м	Федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации, руб.	Федеральный стандарт стоимости капитального ремонта жилищного фонда на 1 кв. м общей площади жилья в месяц**, руб.
1997	35	16	18 кв. м общей площади жилья на 1 члена семьи	8,2*	—
1998	50	18	из трех и более человек	9,2	—
1999	60	19	42 кв. м на семью из двух человек	11,5	—
2000	70	20	33 кв. м на одиноко проживающего человека	12,8	—
2001	80	22	18 кв. м общей площади жилья на 1 гражданина	14,2	—
2002	90			19,1	—
2003	90			Не устанавливался	—
2004	90			26,4	2,6
2005	100			31,9	2,8
2006				41,6	3,2
2007				47,2	3,6
2008				52	4
2009				56,3	4,3
2010				62,7	4,8

\* С учетом деноминации.

\*\* Введен с 2004 г.

Источник. Соответствующие постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, можно сказать, что в 2005 г. номинально была завершена реформа в части компенсации текущих затрат потребителями услуг. Номинально потому, что в соответствии с федеральным стандартом население сегодня должно оплачивать с помощью жилищных субсидий и льгот 100% стоимости по крайней мере текущих расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Но это не значит, что на региональном уровне все «отважились» на эти 100%. Каждый регион сам устанавливает этот порог. Например, в 2006 г. при федеральном стандарте в 100% среднероссийский показатель составил 86% (рис. 33.1 и 33.2). Причем этот показатель «тянут вниз» регионы-доноры, например, Москва, где уровень этого показателя в 2006 г. был около 60%.

На рис. 33.2 видно, что в последние два года снижались темпы роста показателя уровня оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг. Почему? Все достаточно очевидно. Такое положение дел — прямое следствие внесения в 2005 г. изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», в соответствии с которыми на федеральном уровне устанавливаются предельные индексы изменения тарифов на ЖКУ. Административное ограничение роста тарифов сверху при существенном росте стоимости энерге-

тических ресурсов приводит к ситуации, когда лимитированный рост тарифов для потребителей не покрывает рост операционных затрат коммунальных предприятий. На практике это побуждает ряд регионов к возобновлению финансирования предприятий сектора из бюджета. Далее, в разделе о реформе коммунального хозяйства, будет приведен более подробный анализ реализации этого Закона, а здесь отметим только, что этот пример лишней раз подчеркивает противоречивый характер преобразований в коммунальном хозяйстве. И сегодня вновь нужно искать законодательное решение уже, казалось бы, решенной задачи.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.1. Распределение субъектов Российской Федерации по установленному для населения уровню оплаты ЖКУ, %



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора

Рис. 33.2. Федеральный и среднерегиональные стандарты уровня оплаты ЖКУ населением, %

Но, может быть, административное сдерживание роста тарифов на федеральном уровне было необходимо с социально-политической точки зрения? Может, платежи населения за жилищно-коммунальные услуги в последние годы стали неподъемны для граждан? Попробуем найти ответы на эти вопросы.

В России с 1994 г. реализуется программа социальной помощи семьям с низкими доходами по оплате жилищно-коммунальных услуг — программа жилищных субсидий. Это первая общероссийская программа адресной социальной защиты населения, основанной на принципах оценки уровня дохода участников. Реализация программы жилищных субсидий в масштабах России, возможно, — самый значимый на сегодня результат реформы ЖКХ. Эта программа претерпела изменения и в последнее 5-летие. Поэтому остановимся на ней подробнее для того, чтобы показать, как можно использовать программу жилищных субсидий для оценки доступности для населения оплаты ЖКУ.

Программа жилищных субсидий распространяется на все коммунальные услуги: горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, отопление, газо- и электроснабжение, и на саму жилищную услугу, т. е. на содержание жилья.

После принятия Жилищного кодекса РФ формула расчета субсидии выглядит следующим образом:

$$C = \text{ССЖКУ}_p \cdot n - \frac{\text{МДД}_p}{100} \cdot D,$$

где  $C$  — размер субсидии, руб.;  $\text{ССЖКУ}_p$  — размер регионального стандарта стоимости ЖКУ на одного члена семьи для семей разной численности, руб., устанавливается для каждого муниципального образования на территории субъекта РФ;  $n$  — количество лиц, входящих в состав семьи заявителя;  $\text{МДД}_p$  — региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, в %;  $D$  — совокупный доход семьи, руб.<sup>1</sup>

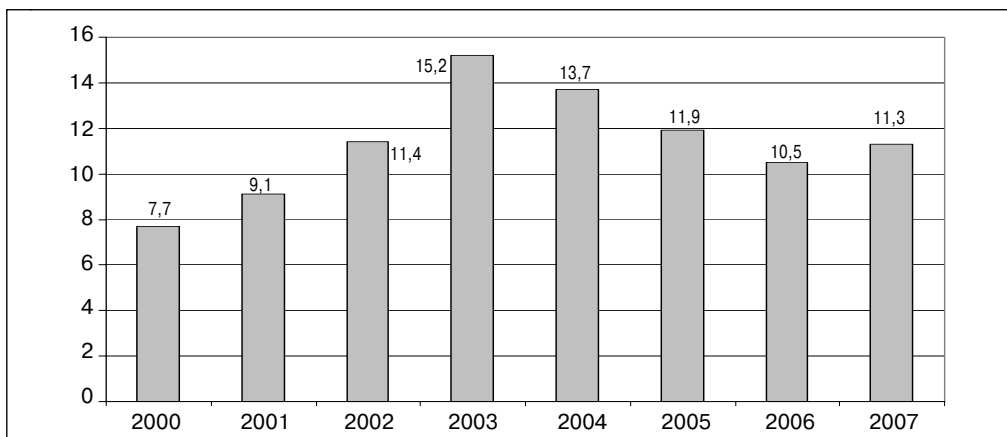
Новация состоит в законодательном закреплении расчета размера субсидии в соответствии с принятым на региональном уровне стандартом условий проживания в каждом муниципалитете. Раньше субсидия, как правило, рассчитывалась исходя из стоимости жилищно-коммунальных услуг для конкретной квартиры получателя субсидии, если площадь квартиры была меньше социального стандарта площади жилья для данной семьи. Таким образом, чем меньше была квартира, тем меньше был размер жилищной субсидии. Прогрессивность вновь введенной правовой нормы не вызывает сомнений.

Доля семей, участвующих в программе жилищных субсидий, является индикатором того, как соотносится размер оплаты ЖКУ с доходами населения, особенно его самых чувствительных низкодоходных групп. На рис. 33.3 приведено изменение доли семей — участников программы жилищных субсидий за последние годы.

Удивительный результат: начиная с 2003 г. доля домохозяйств — участников программы субсидий сокращалась и без введения федеральных предельных индексов изменения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. В 2003 г. доля семей — участников программы субсидий была максимальной — 15,2%, но не критичной. По оценкам специалистов, критическая доля — больше 25%. К 2006 г. доля участников программы субсидий сократилась до 10,5%. Таким

<sup>1</sup> См.: Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

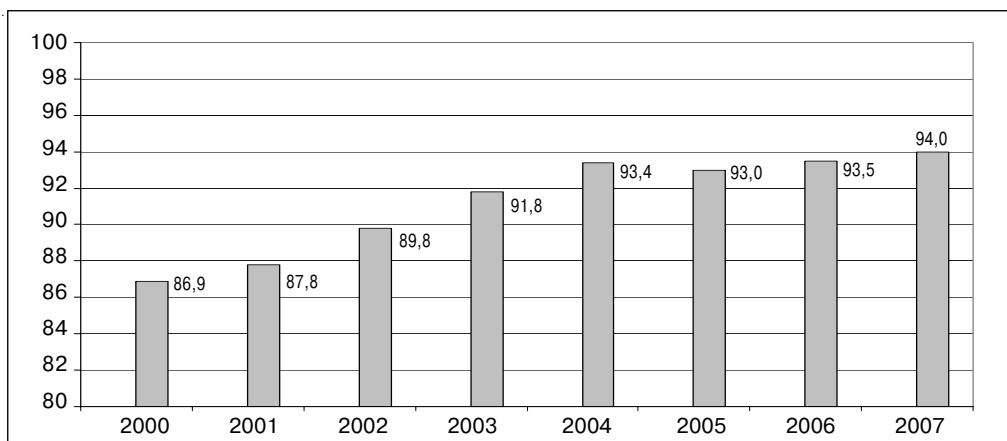
образом, введение с 2006 г. предельных индексов изменения оплаты ЖКУ никак не было связано с объективной невозможностью граждан платить.



*Источники:* Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (субсидии); расчеты автора.

*Рис. 33.3.* Доля получателей субсидий в общей численности домохозяйств Российской Федерации, %

Еще один важный аргумент в подтверждение этого тезиса. Известно, что собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги — параметр, достаточно эластичный до определенного предела. Если тарифы на оплату ЖКУ становятся слишком велики, протест потребителей выражается в массовых неплатежах, резко падает собираемость платежей. Так вот, на протяжении последних 5 лет собираемость платежей за жилищно-коммунальные услуги плавно росла и достигла в 2007 г. вполне цивилизованного уровня в 94% (рис. 33.4).



*Источники:* Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная).

*Рис. 33.4.* Уровень сбора платежей населения за ЖКУ в среднем по Российской Федерации, %

Следует обратить внимание на еще одну очень важную новацию в программе жилищных субсидий, произошедшую после принятия Жилищного кодекса РФ. Речь идет о новой модели их предоставления. До принятия Жилищного кодекса РФ субсидия предоставлялась в виде уменьшения платежа граждан за жилищно-коммунальные услуги, которое компенсировалось из бюджета, бюджетные средства передавались неким непрозрачным образом предприятиям жилищно-коммунального комплекса. Новое законодательство определило, что субсидии предоставляются в денежной форме, когда деньги поступают на банковские счета граждан или доставляются почтой, а граждане — получатели субсидий оплачивают ЖКУ в полном размере. На конец 2007 г. на такой порядок перешли 52 региона. Сначала средства субсидий, перечисляемые гражданам на персональные счета в банках, кое-где «маркировались» для целевых расходов — только на оплату жилья и коммунальных услуг, поскольку были опасения, что они будут потрачены не по назначению. Теперь регионы не видят в этом нужды — граждане добросовестно платят за жилищно-коммунальные услуги. При такой модели предоставления субсидий потребитель услуги получает возможность влиять на поставщика. Если человеку, например, не дают воду 3 месяца, он и не будет за нее платить, но жилищную субсидию получать будет в том же размере.

Следует отметить, что программы жилищных субсидий, подобные российской, существуют во многих странах. В их основе лежит так называемая «гар»-формула (т. е. разница между тем, что надо платить, и тем, что вы можете). Другое дело, что везде используются разные ее модификации. Каждое правительство пытается сделать свою программу более справедливой, но в результате дело иногда доходит до того, что получатели вообще перестают понимать, от чего зависит размер субсидии. Скажем, в Германии используется огромная таблица, где человек может найти число, соответствующее его данным, но не понимает, откуда оно возникло. Поэтому принятый в России вариант, по крайней мере, хорош уже тем, что более понятен.

Отдельно следует остановиться на вопросах реформирования второй системы социальной помощи населению в оплате жилищно-коммунальных услуг, а именно льгот на оплату ЖКУ. Подобные льготы имеют около 1/4 населения России. Эти льготы традиционно предоставляются в виде скидки на оплату жилищно-коммунальных услуг, причем скидка может быть разной, но для большинства категорий граждан она составляет 50% от стоимости льготируемых услуг.

Главная проблема системы льгот — низкая эффективность бюджетных расходов. Помощь оказывается лицам, попавшим в определенную категорию. Однако далеко не всегда эти люди реально нуждаются в социальной поддержке. Причем размер поддержки зависит от общей площади занимаемого жилого помещения, так как скидка представляется путем пропорционального уменьшения размера платежа. Очевидно, что в больших квартирах, скорее всего, живут не самые бедные люди. Задача реформы системы льгот на оплату ЖКУ заключается в повышении эффективности использования бюджетных средств на оказание социальной поддержки граждан в оплате жилищно-коммунальных услуг путем предоставления помощи не в виде скидки, а в виде реальных выплат при усилении их социальной направленности. При этом должны также достигаться два косвенных, но важных эффекта. Первый из них — улучшение финансового состояния предприятий жилищно-коммунального комплекса, поскольку платежи населения — гораздо более предсказуемый для предприятий платеж по сравнению с бюджетным. Второй эффект — возможность населения эффективнее распоряжаться этими день-

гами, развитие инициативы жильцов в сфере управления жилищным фондом и оплаты коммунальных услуг.

Толчком для проведения реформы стал Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ<sup>1</sup>, внесший изменения в ряд федеральных законов, которые расширили права субъектов РФ в сфере предоставления гражданам льгот, или — в новой редакции — «мер социальной поддержки» по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Главные изменения касаются объемов и форм предоставления мер социальной поддержки, расходных обязательств бюджетов разных уровней. Субъектам РФ передано право устанавливать форму предоставления мер социальной поддержки в виде скидки или в виде денежных выплат для почти всех льготных категорий граждан (кроме Героев СССР и России, Героев Социалистического Труда, полных кавалеров орденов Славы и Трудовой Славы).

После выхода Закона № 122-ФЗ граждане, относящиеся к категориям, финансирование мер социальной поддержки которых предусмотрено расходными обязательствами Российской Федерации, стали условно называться «федеральными» льготниками. А граждане льготных категорий, финансирование мер социальной поддержки которых является расходным обязательством субъектов Российской Федерации, — «региональными» льготниками. Для «региональных льготников» органы государственной власти субъектов РФ своими законами и иными нормативными правовыми актами устанавливают не только форму, но объем и порядок предоставления льгот, а также порядок их финансирования.

Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 1 марта 2005 г., предоставил возможность более глубокого реформирования системы предоставления льгот, поскольку вообще не предусматривает льготирования, а говорит о возможности предоставления отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату ЖКУ (ст. 160 Жилищного кодекса РФ).

На конец 2007 г. субъектами РФ на практике реализуются *три модели реформирования льгот*. Каждая из моделей включает в себя переход на денежные выплаты, но отличается по принципу определения размера выплат.

*Первая модель* предусматривает предоставление гражданам денежных выплат, размер которых эквивалентен установленной скидке с оплаты жилого помещения и коммунальных услуг. Модель можно назвать «простой монетизацией льгот», поскольку объем «монетизированных» льгот равен объему ранее предоставленной скидки. В настоящее время эту модель реформирования приняли многие субъекты Российской Федерации, рассматривая ее как наиболее приемлемую на первом этапе преобразований, поскольку она ни для кого не меняет реальный размер платежа и, как следствие, не грозит ростом социальной напряженности. Бюджетные выплаты получают все пользователи льгот ровно в том объеме, в каком им ранее предоставлялась скидка.

Однако данная модель реформирования льгот порождает серьезные трудности при планировании потребности в бюджетных средствах. Недостатком этой модели являются также колоссальные издержки по ее администрированию. Сегодня

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

законодательно плата за жилое помещение определяется договором на управление (или иным способом) для каждого многоквартирного дома. При оплате за коммунальные услуги все больше используется приборный учет. Это означает, что каждый месячный платеж за жилищно-коммунальные услуги становится уникальным, и его нужно учитывать в этой модели для расчета предоставляемых льгот. Причем законодательных условий для обязательного сбора такой информации нет. Жилищные управляющие компании не обязаны информировать кого-либо о том, сколько платят их клиенты. Сегодня такой базой данных обладают так называемые единые расчетно-кассовые центры. Однако следует подчеркнуть, что эти организации, обеспечивающие контроль и влияние органов местного самоуправления на распределение средств в жилищно-коммунальном секторе, после принятия Жилищного кодекса оказались вне рамок правового поля. Таким образом, если граждане не оплачивают через единые расчетно-кассовые центры ЖКУ (а они не должны этого делать), то возникают серьезные трудности в получении информации о фактических расходах жителей на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги и, как следствие, о размере предоставляемых льгот.

Особо следует отметить, что простая монетизация льгот, т. е. замена предоставляемых скидок в оплате услуг денежными выплатами, без пересмотра объема выплат сохраняет существующую социальную несправедливость: наибольший объем поддержки получают те семьи, которые живут в больших по площади квартирах и пользуются большим объемом услуг. Следовательно, возникает социальная напряженность, связанная с разными размерами денежных выплат гражданам одной и той же льготной категории.

Хотя эта модель перевода льгот в денежные выплаты рассматривается сегодня субъектами Российской Федерации как наиболее предпочтительная в связи с ее концептуальной простотой и неочевидностью возникающих при этом проблем, назвать ее реформой системы льгот нельзя, поскольку с точки зрения социальной политики модель не меняет сложившуюся ситуацию.

*Вторая модель*, в отличие от первой, предусматривает предоставление жителям денежного эквивалента скидки не с фактических расходов за жилое помещение и коммунальные услуги, а с размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг<sup>1</sup>. Эта модель значительно облегчает планирование потребности в бюджетных средствах на льготы, поскольку не опирается на фактические расходы жителей. Кроме того, ее реализация не требует наличия единой информационной базы, и в организационно-техническом отношении осуществление реформы значительно облегчается.

Вторая модель характеризуется также большей социальной справедливостью: лица одной льготной категории, проживающие в одном поселении, имеют равные льготные выплаты, зависящие исключительно от установленного для этого поселения размера регионального стандарта стоимости ЖКУ.

Поскольку расчет размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг производится для дома, уровень благоустройства и технические параметры которого соответствуют средним условиям в поселении, то граждане, проживающие в условиях хуже средних, выиграют в объеме денежных выплат по сравнению с первой моделью. Это означает, что для них бюджетные расходы на

<sup>1</sup> Региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг применяется при расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг малообеспеченным гражданам.

льготы увеличатся. В то же время применение второй модели связано с уменьшением размера льгот для тех, кто живет в условиях лучше средних, но у них, как правило, и достаток выше среднего. Таким образом, вторая модель предусматривает не только изменение формы предоставления льгот — со скидок на выплаты, но и изменение размера предоставляемых льгот.

*Третья модель* реформирования заключается в предоставлении всем гражданам, относящимся к определенной льготной категории, денежных выплат одинакового размера. По этому варианту осуществлялась монетизация так называемых «социальных» льгот (льготы на лекарства, поездки в транспорте, зубопротезирование, телефонную связь, др.). К достоинствам третьей модели относится, во-первых, максимальное упрощение планирования бюджетных расходов на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Во-вторых, в пределах территории субъекта РФ (для «региональных» льготников) или всей страны (для «федеральных» льготников) обеспечивается равенство всех граждан определенной льготной категории в отношении объема получаемых бюджетных средств.

К недостаткам третьего варианта следует отнести возможную социальную напряженность среди «проигравших» в результате отрицательной разницы между размером денежной выплаты и прежним объемом скидки. Более существенную поддержку по сравнению со скидками, как правило, получают жители сельских территорий и семьи с плохими жилищными условиями, в то время как проживающие в лучших условиях и несущие большие жилищно-коммунальные расходы, что характерно для городских территорий, окажутся в проигрыше. Возможного социального недовольства части пользователей льгот можно избежать в случае предоставления денежных выплат большого размера, но тогда потребуются значительные бюджетные расходы.

Таким образом, третья модель предусматривает серьезную реформу системы льгот, которая связана с изменением самого принципа определения их размера. Органы государственной власти субъектов РФ, оценивая преимущества и недостатки трех моделей реформирования, в своем выборе разделились, и сторонники нашлись у каждой модели. Больше всего сторонников у первой модели: Республики Татарстан, Хакасия, Бурятия и Коми; Краснодарский, Красноярский, Приморский и Алтайский края; Тюменская, Ленинградская, Магаданская, Ростовская, Смоленская и Новгородская области и др. Вторую модель реформирования предпочли 4 региона: Хабаровский край, Пензенская и Курганская области, Ямало-Ненецкий автономный округ. Третью модель также выбрали 4 региона: Чувашская Республика, Тверская, Волгоградская и Калининградская области.

Преимущественный выбор первой модели можно объяснить следующим образом. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, опасаясь возникновения социальной напряженности среди граждан льготных категорий, не хотят ставить «федеральных» и «региональных» льготников в разные условия ни по форме, ни по объему предоставления льгот. Поскольку они не вправе изменять объем предоставляемых льгот «федеральным» льготникам, то и «региональных» льготников они оставляют на уже традиционных объемах.

Очевидно, что реформирование системы предоставления льгот на оплату ЖКУ на уровне федерального законодательства — одна из наиболее политически острых задач реформы жилищно-коммунального сектора в ближайшем будущем.



### 33.2. Реформа системы управления многоквартирными жилыми домами

Одно из самых сложных направлений реформирования жилищно-коммунального комплекса — развитие конкурентных отношений в сфере содержания жилья, точнее, многоквартирных домов. Следует отметить, что именно этому направлению реформы, начиная с середины 1990-х годов, уделялось наибольшее внимание, и именно здесь было допущено наибольшее количество ошибок (видных, конечно, только с позиций сегодняшних дней).

Для последних 5 лет были характерны серьезные качественные изменения положения дел в сфере управления многоквартирными домами. Происходящее пока не дало видимых результатов, однако принятые изменения запустили серьезные организационные и экономические процессы, которые неизбежно приведут в скором будущем к качественному улучшению ситуации в жилищном секторе — постепенному вытеснению из него административного ресурса и развитию рыночных отношений. По существу, в этом секторе начиная с 2004 г. существенным образом поменялась государственная политика. Раньше декларировалась важность создания товариществ собственников жилья (ТСЖ), самостоятельность и независимость их деятельности, но параллельно повсеместно реализовывалась концепция муниципального заказа на жилищно-коммунальное обслуживание населения со стороны местной власти. В итоге пытались развить два совершенно разных механизма управления жилищным фондом — заказывать услуги для каждого конкретного дома или для города в целом. Причем, второй, наиболее распространенный, механизм являлся, по сути, монопольным заказом на жилищно-коммунальное обслуживание (монопсония), что быстро и естественно приводило и к монополии предложения, несмотря на все попытки административного развития конкуренции. А товарищества собственников жилья выпадали из системы и оказывались в положении бедной падчерицы у правивших бал чиновников.

На практике происходило следующее. При отсутствии ТСЖ от собственников жилья выступали муниципальные органы власти в лице дирекций единого заказчика (ДЕЗов). Для активизации процессов демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг был предложен изначально половинчатый, компромиссный вариант: поскольку ТСЖ формируются очень медленно, наряду с ними надо создать ДЕЗы, которые вместо пассивных частных собственников жилья будут заказывать коммунальные услуги и нанимать подрядные организации для обслуживания и ремонта жилищного фонда на конкурсной основе.

Однако скоро стало ясно, что на практике ДЕЗы сами стали монополистами. По-прежнему услуги заказывались не для конкретного дома, а для микрорайона, округа, города... Ситуация практически полностью контролировалась местными чиновниками. Получили массовое распространение подконтрольные власти единые расчетно-кассовые центры, в которых собирались все платежи населения за ЖКУ, а потом «расщеплялись» между различными организациями жилищно-коммунального комплекса.

Расчетно-кассовые центры — это чиновничье изобретение, которое было придумано с подачи ОАО «Газпрома» сразу после финансового кризиса 1998 г. как реакция на ситуацию всеобщих неплатежей в связи с «замороженными» тарифами на жилищно-коммунальные услуги. Всем денег на оплату услуг реально не хвата-

ло, поскольку расходы объективно были больше доходов. Но больше всех не хватало тем, кто в технологической цепочке был дальше всех от потребителя. «Газпром» как раз и оказался в такой ситуации. Для получения денег за газ, который использовался в котельных для производства тепловой энергии, нужно было, чтобы платежи сначала получили хотя бы теплоэнергетики. Но те предпочитали тратить скудные доходы на свои цели. Жилищные организации оставляли себе из собранных от населения платежей (при высоком проценте недобора) необходимую им долю средств, а ресурсоснабжающим организациям перечисляли остатки. Бюджетная составляющая направлялась не в полном объеме и с хроническими опозданиями. Вот и придумали систему, чтобы всем не хватало одинаково, вернее, пропорционально. Так и появились единые расчетно-кассовые центры. Конечно, ни о каких реальных хозяйственных договорах в этой ситуации говорить не приходилось. Как правило, они были только на бумаге, а судьба денег решалась совсем по другим правилам.

В кризисное время расчетно-кассовые центры сыграли свою положительную роль. Начиная с 2002 г. финансовое положение в ЖКХ стало улучшаться, появилась возможность для реального перехода на договорные отношения. Миссия расчетных центров была выполнена. Но они так прижились и так понравились чиновникам, что трудно их выкорчевать даже спустя несколько лет после принятия Жилищного кодекса РФ.

Жилищный кодекс РФ законодательно зафиксировал, казалось бы, очевидные вещи: у каждого многоквартирного дома есть свои собственники, и они не только имеют право, но и обязаны обеспечить нормальное содержание именно своего дома, а не всех или каких-то других домов. Также в Жилищном кодексе РФ закреплена концепция пообъектного управления многоквартирными домами. Таким образом, принятый в 2004 г. Жилищный кодекс Российской Федерации определил необходимость одновременного решения двух непростых задач — не только демополизации *предложения* на обслуживание многоквартирных домов, но в первую очередь — демополизации *заказа* на их обслуживание.

У собственников помещений в многоквартирных домах есть несколько вариантов реализации своих обязанностей по обеспечению содержания многоквартирного дома, вернее, — общего имущества в многоквартирном доме.

1. Они могут на общем собрании выбрать управляющую компанию, которой на основании договора передать ответственность за содержание дома и за предоставление коммунальных услуг. Решение о заключении такого договора принимается общим собранием собственников. На нем определяется перечень и стоимость тех работ и услуг, которые будет выполнять управляющая компания. Следует подчеркнуть ключевую идею выбора управляющей компании — это принцип единой ответственности за все, что происходит в доме. Именно управляющая компания отвечает перед собственниками за то, чтобы в доме было чисто и уютно, а в квартирах были свет, вода и тепло. И если воды нет, то собственник обращается не в водоканал (его координаты еще найти нужно), а в свою управляющую компанию. А та уже в случае необходимости разбирается с водоканалом, с которым у нее заключен договор на поставку воды. Причем, граница ответственности по этому договору, как правило, — стена здания. В здании — разводящая система водоснабжения, находящаяся в общедолеговой собственности собственников помещений в доме, и за нее перед собственниками отвечает управляющая компания. За стеной дома — система городского водоснабжения, которая в большинстве случаев принадлежит органам местного самоуправления.

2. Вторая возможность собственников — создать товарищество собственников жилья как некоммерческую организацию с целью обеспечения управления данным конкретным домом. Важно отметить, что при этом у ТСЖ есть два альтернативных пути: либо самостоятельно обеспечивать содержание дома и предоставление коммунальных услуг, либо нанять для этих целей управляющую компанию. При этом ТСЖ может выступить не только заказчиком услуг, но, что не менее важно, реально обеспечить контроль за их предоставлением, поскольку имеет для этого необходимую структуру — правление.

3. Третий вариант для собственников — никого не выбирать и ничего не создавать, а обеспечить управление домом самостоятельно, в случае необходимости привлекая подрядчиков. Этот вариант в Жилищном кодексе РФ называется «непосредственное управление». Трудно себе представить, что жители многоквартирного дома сами обеспечат его грамотное содержание, так как это достаточно сложная инженерная система. Да и нахождение общих решений всех собственников в каждой новой ситуации — совсем не простая задача.

Эта схема первоначально предназначалась для многоквартирных домов с небольшим числом квартир. В принятом в 1996 г. Законе «О товариществах собственников жилья» указанная схема ограничивалась многоквартирными домами не более чем с четырьмя квартирами. Но в процессе принятия Жилищного кодекса РФ ограничение было снято (или забылось). И такая правовая ситуация привела к достаточно неожиданным практическим последствиям, о которых будет сказано ниже.

4. Следует отметить, что Жилищный кодекс РФ предусматривает, что у собственников помещений в многоквартирных домах есть еще одна возможность — не принимать никакого решения. Тогда за них решение по выбору управляющей компании должны принять органы местного самоуправления на основе публично проведенного конкурса на управление таким домом.

По состоянию на 1 января 2008 г. с выбором управления в целом по Российской Федерации определились собственники помещений свыше 1 млн многоквартирных домов. Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления данными домами, в целом по России составила 42,2%. Много ли это? Не мало. Конечно, неправильно было бы ожидать, что эта цифра быстро вырастет до 100%. Жилищная сфера — традиционно консервативная сфера. И собственники ведут себя консервативно и рационально. Если они не знают, кого выбирать или выбирать не из кого, то, действительно, лучше не спешить, это право останется за собственниками навсегда. А пока на ближайшее время выбор обязана будет сделать муниципальная власть. И пусть почти наверняка власть выберет те компании, которые так или иначе аффилированы с ней. Но это не значит, что ничего не изменится. До недавнего времени все многоквартирные, в большей части — приватизированные, дома находились у муниципальных жилищных предприятий на праве хозяйственного ведения. А это означает, во-первых, полное противоречие с Гражданским кодексом РФ, во-вторых, отсутствие каких-либо договоров между жителями дома и жилищной организацией. После того как местные власти выберут по конкурсу для многоквартирных домов, собственники которых не определились со способом управления или не реализовали его, управляющие компании, обязательно должен появиться договор на управление этим домом с отобранной компанией. Пусть этот договор на первых порах будет слабым, почти пустым. Все равно, у собственников квартир появляется точка отсчета для определения своих желаний, проявления собственной компетенции для принятия собственного иного решения.

Следует обратить внимание, что согласно официальной статистике собственники помещений в многоквартирных домах при выборе способа управления отдают предпочтение управляющим организациям. Представляется, что прежде всего это связано с пониманием жильцами необходимости привлечения к этой сфере деятельности профессиональных кадров, имеющих практический опыт работы, в том числе и с предприятиями — поставщиками коммунальных ресурсов. Определенную роль играет и активная позиция местных администраций, с одной стороны, желающих возложить всю ответственность за состояние многоквартирных домов на управляющие организации, с другой, — лоббирующих собственные интересы путем инициирования выбора приближенных к местным властям управляющих компаний, которые еще вчера были муниципальными предприятиями, а порой и продолжают ими оставаться. На начало 2008 г. только в 60% многоквартирных домов управляющие организации (в случае их выбора) имели частную форму собственности. В принципе выбор управляющих организаций — это позитивная тенденция. Еще одно важное преимущество выбора в пользу управляющих компаний — это потенциальная возможность оптимизации ресурсопотребления в многоквартирных домах. На рис. 33.5 представлена используемая в Европе диаграмма потребления энергии зданиями. Энергопотребление зданий разбито на 14 групп — от *A* до *N*. Из приведенных данных видно, что в Европе жилые дома в основном относятся к группе *H* и потребляют около 140 кВт·ч/м<sup>2</sup> в год энергии. А в России даже нормативное потребление энергии многоквартирными домами минимум в 1,5 раза больше, чем в Европейском сообществе. К сожалению, фактическая ситуация достоверно неизвестна из-за практического отсутствия домашних приборов учета, но выборочные замеры показывают, что на деле ситуация еще хуже.

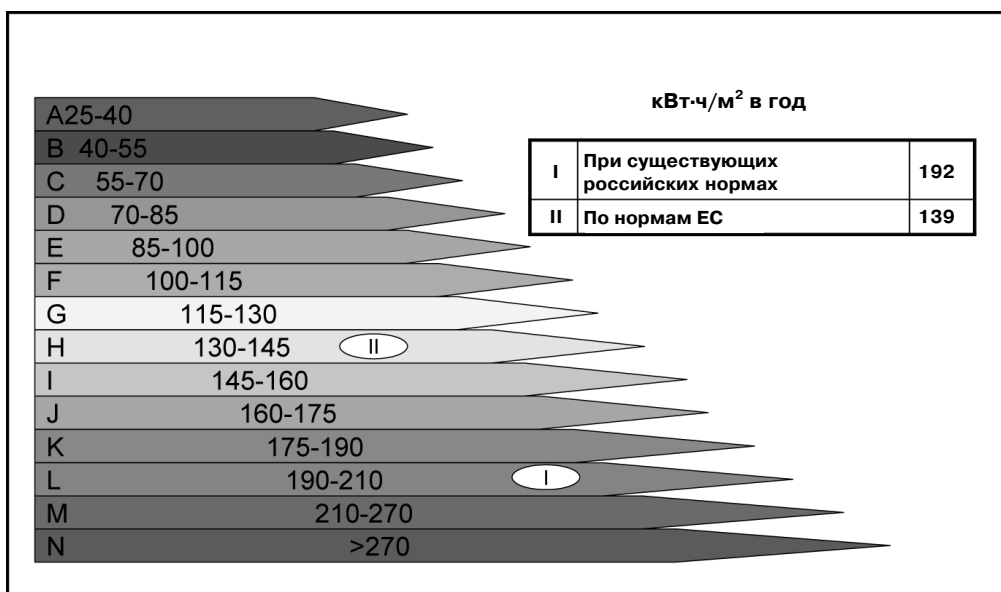


Рис. 33.5. Диаграмма энергопотребления зданиями в Европейском сообществе и в России

Говоря о ресурсосбережении в жилищном фонде, речь в первую очередь следует вести о тепловой энергии. Ее потребление можно разумно минимизировать, только занимаясь общедомовыми ресурсосберегающими мероприятиями. Это могут быть закрытые входные тамбуры подъездов, оптимизация вентиляции, утепление чердаков, подвалов, стен. При квалифицированном подходе управляющих компаний к проблемам эффективности энергопотребления многоквартирных домов на основе энергосервисных контрактов этот вид деятельности может дать им существенные экономические выгоды. Конечно, в анализируемый период эта деятельность — только гипотетическая возможность, а не практика. Но, как показывает опыт прибалтийских стран, в частности Эстонии, эти возможности неизбежно станут практиками и у нас. И выиграет тот, кто будет первым.

Доля многоквартирных домов, где собственники помещений выбрали непосредственное управление данными домами, в среднем по Российской Федерации составила 18,7%. Не последнюю роль в этом играют сельские поселения и районы, где зачастую преобладают 2—4-х квартирные дома. Но парадокс заключается в том, что целые крупные города, где собственники многоквартирных домов предпочли исключительно способ непосредственного управления. Это Челябинск, Рязань, Астрахань и ряд других. Почему выбирается способ управления, который объективно будет создавать серьезные проблемы собственникам? Есть две объективные причины для этого.

*Первая причина.* Стремление управляющих компаний, несущих перед собственниками ответственность за оказание коммунальных услуг, избежать рисков в случае неполной их оплаты. Для выполнения своих функций такая компания должна заключить договоры с ресурсоснабжающими коммунальными предприятиями на поставку коммунальных ресурсов: тепловой энергии, горячей и холодной воды и т. д. За получаемые ресурсы коммунальному предприятию надо платить. Риск неполной оплаты — это риск управляющей компании.

Что было у нас до принятия Жилищного кодекса РФ? Неоплата за жилье равномерно распределялась между всеми жилищно-коммунальными предприятиями. Ею занимались все и никто. Правдами и неправдами недобор денег за счет неуплаты части потребителей учитывался в тарифном регулировании. Все жилищные и коммунальные организации держали огромные абонентские службы, которые вели, по существу, паспортную работу, поскольку стоимость части коммунальных услуг рассчитывается исходя из числа проживающих в помещении. А потребители за все эти дублирующие друг друга абонентские службы платили.

Что произошло после принятия Жилищного кодекса РФ? Риски неполной оплаты коммунальных услуг ложатся сейчас на управляющие компании. Но они ведь действительно ближе к населению, и работа с неплательщиками — часть их профессиональной деятельности. При этом неизбежно должна возрасти стоимость услуг управляющих компаний. Ее увеличат как раз риски неполной оплаты коммунальных ресурсов. Но параллельно должны происходить процессы постепенного устранения рисков неполной оплаты поставленных коммунальных ресурсов из тарифов коммунальных предприятий, а также исключения из тарифов расходов на содержание уже не нужных в таких масштабах абонентских служб. В итоге тарифы на коммунальные услуги в реальных ценах сократятся в значительно большей степени, чем повысится стоимость услуг управляющих компаний. Конечный выигрыш для потребителя очевиден.

Однако все это непростой и многошаговый процесс. И первая сложность состоит в том, что при имеющейся структуре цен и тарифов у управляющих органи-

заций нет финансовых ресурсов для покрытия неполной оплаты потребителями стоимости коммунальных услуг. В такой ситуации у них формируется кредиторская задолженность перед коммунальными организациями.

В целом ряде городов жилищные организации нашли для себя выход — «не будем управляющими компаниями, не будем отвечать за оказание коммунальных услуг». И настоятельно рекомендовали жителям выбрать способ непосредственного управления, заключить с жилищной организацией договор подряда на текущее содержание и санитарную уборку здания и прилегающей территории, а договоры на поставку коммунальных ресурсов собственникам помещений заключать напрямую с ресурсоснабжающими организациями. Интересно, что, например, в Челябинске решение о целесообразности выбора способа непосредственного управления многоквартирными домами принималось на уровне городской Думы. Себя такие «профессионалы» обезопасили, но законсервировали целый ряд важных проблем: и повышения собираемости платежей, и снижения тарифов, и оптимизации ресурсопотребления в домах. При этом следует признать, что проблема минимизации рисков управляющей организации по неполной оплате коммунальных ресурсов действительно существует.

*Вторая причина.* Выбор непосредственного управления как способ политической борьбы жилищной общественности с произволом местных чиновников, которые в качестве управляющих компаний продвигают исключительно подконтрольные им организации. Такая ситуация сложилась в Астрахани и ряде других городов. Казалось бы, в этой ситуации логичнее было бы делать ставку на ТСЖ. Но нет. И вот почему. В случае создания ТСЖ возникают два вышеупомянутых варианта: либо заключить договор с управляющей организацией (а там все те, от кого есть желание уйти), либо принять ответственность за содержание дома и оказание коммунальных услуг на себя, на ТСЖ. Но тут жилищная общественность начинает беспокоиться, что с такой ответственностью ей вряд ли справиться. Кроме энтузиазма нужны еще и профессиональные знания. В этом случае ее решение — не надо создавать ТСЖ, вполне может подойти и непосредственное управление. Представляется, что это достаточно опасная популистская позиция.

С принятием Жилищного кодекса РФ задача формирования товариществ собственников жилья как объединенного собственника, объединенного заказчика услуг по управлению многоквартирным домом получила принципиально новое звучание. Это привело к существенному росту числа ТСЖ (табл. 33.2). Если в 2005 г. товарищества охватывали всего 4,2% городского жилищного фонда, то к концу 2007 г. эта доля увеличилась почти вдвое и составила 8,2%.

Таблица 33.2

## Динамика численности товариществ собственников жилья

Год	Число ТСЖ, всего по Российской Федерации	Доля городского жилищного фонда, управляемого ТСЖ, %
1	2	3
1993	9	0,003
1994	80	0,03
1995	325	0,125
1996	615	0,25
1997	1 875	0,7

Окончание табл. 33.2

1	2	3
1998	3 351	1,25
1999	4 100	1,5
2000	4 800	1,8
2001	5 500	2
2002	6 500	2,4
2003	7 500	2,9
2004	9 740	4,15
2005	12 244	4,2
2006	19 480	6,3
2007	25 300	8,2

*Источники:* данные Росстата (форма 22-ЖКХ (реформа)); 2007 г. — оценка Фонда «Институт экономики города».

Тем не менее процессы создания ТСЖ идут более медленными темпами, чем предполагалось органами государственной власти. Главная причина этого — психологическая, проявляющаяся в особенности у жителей старых домов. Покупатели квартир в новых домах воспринимают эти квартиры прежде всего как недвижимость, т. е. актив, который имеет цену и который человек стремится сохранить. Такие собственники заинтересованы в создании для этого соответствующих структур, и в этом отношении соседи обычно похожи друг на друга. Они, так сказать, люди одного круга, и им проще договориться между собой. Кроме того, застройщик, продающий квартиры, часто заинтересован в расширении своего бизнеса в сектор управления жилой недвижимостью, и, помогая организационно новым собственникам жилья создать ТСЖ, он сразу, как правило, замыкает вновь созданное ТСЖ на свою управляющую компанию. В старых же домах, где прошел процесс приватизации, ситуация гораздо сложнее. Во-первых, люди там совершенно разные: часть квартир приватизирована, часть — нет, часть жителей — бедные собственники, часть — богатые, и договориться им трудно. В процессе приватизации человек начал воспринимать себя собственником в отношении прав на квартиру: могу продать, купить, заложить квартиру, но не в отношении обязанностей по содержанию многоквартирного дома, совладельцем которого он становится автоматически с приватизацией квартиры. Но этот собственник не понимает, что он должен заниматься содержанием своей недвижимости и управлением ею. Ему бы хотелось, чтобы кто-то другой сделал это вместо него.

На долю многоквартирных домов, собственники помещений в которых выбрали управление товариществами собственников жилья, в среднем по Российской Федерации приходится лишь 2,6% от общего числа многоквартирных домов, собственники помещений в которых должны выбрать способ управления этими домами. Если сопоставить две приведенные ранее цифры — 8,2% жилищного фонда управляются ТСЖ, но в то же время ТСЖ созданы только в 2,6% многоквартирных домов, — то можно прийти к обоснованному выводу, что ТСЖ создаются преимущественно в больших домах. По данным Федеральной антимонопольной службы по итогам II квартала 2007 г. по муниципальным образованиям с численностью населения более 10 тыс. человек, ТСЖ созданы в 15,08% жилищного фонда, или в 4,3% многоквартирных домов.

Процесс создания товариществ собственников жилья сдерживается рядом объективных факторов, преодоление которых представляет собой сложную задачу. Собственники помещений часто готовы принять дом в управление только после проведения властью его капитального ремонта. Однако органы местного самоуправления, как правило, не имеют возможности это сделать ввиду ограниченных средств местного бюджета.

Существенные сдвиги в процессе создания ТСЖ и капитального ремонта многоквартирных домов должны произойти с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Принятие Закона означает выделение из федерального бюджета 2007 г. 240 млрд руб. Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» (Фонд ЖКХ) на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного фонда. Закон также определяет основные принципы софинансирования капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств Фонда ЖКХ и местных бюджетов. В Законе определены условия предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ. Одним из важнейших критериев получения финансовых средств на проведение капитального ремонта многоквартирных домов является обязательное наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленных на формирование благоприятных условий для образования и деятельности ТСЖ. Более того, доля многоквартирных домов, в которых созданы ТСЖ как реализация выбора способа управления, должна увеличиться с 2009 по 2011 г. с 10 до 20%.

Государство напрямую ставит вопрос об участии самих ТСЖ в региональных и муниципальных программах по капитальному ремонту жилья и, более того, создает стимул к развитию данного способа управления многоквартирными домами как одного из наиболее эффективных. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ» начала свою работу в 2008 г., поэтому ее деятельность не анализируется в рамках данного исследования.

Принятие Жилищного кодекса РФ — огромный шаг вперед в регулировании вопросов содержания многоквартирных домов. Но если сопоставить положения Жилищного кодекса Российской Федерации с международной правовой практикой управления многоквартирными домами, имеющими аналогичную сложную структуру собственности (а такое законодательство есть практически во всех странах Европы и Северной Америки), то необходимо признать, что наше законодательство еще далеко от совершенства. Во всех известных нам примерах собственники помещений в многоквартирном доме *обязаны* вести совместную деятельность по управлению общедолевым имуществом, которое и составляет дом в физическом смысле. Для этого у них, как правило, есть две возможности. Первая — деятельность без создания юридического лица. И тогда все вопросы управления находятся в компетенции общего собрания собственников помещений. Вторая возможность — это создание юридического лица, которое может называться ассоциацией собственников, товариществом и т. д. Полномочия по управлению домом в этом случае определяются уставом этого специально созданного юридического лица. Но что принципиально важно, что если такая ассоциация (товарищество) создана, то все собственники в обязательном порядке становятся ее членами. Жилищный кодекс РФ предусматривает возможность собственнику не быть членом ТСЖ при его создании в доме. Получается, что собственники помещений в доме имеют разные правовые статусы в отношении общего имущества. Такое положение



ние дестабилизирует деятельность ТСЖ, может приводить к серьезным финансовым последствиям. Например, российские банки не считают возможным рассматривать организацию с такой неустойчивой организационной структурой в качестве заемщика средств на проведение модернизации многоквартирных домов. В то время как, например, в Эстонии товарищества собственников получили более 3000 кредитов на модернизацию зданий. И при этом на середину 2008 г. не зафиксировано ни одного дефолта по этим кредитам.

### **33.3. Реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры**

В коммунальном секторе главное направление реформ заключалось в привлечении частного бизнеса к управлению коммунальными инфраструктурными объектами и к инвестированию в обновление и развитие. Для этого использовались как модели приватизации муниципальных предприятий, работающих в коммунальном секторе, со всеми основными фондами, находившимися у них в хозяйственном ведении, так и модели государственно-частных партнерств. Много усилий и усилий противоречивых было направлено на совершенствование тарифного регулирования организаций коммунального комплекса. Кроме того, в рамках Национального проекта «Доступное жилье — гражданам России» предпринимались серьезные попытки обеспечить прозрачные правовые механизмы развития коммунальной инфраструктуры для нужд жилищного строительства.

Активное вхождение частного бизнеса в коммунальный сектор России датируется 2003 г., когда многие крупные бизнесмены России заявили о своем желании и готовности взять на себя ответственность за энерго- и водообеспечение граждан России. Безусловно, в таких решениях значителен политический компонент — в канун президентских выборов власть была заинтересована в том, чтобы вместе с бизнесом разделить ответственность за возможные коммунальные катастрофы. Но было в этих решениях и стратегическое основание — крупный бизнес увидел новый потенциальный рынок, с огромными финансовыми потоками, с ограниченными возможностями для развития конкуренции. Поэтому он предпринял быстрые и решительные действия по завоеванию этого рынка, по переходу от административных к рыночным отношениям в коммунальном секторе. Казалось, интересы власти и бизнеса совпадают. Обе стороны уверяли общество, что в течение очень небольшого времени в коммунальном секторе прольется «золотой дождь» частных инвестиций, и население окончательно забудет о холодных квартирах и перебоях в подаче воды или электричества.

Первый этап этого процесса захватил период с начала 2003 г. по середину 2004 г. Ключевыми его характеристиками можно считать:

- появление в сжатые сроки (за полгода) достаточно большого числа компаний (5—6 компаний), которые позиционировали себя как общенациональные операторы на рынке коммунальных услуг и напрямую ассоциировались с фамилиями крупных российских бизнесменов («Российские коммунальные системы» — А. Чубайс, «Комплексные энергетические системы» (КЭС) — В. Вексельберг, «Новый город» — В. Потанин, «Коммунальные инвестиции» — О. Дерипаска, «Росводоканал» — М. Фридман);

- активную экспансию этих компаний в различных регионах России с целью получения в управление коммунальных систем электро-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, причем на первом этапе процесс носил преимущественно политический, а не экономический характер;
- заключение достаточно большого количества краткосрочных договоров аренды коммунальных систем (без инвестиционных обязательств), прояснение многих объективных и субъективных препятствий по вхождению частного бизнеса в коммунальный сектор;
- безусловно доминирующую роль (в смысле масштабов деятельности) за рассматриваемый период компании ОАО «Российские коммунальные системы», которая в течение первого года работы открыла свои филиалы в 24 субъектах Российской Федерации.

Последующие годы внесли достаточно большие изменения во взаимодействия власти и бизнеса в коммунальном секторе. Выделим наиболее существенные из них.

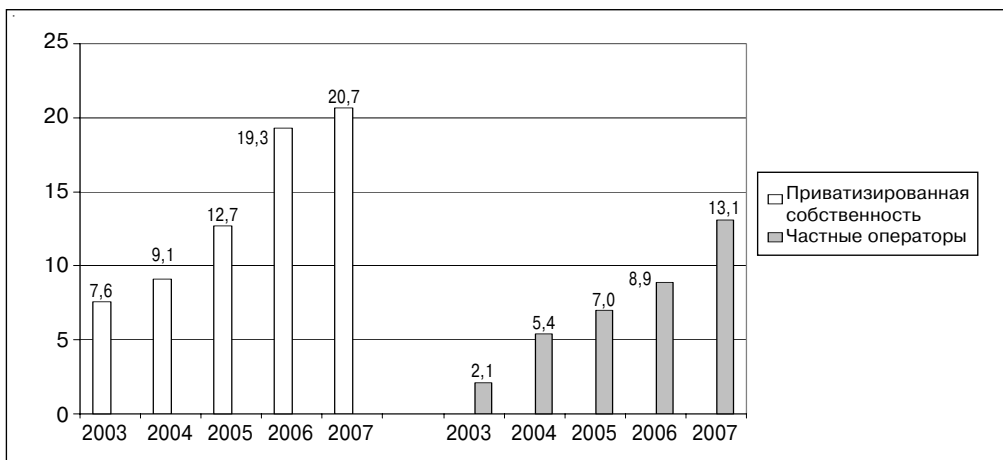
1. Принципиально изменилась в лучшую сторону законодательная среда в этом секторе. Были приняты законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (декабрь 2004 г.), «О концессионных соглашениях» (июль 2005 г.), новый Жилищный кодекс Российской Федерации (декабрь 2004 г.), которые должны были существенно улучшить инвестиционный климат в коммунальном секторе. Однако реальный эффект от их применения был противоречив и существенно меньше ожидаемого.

2. Компании представителей крупного российского бизнеса, заявившие о своем интересе к коммунальному хозяйству, стали менее политизированы и более прагматичны. Наиболее серьезные изменения произошли, как будет показано ниже, в самой заметной частной компании — ОАО «Российские коммунальные системы», деятельность которой на конец 2007 г. продолжалась в 12 регионах страны.

3. Сложилась новая важная тенденция — заключение *долгосрочных договоров* аренды в секторе теплоснабжения и водоснабжения с инвестиционными обязательствами (это своего рода квазиконцессионные соглашения). В секторе водоснабжения было заключено более 10 таких долгосрочных договоров, охватывающих около 15% населения страны.

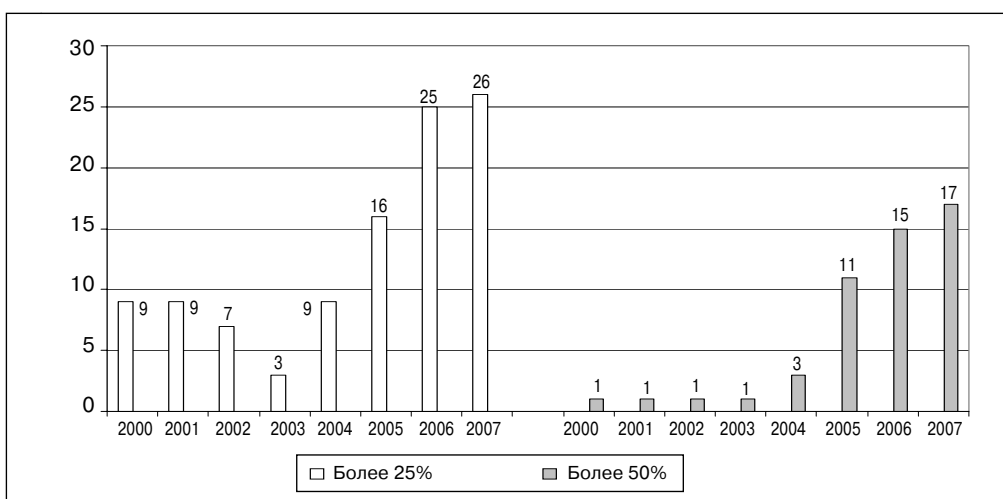
4. Состоялись первые *конкурсы* на управление муниципальными системами коммунальной инфраструктуры (на условиях аренды). Известно о результатах 3-х конкурсов — в Омске (победитель — «Евразийское водное партнерство»), в Березниках (победитель — «Новогор-Прикамье»), в Волгограде (победитель — «Российские коммунальные системы»). Однако прозрачность конкурсных процедур вызывает пока много вопросов. Достаточно сказать, что в двух последних случаях результаты конкурса оспаривались в суде, а победитель первого конкурса уже перепродал свой бизнес в Омске другому оператору — «Росводоканалу».

5. Наряду с крупным бизнесом, который позиционирует себя как коммунальный бизнес национального масштаба, стали появляться частные компании регионального масштаба, которые чаще всего были аффилированы либо с энергетическим бизнесом в регионе, либо с политическим руководством региона (пример — Красноярск). Причем для деятельности таких компаний характерен не формат государственно-частного партнерства на договорной основе с публичной властью, а полная приватизация деятельности, включая приватизацию основных фондов. На рис. 33.6 и 33.7 представлена динамика приватизации основных фондов и управления в секторе водоснабжения России.



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.6. Динамика приватизации основных фондов и управления в секторе водоснабжения России, %



Источники: Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты автора.

Рис. 33.7. Количество субъектов Российской Федерации, в которых доля предприятий негосударственной и немunicipальной форм собственности в суммарном объеме отпуска воды превышала 25%, в том числе превышала 50%

6. Иностранные компании, работающие как операторы в коммунальном секторе на рынках многих стран, не только не достигли заметных бизнес-успехов в России, но и в отдельных случаях снизили свою активность. Так, французская компания Vivendi предприняла несколько попыток взять в аренду системы водоснабжения в ряде городов центральной части России, но после их неудачного завершения практически свернула свою деятельность в России.

На конец 2007 г. на российском коммунальном рынке можно выделить несколько частных операторов, которые позиционируют себя как *национальные операторы*.

#### **ОАО «Российские коммунальные системы»**

Компания «Российские коммунальные системы» (РКС), образованная весной 2003 г. несколькими финансово-промышленными группами во главе с РАО «ЕЭС России» для реформирования ЖКХ, переживала целый ряд стадий серьезной реорганизации. В компании за эти годы сменилось несколько команд менеджеров.

Практика показала: коммунальной средой в масштабах всей страны заниматься весьма сложно и не факт, что выгодно. «Интеррос» и «Комплексные энергетические системы» стали параллельно продвигать собственные проекты в регионах, преимущественно на Урале. РАО «ЕЭС России» уже летом 2005 г. решило «сжать» проект РКС «до уровня реального бизнеса» — иными словами, работать там, где это удастся. Если в 2004 г. компания заявляла о своей деятельности в 26 регионах России, то начиная с 2005 г. она реально представлена только в 12 регионах.

С 2005 по 2006 г. все учредители РКС, кроме РАО «ЕЭС России», вышли из проекта. На конец 2007 г. 75% акций ОАО «РКС» принадлежало КЭС-Холдингу и 25% — РАО «ЕЭС России». В первой половине 2008 г. КЭС приобрел 100% акций РКС.

У ОАО «Российские коммунальные системы» в управлении на условиях договоров аренды находятся системы водоснабжения 7 российских городов:

- 1) г. Благовещенск (ОАО «Амурские коммунальные системы»);
- 2) г. Волгоград (ОАО «Волгоградские коммунальные системы»);
- 3) г. Киров (ОАО «Кировские коммунальные системы»);
- 4) г. Пермь (ООО «Новогор-Прикамье»);
- 5) г. Качканар, Свердловская область (ОАО «Свердловские коммунальные системы»/КЭС-Мультиэнергетика);
- 6) г. Петрозаводск (ОАО «Петрозаводские коммунальные системы»);
- 7) г. Тамбов (ОАО «Тамбовские коммунальные системы»);
- 8) г. Томск (ОАО «Томские коммунальные системы»).

В апреле 2006 г. ОАО «РКС» разместило облигационный заем в размере 1,5 млрд руб., а в конце года в 4 раза увеличило уставный капитал за счет дополнительной эмиссии акций в размере 3 млрд руб., которые были направлены на развитие компании и инвестиционную программу.

#### **ОАО «Евразийское водное партнерство»**

Компания «Евразийское водное партнерство» (ЕВП) в течение 2005—2007 гг. концентрировало свою деятельность в двух крупных российских городах-миллионниках. С 1 апреля 2005 г. ОАО «ОмскВодоканал», осуществляющее свою деятельность под руководством «Евразийского водного партнерства», стало оператором системы водоснабжения и водоотведения Омска. Однако в начале 2008 г. компания продала этот бизнес своему конкуренту — «Росводоканалу».

Главное место приложения сил ЕВП — Ростов-на-Дону. Здесь компания развивает проект, который в свое время начинали «Российские коммунальные системы», но с уходом менеджеров РКС проект перешел к компании, которую эти менеджеры учредили. В Ростове-на-Дону реализуется крупнейший на юге России инвестиционный проект в области водоснабжения с участием частного капитала. Инвестором

ростовского «Водоканала» под гарантии областной администрации выступает ОАО «Ростовское водное партнерство — Вода Ростова», созданное компанией «Евразийское водное партнерство» в консорциуме с другими партнерами. Компания намерена инвестировать в строительство и реконструкцию магистральных водоводов донской столицы 1 млрд 100 млн руб. в течение двух лет. На начало 2008 г. в строительство трех крупнейших водоводов, ввод в эксплуатацию которых обеспечит качественное водоснабжение ростовчан и даст новый импульс развитию жилищного строительства, ЕВП уже инвестировало свыше 200 млн рублей.

Предполагается, что нынешние инвесторы в лице ЕВП в счет инвестиций станут владельцами контрольного пакета акций Открытого акционерного общества «Производственное объединение Водоканал города Ростова-на-Дону». При этом мэрия Ростова-на-Дону подчеркивает, что реконструируемые водопроводы, насосные станции и другие многочисленные объекты водопроводно-канализационного хозяйства останутся в муниципальной собственности. Более того, ныне строящиеся и реконструируемые за счет частных средств водоводы тоже будут принадлежать городу, с чем компания также согласилась.

#### **ОАО «Росводоканал»**

Эта компания имеет успешный опыт по реформированию и техническому совершенствованию систем водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) городов России, по разработке и реализации инвестиционных проектов, по привлечению инвестиций. Она осуществляет управление системами водоснабжения городов Оренбург, Калуга, Барнаул, Тюмень, Тверь, Краснодар и Краснодарского края с общей численностью населения около 3 млн человек.

Самый большой проект компании — аренда Оренбургского водоканала. Дочернее предприятие «Росводоканала» перешло к управлению имуществом комплексом ВКХ г. Оренбурга с 2005 г. на основе долгосрочного договора аренды — 20 лет по результатам управления в течение 2003—2004 гг.

После проведения комплекса мер по оптимизации энергозатрат с марта 2004 г. наблюдается устойчивое снижение расходов энергопотребления. Суммарное уменьшение потребления электроэнергии за 2004 г. — 5,3%. В 4 раза сократилось количество повреждений на сетях и обеспечена безаварийная работа всех систем.

Проведена реорганизация предприятия с выделением укрупненных дивизионов. Внедрена система бюджетирования в целом по предприятию и отдельно по каждому дивизиону. Налажена служба финансового планирования и контроля. За счет сокращения непроизводственных издержек увеличен фонд оплаты труда и объем капитального ремонта. Проведены инвентаризация и паспортизация имущества ВКХ города.

Второй крупный проект — водоснабжение и канализация в Барнауле. 60% акций ООО «Барнаульский водоканал» принадлежат ООО «Алтайводоканал», созданному холдингом «Росводоканал» и местными энергетиками из ООО «Барнаульэнерго». Остальная часть пакета находится в руках городской администрации.

Заняться водоснабжением и канализацией Барнаула планировали и «Алтайские коммунальные системы» (холдинг «Российские коммунальные системы», Москва), и банк «Агропромкредит» (зарегистрированный в Подмосковье). Но городская администрация после долгих размышлений доверилась «Росводоканалу» и «Барнаульэнерго».

«Росводоканал» ведет в последнее время наиболее активную политику бизнес-экспансии. Так, в 2007 г. заключены договоры аренды на большинство систем

водоснабжения в Калужской области, в начале 2008 г. состоялась сделка по покупке водного бизнеса «Евразийского водного партнерства» в Омске. В начале 2008 г. компания участвовала в конкурсе на заключение долгосрочных договоров аренды коммунальных систем г. Волгограда. Конкурс выиграла «Российские коммунальные системы», но «Росводоканал» обжаловал их итоги в суде. Компания прикладывала большие усилия, чтобы купить весной 2008 г. контрольный пакет акций (25%) «Российских коммунальных систем», который принадлежал РАО «ЕЭС России» и продавался в связи с ликвидацией последней.

Из приведенных примеров видно, что в частном коммунальном секторе России происходили типичные для развития российского бизнеса за последнее пятилетие процессы слияний и поглощений. Характерной также представляется судьба компании «Новогор-Прикамье». Эта компания являлась структурой холдинга «Интеррос» и была одним из самых успешных проектов частного бизнеса в коммунальном секторе.

В феврале 2005 г. в Перми был заключен долгосрочный договор аренды пермского водоканала между компанией «Новогор-Прикамье» и администрацией города Перми на 49 лет. В 2006 г. «Новогор-Прикамье» выиграл конкурс на заключение долгосрочного договора аренды коммунальных систем г. Березники Пермской области. Компанию отличала эффективная команда менеджеров. За годы работы была оптимизирована система управления на предприятии, сформированы новые центры компетенций и финансовой ответственности, многие работы отданы на аутсорсинг. Компанией была разработана стратегия развития системы водоснабжения и водоотведения Перми до 2020 г., ключевым принципом которой является ориентация на опыт развитых промышленных городов Западной Европы с сопоставимой структурой водопотребления и численностью населения.

Однако холдинг «Интеррос» принял стратегию продажи непрофильных активов и в конце 2006 г. продал «Новогор-Прикамье». Покупателем компании стал бывший конкурент — ОАО «Комплексные энергетические системы». Размер сделки оценивается в 50 млн долларов. Следует подчеркнуть, что единственным активом ООО «Новогор-Прикамье» были два долгосрочных договора аренды системы водоснабжения в Перми и всей системы коммунальной инфраструктуры в Березниках. Причем, с точки зрения привлечения внешнего финансирования, эти договоры были достаточно низкого качества. С 2007 г. «Новогор-Прикамье» входит в систему управления «Российских коммунальных систем», контрольным пакетом которых к этому времени тоже владеют «Комплексные энергетические системы».

Следует особо отметить, что последнее пятилетие ознаменовалось настоящим прорывом в заключении долгосрочных договоров на управление инфраструктурными объектами в коммунальном секторе. Заключено больше 20 договоров сроком от 15 до 49 лет, по этим договорам обслуживается около 13 млн человек.

Это, безусловно, важный стратегический результат, который формирует основу для реального привлечения частных инвестиций в сектор.

В первые годы деятельности частных операторов в коммунальном секторе России (2003—2004) абсолютно преобладающей формой договорных отношений были краткосрочные (как правило, на 11 месяцев) договоры аренды. Это объяснялось, прежде всего, технической невозможностью заключения долгосрочных арендных договоров. Долгосрочные договоры в соответствии с российским законодательством подлежат обязательной регистрации, что предполагает обязательную оценку и регистрацию передаваемого в аренду имущества. Однако в российской практике все муниципальное имущество, находящееся в пользовании (хозяйственном ведении)

унитарных предприятий, не было оценено и зарегистрировано. Из-за отсутствия реального рынка оценщиков на осуществление процедуры оценки и регистрации коммунальной инфраструктуры требуется в наши дни много времени и денег. Поэтому для частных операторов краткосрочные контракты аренды (не требующие регистрации) становились вариантом быстрого входа на рынок управления.

Однако есть и другие причины осторожного подхода к заключению долгосрочных соглашений. Для власти можно выделить две самые важные.

*Первая.* Главный смысл заключения долгосрочного договора — привлечение частных инвестиций для решения проблем публичного сектора. Для этого нужно знать несколько непростых вещей: для чего нужны инвестиции, какова стратегия развития публичной собственности, как будет обстоять дело со спросом и с ценой на производимые товары и услуги. Короче, нужно иметь реальные инвестиционные проекты, которые можно предлагать частному бизнесу. Таких проектов в коммунальном секторе у муниципальных властей практически не оказалось.

*Вторая.* Законодательство предполагает, что все имущество, созданное арендатором в рамках договора аренды, становится собственностью арендатора. Таким образом, в случае выполнения арендатором инвестиционных обязательств он может претендовать на право собственности на вновь созданные или модернизированные объекты. Такие случаи в российской практике были. Даже капитальный ремонт трубопроводов за счет средств предприятия, сформированных от продажи тепловой энергии или воды (т. е. за счет ремонтного фонда, включенного в тариф), был юридическим основанием для частной компании объявить этот трубопровод своей собственностью. Конечно, в договоре аренды обе стороны могут несколько раз указать, что вновь созданное или модернизированное оборудование является публичной собственностью, но в случае судебного разбирательства закон, в данном случае Гражданский кодекс Российской Федерации, будет выше договора. Поэтому долгосрочные договоры аренды с инвестиционными обязательствами несут в себе высокие риски потери публичного имущества.

Есть серьезные риски долгосрочных договоров и для частного бизнеса. Также выделим два самых существенных.

*Первый* — ценовая (тарифная) политика. Конструкция долгосрочного договора предполагает, что частный оператор за относительно непродолжительный срок выполняет свои инвестиционные обязательства, а затем на протяжении достаточно длительного времени за счет эксплуатации инфраструктурной системы обеспечивает возврат вложенных денег с приемлемой для него доходностью. Очевидно, чем точнее будет понимание динамики изменения тарифов на коммунальные ресурсы, тем точнее можно оценить риски инвестиций. В российском законодательстве тарифное регулирование — это административный акт, а не предмет соглашения сторон. В то же время договор может включать достаточно детальные обязательства власти по тарифным трендам. Однако вплоть до настоящего времени говорить о долгосрочных прогнозах в тарифной политике практически невозможно.

*Второй* риск вытекает из законодательных ограничений договора аренды. В соответствии с законодательством ответственность за состояние основных фондов по договору аренды несет не арендатор, а собственник. Для обеспечения нормального состояния этих фондов он должен иметь ресурсы. Такими ресурсами являются амортизационные отчисления, которые входят в структуру затрат частного оператора. Но распоряжаться этими амортизационными отчислениями должен не частный оператор — арендатор, а публичная власть — собственник, а, значит, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации — соответствующий бюджет. Понятно, что частный оператор приглашается для того, чтобы переложить

на него ответственность за состояние инфраструктуры. Но в рамках договора аренды возникает специальная тема: как обеспечить эту ответственность финансово, оставив в распоряжении арендатора амортизационные отчисления?

Первый шаг в этой ситуации стал практически традиционным — назначить арендную плату, равную амортизационным отчислениям. Далее следует развилка.

В одних случаях (например, в Перми) арендная плата остается в распоряжении арендатора для решения задач, определенных собственником (или согласованных с ним). Но это, строго говоря, противоречит Бюджетному кодексу РФ, так как все доходы от муниципальной собственности (арендная плата) должны поступать в бюджет.

В других случаях (как в Омске) за счет арендной платы создается муниципальный заказ на обновление инфраструктуры. Для этого формируется бюджетный фонд, «привязывающий» статью доходов от арендной платы к статье расходов на выполнение муниципального заказа. Для частного оператора риск заключается в том, что в таком случае муниципальный заказ формируется в рамках годичного бюджетного процесса и не может носить долгосрочного характера. Возникают серьезные политические риски его ежегодного возобновления.

Принятый в 2005 г. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» в коммунальном секторе практически не работает. Частные операторы видят в нем высокие риски из-за того, что вновь созданное за их счет имущество сразу регистрируется как публичная собственность. И в случае возникновения конфликтных ситуаций существует высокий риск, что отсутствие в собственности созданного имущества не позволит получить необходимую компенсацию инвестиций. Публичная власть также не очень стремится к заключению концессий. Здесь причина кроется в том, что концессия может заключаться только по результатам конкурса. Подготовка конкурса — сложное и дорогое дело. У муниципалитетов для этого, как правило, нет должного опыта. Правда, Федеральная антимонопольная служба требует, чтобы и договоры долгосрочной аренды заключались теперь только на основе конкурсов. Но тут проведение конкурсов существенно проще. Дело в том, что конкурсы на долгосрочную аренду можно проводить без инвестиционных обязательств частного оператора. Об этих обязательствах договариваются уже потом, когда итоги конкурса подведены. И договариваются уже в рамках отдельного документа, который обычно называется «инвестиционное соглашение». В табл. 33.3 приведено сравнение долгосрочных договоров аренды и концессии.

Таблица 33.3

**Сравнение договоров аренды и концессии  
в коммунальном секторе**

№	Содержание	Аренда	Концессия
1	Форма договора	Минимум 3 юридически не связанные между собой договора, разные по срокам действия, могут заключаться в разное время. Риск — невозобновление государственного заказа на восстановление основных фондов. Увеличение реальных издержек в связи с выплатой НДС в договоре государственного заказа	Одно соглашение открытого типа с вложенной структурой инвестиционных программ
2	Собственность на созданные оператором объекты	Объекты принадлежат оператору до окончания срока действия аренды	Объекты сразу регистрируются как публичная собственность



С заключением долгосрочных договоров можно реально ставить задачу привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор. Но и на конец 2007 г. реальные частные инвестиции — это больше задача ближайшего времени, чем сложившаяся практика. И та информация об инвестициях частных компаний в коммунальную инфраструктуру, которая распространяется сегодня, показывает, что в качестве инвестиций рассматриваются собственные средства предприятий, сформированные из выручки за счет заложенных в тариф амортизации и ремонтного фонда, либо из уставного капитала компаний.

Интересно проанализировать ситуацию с займами Всемирного банка для сектора водоснабжения. Два города — Березники и Тамбов, в которых системы водоснабжения перешли в управление частных операторов, были участниками этого проекта Всемирного банка. И оба частных оператора — компании «Новогор-Прикамье» и «Российские коммунальные системы» — отказались от этих займов. Причины назывались практически одни и те же, причем основные три:

1) объекты инвестирования выбраны непонятным образом и не являются приоритетными;

2) процедура получения инвестиций чрезвычайно забюрократизирована и громоздка;

3) несмотря на кажущуюся прозрачность процедур, в результате конкурсных закупок цена часто получается существенно выше рыночных цен на местных рынках из-за жестких требований к конкурсантам, что приводит к дискриминации местных подрядчиков и «накручиванию» цен международными участниками.

При всем желании Всемирного банка в максимальной степени пойти навстречу частным операторам, последние в своей позиции по поводу займов банка остались непреклонными.

Однако проблема инвестиций стоит на повестке дня, и решать ее будет непросто. Следует отметить, что именно нерешенность вопроса с получением инвестиций привела к отставке первой команды менеджеров «Российских коммунальных систем». РКС не смогли получить на приемлемых условиях банковские кредиты, не смогли получить необходимой с точки зрения менеджмента финансовой помощи от своих акционеров, что привело к невыполнению данных ими ранее обещаний и к отставке. И это было совсем не случайно. Инвестиционные проекты в коммунальном секторе пока остаются, в основном, по-прежнему непривлекательными для банков («unbankable»). И главная задача ближайшего времени — найти решение этой проблемы.

Часть компаний в качестве временной меры рассчитывает на кредитные ресурсы банков, входящих в структуру тех же холдингов, что и коммунальный бизнес. В таком случае на первых порах банки будут брать на себя повышенные кредитные риски, оказывая финансовую поддержку новому бизнесу. Речь может идти о рублевых кредитах на 4—5 лет. В дальнейшем эти займы могут рефинансироваться.

Другая часть компаний надеется в первую очередь на международные финансовые организации (МФО) и строит свою деятельность так, чтобы можно было рассчитывать на их достаточно длинные и дешевые деньги.

И все компании в один голос говорят о необходимости государственной помощи в создании кредитных продуктов в коммунальном секторе. Но подходы к оказанию такой помощи различаются. Одни, например РКС, видят выход в предоставлении государственных гарантий, хотя бы в размере до 50% от сумм кредитов. Другие считают важной задачей создание за счет бюджетных средств специализированного финансового института развития, который, занимаясь кредитованием

инвестиционных проектов в коммунальном секторе, сформировал бы методики оценки и минимизации рисков, унифицировал бы процедуры подготовки и оценки проектов и сделал бы их доступными для всего банковского сообщества. Очевидно, что все эти подходы имеют право на жизнь, и нужно работать над каждым из них.

Уже отмечалось, что одним из основных рисков является плохо формализованный процесс тарифного регулирования и сильная роль политического фактора при установлении тарифов.

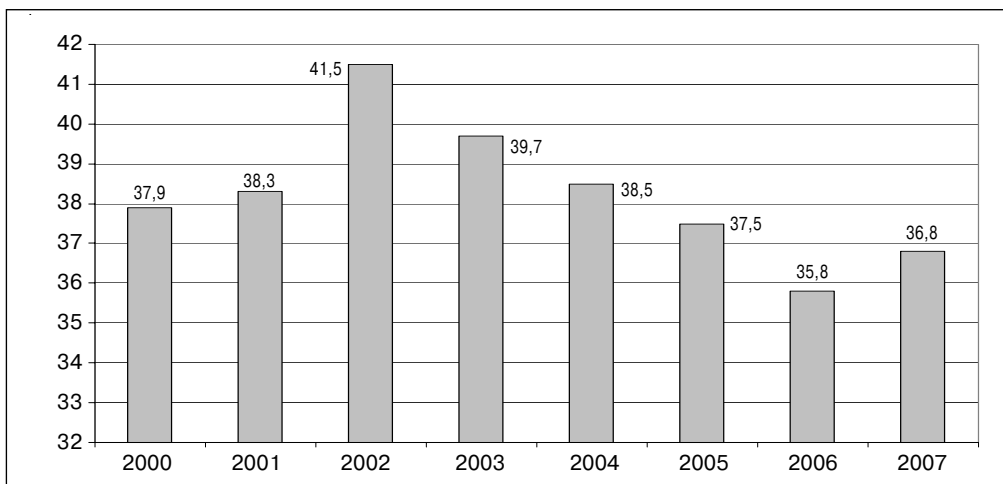
Прозрачное и предсказуемое тарифное регулирование повышает уверенность инвесторов и снижает как производственные, так и инвестиционные риски. В 2004 г. был принят основополагающий Федеральный закон № 210-ФЗ в этой области «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Он определил основные принципы и механизмы регулирования тарифов коммунальных организаций (в том числе для реализации их инвестиционных программ), закрепил компетенции по тарифному регулированию организаций коммунального комплекса на муниципальном уровне. Основной принцип тарифного регулирования — это прозрачность и предсказуемость. Только в таких условиях частный инвестор может вкладывать средства в модернизацию и развитие коммунальной инфраструктуры.

В 2005 г. в Закон о тарифном регулировании были внесены изменения, предусматривающие регулирование тарифов на федеральном уровне через установление предельных индексов изменения тарифов с целью сдерживания процессов инфляции в стране. Выше уже говорилось о том, что в условиях роста затрат это привело к росту убыточности и увеличению бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства. Однако важно указать на явный, прямой ущерб, который нанесла такая политика коммунальному сектору и населению.

Начиная с 2006 г. в секторе замедлились позитивные экономические изменения, и с этого же времени наблюдается нарастание отрицательных тенденций, которое заметно даже в статистической отчетности. Опять стала повышаться аварийность (например на сетях водоснабжения), возобновился рост кредиторской задолженности коммунальных предприятий (рис. 33.8, 33.9). Более того, ряд регионов (например Саратовская область) разумно посчитали введение предельных индексов на коммунальные тарифы федеральными мандатами и потребовали у Министерства финансов России компенсировать из средств федерального бюджета разницу между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными с учетом предельных индексов. И они добились своего. Складывается своеобразная ситуация: одной рукой власть ограничивает рост тарифов, подрывая коммунальный сектор, а другой — увеличивает бюджетные расходы и разгоняет инфляцию.

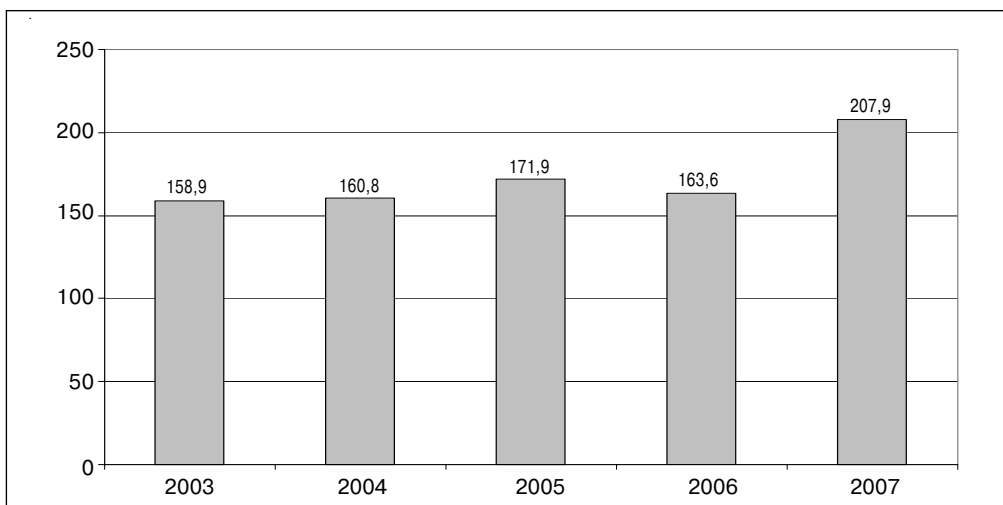
Введение предельных индексов ухудшило инвестиционный климат в секторе. Число значимых инвестиционных проектов в коммунальном секторе с привлечением частных средств крайне незначительно. Многие крупные коммерческие структуры ушли за это время из так называемой «коммуналки».

В то же время часть Закона о тарифном регулировании, регламентирующая обеспечение финансирования развития систем коммунальной инфраструктуры, стала достаточно широко применяться. Это связано как с резким ростом жилищного и прочего строительства, которое в свою очередь подталкивает спрос на развитие коммунальной инфраструктуры, так и с тем, что введение тарифов на подключение — это новая административная функция, позволяющая не ломать сложившиеся отношения между основными участниками рынка.



*Источники:* Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 1-водопровод.

*Рис. 33.8.* Количество аварий на объектах и сетях водоснабжения в расчете на 100 км сетей водоснабжения



Примечание. Результат за 2007 г. представлен в годовом исчислении по итогам 9 месяцев.  
*Источники:* Росстат; результаты федерального государственного статистического наблюдения по форме 22-ЖКХ (сводная); расчеты авторов.

*Рис. 33.9.* Суммарная кредиторская задолженность предприятий водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, млрд руб.

До принятия Федерального закона № 210-ФЗ развитие систем коммунальной инфраструктуры осуществлялось спонтанно и непрозрачно. Согласно действу-

ющему законодательству<sup>1</sup>, к вопросам местного значения относятся организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также водоотведения. Однако в муниципальных образованиях в Российской Федерации обязанности по развитию инфраструктуры для новых строительных участков зачастую перекладывались на застройщиков.

Механизм передачи ответственности был достаточно прост и осуществлялся через выдачу застройщикам технических условий (ТУ) для подключения к объектам коммунальной инфраструктуры. Эти ТУ должны были содержать технические требования к объекту строительства для получения возможности его подключения в системе коммунальной инфраструктуры. Однако зачастую ТУ были обременены дополнительными обязательствами по строительству и/или модернизации объектов коммунальной инфраструктуры вне площадки застройки. Другими словами, застройщика обязывали построить всю необходимую коммунальную инфраструктуру для обеспечения своего объекта.

Процесс выдачи ТУ не являлся регламентированным и не был прозрачным. Это позволяло коммунальным предприятиям перекладывать на застройщика обязанности по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. В результате первым застройщикам на новых территориях обычно доставались наиболее сложные ТУ. Застройщики, приходившие после проведения первых работ по инженерной подготовке территорий, получали возможность подключиться к уже построенным коммунальным системам, часто без какой-либо компенсации первым застройщикам. Таким образом, до принятия Закона о тарифном регулировании для застройщиков создавались неравные конкурентные условия подключения, в результате которых некоторые застройщики оказывались «безбилетниками». Как следствие, застройщики не спешили начинать освоение новых участков, предпочитая возводить объекты там, где уже есть доступ к сетям. Такое поведение сдерживало масштабы жилищного строительства.

В мировой практике коммунальные компании самостоятельно решают вопросы развития систем коммунальной инфраструктуры, либо реагируя на спрос на новые подключения со стороны застройщиков, либо осуществляя опережающее развитие инженерных систем. В первом случае вмешательство муниципальных властей в деятельность компаний минимально, так как компании лишь выполняют заказ рынка. Опережающее развитие часто подразумевает активное участие местных властей в определении площадок для подключения и предоставлении необходимого финансирования. В обоих случаях для финансирования развития коммунальных систем используются привлеченный капитал (в виде долгосрочных кредитов, выпуска облигаций и т. п.) и бюджетные средства (часто полученные от налога на землю и недвижимость).

Изменение российского законодательства в части тарифного регулирования организаций коммунального комплекса предполагает преодоление ситуации неустойчивого развития и дефицита финансовых ресурсов в российском коммунальном комплексе путем обеспечения планового развития инфраструктуры на основе прогноза изменения нагрузок потребителей и введения регулируемой платы за подключение<sup>2</sup>. Принятие Закона о тарифном регулировании было направ-

<sup>1</sup> Статьи 14—16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Подробнее о модели платы за подключение см.: «Финансирование коммунальной инфраструктуры», *Сиваев С.Б., Аскеров Э.Н.* Коммунальный комплекс России № 2 и № 3, 2006.

лено на создание условий, способствующих развитию долгосрочного финансирования. Так, Закон установил, что организации коммунального комплекса осуществляют развитие систем коммунальной инфраструктуры в рамках специальных инвестиционных программ, разрабатываемых этими организациями по техническим условиям, устанавливаемым органами местного самоуправления при реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Инвестиционные программы утверждаются органами местного самоуправления на период от 3-х и более лет.

На стадии утверждения инвестиционных программ органы местного самоуправления определяют также источники финансирования данных программ. Закон наделил органы местного самоуправления полномочиями по установлению тарифов на подключение и надбавок к тарифам на товары и услуги. Эти тарифы и надбавки призваны обеспечить финансирование развития систем коммунальной инфраструктуры. Таким образом, органы местного самоуправления получают инструмент, с помощью которого они могут формировать необходимые условия для реального выполнения своих обязательств.

Устанавливая тарифы на подключение, муниципалитеты перекладывают оплату инвестиционной программы на застройщиков. При введении надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса бремя развития коммунальной инфраструктуры перекладывается на существующих потребителей. Органы местного самоуправления также могут принять решение о финансировании части инвестиционной программы за счет средств муниципального бюджета. Закон позволяет одновременно устанавливать и тарифы на подключение, и надбавки. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принимать решение, какая доля финансовых потребностей инвестиционной программы организации коммунального комплекса будет компенсирована за счет тарифов на подключение, а какая — за счет надбавок. Следовательно, стоимость развития коммунальной инфраструктуры может финансироваться как за счет тарифов на подключение, так и за счет надбавок к тарифам, либо путем их комбинации. Закон не предусматривает никаких критериев распределения финансовых потребностей между существующими потребителями (надбавки) и застройщиками (тариф на подключение).

В результате решение о финансировании развития систем коммунальной инфраструктуры должно учитывать мнение следующих основных заинтересованных групп:

- органы местного самоуправления;
- организация коммунального комплекса;
- застройщики;
- потребители коммунальных товаров и услуг.

Взаимодействие всех этих заинтересованных групп определяется их целями, возможностями по достижению этих целей, а также возможностями той или иной группы нивелировать шансы достижения цели другой группой. Соответственно, решение, принимаемое органами местного самоуправления о тарифах и надбавках, будет сформировано под влиянием этих заинтересованных групп.

В числе городов, где приняты программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, можно отметить Сургут, Улан-Удэ, Тулу, Большой Камень Приморского края.

### 33.4. Что нас ожидает впереди

Последнее пятилетие заложило неплохой фундамент в построение эффективных рыночных механизмов работы жилищного и коммунального секторов экономики страны. Но это пока больше потенциальная возможность, чем свершившийся факт. Хватит ли политической воли для завершения начатых преобразований, или нас ждут очередные зигзаги в пути, покажет следующее пятилетие.

Остановимся на *ключевых проблемах*. В жилищном секторе их можно выделить две.

*Первая* — очевидная. Государством принят Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», который должен запустить процесс капитального ремонта большей части жилищного фонда страны. От того, насколько успешно будет организована эта работа, удастся ли действительно распределять финансовые средства по инициативе граждан — собственников жилья или «бал» традиционно «продолжат править» чиновники, повысится ли в итоге энергоэффективность наших жилых зданий, будет зависеть экономическая активизация частных собственников жилья и развитие реальных бизнес-процессов в сфере управления и содержания жилых домов.

*Вторая* — менее очевидная, но не менее значимая проблема. При большом количестве разговоров о необходимости массового появления ТСЖ все более заметным становится фетишизм многих действий, связанных с их созданием и деятельностью. Часто за создание ТСЖ берутся активисты-общественники, которые плохо разбираются в управлении недвижимостью, в содержательных аспектах деятельности товариществ. И даже пониманию, почему так происходит. Ведь «товарищество» по российскому законодательству — общественная организация, и членство в нем — дело добровольное. Вот у нас и получается, что создаются ТСЖ, о которых большинство собственников и слышать не слышали. Есть случаи, когда в домах существуют по несколько ТСЖ. И дело доходит до суда. Очевидно, что такая правовая конструкция, когда собственник помещения в многоквартирном доме может быть, а может и не быть членом ТСЖ, когда возникают разные правовые механизмы для членов и нечленов ТСЖ в части распоряжения общедолевым имуществом, требует совершенствования. Принятие общих решений по управлению общедолевым имуществом — неизбежная обязанность собственников помещений в наших многоквартирных домах, вытекающая из юридической природы этой собственности. И с этой точки зрения каждый дом — это и ассоциация всех собственников жилья, со своими обязанностями и законодательными ограничениями. В связи с этим необходимо создать такую правовую конструкцию, которая позволяла бы собственникам сделать выбор, как обеспечивать деятельность этой ассоциации — без создания юридического лица или с созданием юридического лица. Но когда собственники принимают решение о создании юридического лица для управления общедолевым имуществом, это решение должно распространяться на всех собственников помещений. Такой подход требует пересмотра многих положений Жилищного кодекса РФ, а также важен для становления реального процесса самоуправления в жилищной сфере.

В коммунальной сфере главный экономический вопрос: как долго будут сохраняться предельные индексы изменения тарифов, сможем ли мы перейти к процедурам долгосрочного, целевого и прозрачного тарифного регулирования? Аргументы в пользу ликвидации индексов представляются очевидными. Нужна политическая воля.

По-прежнему много неясного в сфере политики приватизации коммунального сектора. Когда речь шла о либерализации электроэнергетики, то говорили о приватизации конкурентных секторов — генерации и сбыта, при сохранении государственной собственности (вернее — государственного контроля) над монопольным сектором транспорта электроэнергии. Но в ходе реформы электроэнергетики по существу приватизировали большую часть систем централизованного теплоснабжения — сектора, монопольного по своей природе. Как обеспечивать управление едиными с инженерной точки зрения системами централизованного теплоснабжения, часть которых приватизирована, а часть находится в муниципальной собственности? Доводить ли процесс приватизации до конца — приватизировать основные фонды, т. е. сами инженерные системы, или приватизировать только управление ими на основе инструментов государственно-частного партнерства? На эти вопросы в части коммунальных инфраструктур сегодня нет продуманных позиций и ответов. Очевидно, что одного ответа с учетом множественности возможных ситуаций и быть не может. Но хуже всего, когда по непростым вопросам политика заключается в отсутствие политики.

И еще одна непростая политическая проблема, о которой уже шла речь. И эффективность бюджетных расходов не может быть высокой, и стабильность финансирования жилищно-коммунального сектора всегда под вопросом, пока сохраняется существующая система льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг для различных категорий граждан. Сегодня федеральные власти переложили ответственность за реформу системы льгот и их монетизацию на региональные власти. Но дело в том, что эту задачу нельзя решить без пересмотра федерального законодательства и изменения механизма предоставления льгот.

## Часть VI

---

### **Проблемы регионального и муниципального развития**



## Глава 34

### Проблемы и перспективы региональной политики России

#### 34.1. Итоги регионального развития России в 1990—2000 гг.

Ключевым вопросом и проблемой региональной политики России в настоящее время является пространственная трансформация территории страны в соответствии с задачами социально-экономического и культурного роста. Но если основные формальные параметры такой трансформации не вызывают сомнений<sup>1</sup>, то сама стратегия и тактика развития является предметом продолжающихся дискуссий как в экспертном сообществе, так и в среде принимающих решения элит.

Опыт стран с большой территорией свидетельствует, что стратегии роста и развития должны включать четкое региональное планирование. Без принципиальных решений в этой сфере интересы территориальных и экономических субъектов, действующих на национальных и глобальных рынках, начинают входить в противоречия с интересами территорий, что неизбежно ведет к провинциализации и угасанию социально-экономической и, что еще более важно, культурной активности.

К региональному планированию относят, как правило, вопросы расселения, урбанизации, развития инфраструктур, повышения качества среды обитания, обеспечения мобильности населения, а также поддержки депрессивных территорий.

В российской ситуации, начиная с 1990-х годов, политика федерального центра все более ориентируется на решение последней задачи (поддержка депрессивных регионов), а имеющиеся инфраструктурные проекты имеют, по большей части, характер создания «коридоров» к сырьевым ресурсам Сибири и Дальнего Востока. Все же остальные значимые направления всерьез не разрабатываются, хотя и зафиксированы как приоритетные на уровне политических деклараций. В то же время отсутствие решений и поддерживающих проектов на всех остальных направлениях (прежде всего, «средовых» и связанных с развитием человеческого капитала) создает риски управленческой и политической фрагментации страны, ведет к росту региональных диспропорций, в целом снижает уровень экономической и культурной безопасности больших человеческих групп.

---

<sup>1</sup> Рост благосостояния и качества среды, конкурентоспособность российских регионов в мировой экономике, инновационная политика и т. д.

В определенной степени это является результатом исторической эволюции представлений об эффективной региональной политике. До конца 1980-х годов политика регионального планирования следовала, в основном, принципу выравнивания уровня развития территорий за счет их индустриализации. При этом если проследить историческую логику, то в советское время территориальные приоритеты всегда были четко обозначены. В 1920—1930-е годы — подъем отсталых окраин (Закавказье, Средняя Азия). В 1930-е и начале 1940-х годов — создание второй металлургической базы и максимально удаленных от вероятного противника машиностроительных заводов-дублеров на Урале и в Сибири. В 1950—1970-е годы — ускоренное развитие восточных районов страны; в 1960—1980-е годы — формирование крупных территориально-производственных комплексов. Но в начале XXI в. ни одна из уже использовавшихся стратегий не может быть применима, а новых ориентиров, которые учитывают новый геополитический и геоэкономический масштаб России, не предложено. Во всяком случае, вряд ли к таковым можно отнести расчет на рост «сырьевой роли» России в глобальной экономике.

Причины сложившейся ситуации надо искать в объективной смене стратегических приоритетов в период 1990-х годов. К их началу прежняя региональная политика себя, по сути, исчерпала. Индустриализация регионов перестала быть основным способом концентрации ключевых ресурсов развития (финансовых, интеллектуальных, природно-культурных и пр.). Более того, зачастую именно незаконченные проекты индустриализации становились в 1990-е — начале 2000-х годов причиной ускоренного «вымывания» ресурсов с территорий.

Отсюда и возникший в конце 1990-х годов термин с очевидным «кризисным оттенком» — «старопромышленные регионы». Кризис затронул, прежде всего, промышленные регионы России, где были сконцентрированы традиционные индустриальные производства: неконкурентоспособные технологии и рабочая сила, не имеющая квалификации, необходимой на современных производствах. При этом промышленно-технологический кризис сопровождался кризисом поселенческим: в стране не оказалось поселений, способных выполнить в полной мере функцию «полюсов роста». Москва и Санкт-Петербург не могли компенсировать эту ситуацию, поскольку ни тот, ни другой мегаполис не выступали (или выступали в очень ограниченной степени) в качестве источника развития для других территорий страны.

В сырьевых регионах произошло закрепление сырьевой специализации, но теперь уже не в рамках национального хозяйства, а всей мировой экономической системы. Сами производства в этих регионах чаще всего стали выступать в качестве начального, наиболее примитивного звена развернутых за границами России технологических цепочек. Отсюда — большие объемы экспорта сырья, а также специфическая направленность проектируемых крупных транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. Такое разрастание экспортоориентированного сырьевого сектора экономики страны давало слишком слабый импульс развитию ее несырьевых регионов. В лучшем случае стимулируется развертывание транспортных путей, а также работа предприятий технологического обеспечения сырьевых производств. Связь сырьевых зон с другими экономическими комплексами России все более ослабевает.

Процессы регионообразования в России, безусловно, продолжаются, но их логика носит, в основном, стихийный характер. Следует отметить, что если в части влияния на развитие отдельных субъектов РФ происходят определенные

изменения<sup>1</sup>, то вопрос о более крупных территориальных единицах, способных интегрировать усилия различных субъектов региональной политики, остается открытым.

В целом сложившаяся ситуация в сфере региональной политики характеризуется следующими системными недостатками.

1. В системе регионального управления отсутствуют институты согласованного использования ресурсов территорий (как внутри формирующихся регионов, так и на макрорегиональном уровне); различные аспекты территориального планирования распылены по разным ведомствам. Отсутствует система планирования над административными границами, и межрегиональная кооперация — ФАИП и ФЦП (теперь это ДЦП — долгосрочные целевые программы) не решают этой задачи. Ничего подобного новым трансграничным образованиям, подобным «еврорегионам» в Европе или ассоциациям муниципалитетов в США и Японии, в России в настоящий момент не существует. В Европе принята рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская конвенция от 21 мая 1980 г.). В 1994 г. среди изменений, внесенных в закон Японии «О местной автономии», было юридическое признание «коики рэнго» («ассоциаций обширных районов») со специальной системой управления, создаваемых для решения специфических задач силами нескольких префектур и/или городов. Внутри российской территории трансграничная кооперация представлена крайне слабо в силу фрагментированности интересов и практического отсутствия крупных межтерриториальных проектов. Предлагаемые в ряде документов способы экономического районирования (экономические макрорегионы и т. д.) подозрительно напоминают черты экономических подходов 20—30-х годов предыдущего века. Предлагаемые там формы отраслевой специализации больших территорий являются в современной экономике преходящими и вторичными (см., например, стремительное перемещение центров автомобильной промышленности из Поволжья в Ленинградскую область и район Московской агломерации), а реальный предмет региональной промышленной политики — инфраструктуры, позволяющие технологично менять специализацию в зависимости от интересов территории — остается «за кадром».

2. Налицо хаотичный рост поселений; идет опустынивание ранее освоенных территорий. В настоящий момент около 1/3 населения страны сосредоточено в крупных городах — административных центрах субъектов Федерации. По оценке экспертов, экономический рост сосредоточен всего в 140 точках из 1027 городов и поселков городского типа, а также примерно 152 000 сельских населенных пунктов. Более 50% населения страны, таким образом, живет вне зоны экономического роста и даже стабильности.

3. Несмотря на усилия федерального центра по выравниванию социально-экономического положения субъектов Федерации, диспропорции в уровне и темпах социально-экономического развития продолжают расти. Ситуация региональной дифференциации в России в 2000-х годах только усугубилась. В 1998 г. душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России

---

<sup>1</sup> Например, создана межведомственная комиссия по оценке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ при Министерстве регионального развития, утверждены стандарты стратегий и Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) и т. д. Кроме того, надо отметить появление таких финансовых инструментов, как Инвестфонд и Внешэкономбанк, в перечне целей которых — поддержка «регионообразующих проектов» на российских территориях.

превышало среднестатистический уровень в 2,5 раза, а в 2000-м — уже в 3,2 раза. Экономические аутсайдеры увеличили свое отставание от среднероссийских показателей с 3,3 до 3,5 раз. К 2004 г. 10—12 субъектов Федерации обеспечивали более 50% ВВП страны.

4. Реформы инфраструктур (транспорт, связь, энергетика, ЖКХ) и в целом пути реализации пакета реформ на территориальном уровне не синхронизированы; большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики и не обеспечивают связность страны. Специфической является преимущественная направленность проектируемых транспортных путей: от сырьевых зон к портам и пограничным переходам для вывоза на экспорт. Таковы планируемые новые железные дороги: Белкомур, Баренцкомур, Полярная, Трансконтинентальная, Северо-Сибирская, Амуро-Якутская железные дороги. Наблюдается существенное распыление ресурсов и дублирование инициатив крупных компаний в области создания необходимых для развития их бизнеса инфраструктур (портовое строительство, энергетика и т. д.).

5. Потеряны ориентиры оценки и планирования качества среды; концепция среды и средового проектирования в принципе не перешла в разряд технологических решений по развитию городов и регионов, что уже сейчас является серьезным барьером по привлечению инвестиций и накоплению человеческого капитала. В то же время исследования последних лет показывают, что решения о размещении капиталов со стороны крупных инвесторов принимаются в первую очередь не на основе факта наличия государственных инвестиций или налоговых льгот, а по параметрам наличия человеческих ресурсов и уровня деловой и социокультурной среды.

6. Весь комплекс проблем экономического развития регионов фактически сведен к регулированию межбюджетных отношений, в которых концентрация доходов на федеральном уровне не сбалансирована с передачей обязательств на уровень регионов. В связи с реализацией реформы местного самоуправления и появления новой системы разграничения полномочий можно прогнозировать обострение этой ситуации. Еще более критической ситуация может стать по итогам реформы бюджетных расходов, предусматривающей оптимизацию бюджетного финансирования социальных инфраструктур.

## **34.2. Кризис стратегий регионального развития: новые вызовы и ориентиры**

Кризис (прежде всего концептуальный, связанный с отсутствием новых идей и целей) регионального управления не разрешим без понимания и анализа противоречий, возникших в самой системе управления. Конечно же, внешние факторы (макроэкономическая и геополитическая среда) «добавляют» ему объективности — в смысле наличия «больших трендов», формирующихся за пределами национальных и региональных границ. Однако отсутствие четкости позиции и долгосрочной стратегии на уровне «федеральной региональной политики», собственно говоря, и превращают эти тренды в угрозы, а отсутствие ясно различимых сигналов о целях, принципиальных моделях и степенях свободы регионального развития препятствует консолидации коллективных субъектов (групп игроков) этого развития.

Одним из наиболее слабо осмысленных итогов реформ последних пятнадцати лет стал тот факт, что отраслевое управление перешло в основном к бизнесу. Развитие нефтяной отрасли, телекоммуникационной и строительной отраслей, черной и цветной металлургии, как и многих других, стало делом определенных корпораций и финансово-промышленных групп (с участием или — что более редко для России — без участия государства).

В бюджетных областях, чья коммерческая емкость достаточно велика, но не столь очевидна при существующих технологиях управления, можно ожидать такой же эволюции если не в кратко-, то в среднесрочной перспективе. Здравоохранение, образование, культура и спорт будут постепенно, «по частям» (как демонстрирует проект реформы социальной сферы) переходить в зону ответственности отчасти бизнеса, отчасти третьего сектора.

Как правило, в горизонте региональной и макрорегиональной политики от государства сегодня ждут институциональных решений, а также развития первичных и самых затратных инфраструктур. Но это уже не является отраслевым подходом, так как оценка такой «затратной» деятельности производится не с позиции отраслевых интересов, а исходит из таких **интегральных ориентиров** как рост качества жизни, капитализация территории, развитие человеческого потенциала и т. д. Иными словами, в качестве управленческих целей начинают использоваться показатели межотраслевого и надотраслевого характера.

Тем не менее в ряде случаев продолжают попытки административных органов вернуть себе мандат на отраслевое управление. Как правило, такая деятельность аргументируется заботой о государственной и/или национальной безопасности. Но даже когда «ренационализация» ключевых фрагментов отрасли удастся, приводит она, как правило, не к росту капитализации, а снижению конкурентоспособности отрасли в целом.

Сегодня перед органами государственной власти регионального уровня стоит жесткий выбор: либо ренационализация отраслевых функций, либо переход на следующий уровень управления, соответствующий вызовам современного мира<sup>1</sup>.

Необходимость перехода от отраслевой логики к интегральным целям и задачам, которые, собственно, и означают переход в режим развития (в отличие от «режимов» функционирования или выравнивания) становится очевидной по ряду проблемных оснований. Без их эффективного разрешения ориентация на региональное развитие остается в основном декларативной.

#### *Первое.*

В стратегическом смысле установка на рост конкурентоспособности территорий (регионов) делает практически бессмысленными традиционные количественные оценки уровня развития и рейтингования. Переход к макрорегиональному уровню и масштабу стратегирования (когда главным конкурентом и фоном для сравнения является не соседняя территория, а иногда предельно отдаленная, но имеющая ту же специализацию в международном разделении труда) требует серьезных как институциональных, так и организационных реформ. В качестве основных в уже случившейся международной практике можно отметить следующие:

<sup>1</sup> Что касается бюджетных отраслей, то, как видно из предложенного проекта реформы социальной сферы, решение явно недвусмысленно: государство будет стремиться избавиться себя от чрезмерной (т. е. излишне патерналистской) бюджетной нагрузки. С одной стороны, в качестве инструмента эффективного бюджета предлагается БОР. С другой стороны, предусматриваются различные организационно-правовые формы для учреждений и организаций, частично или полностью выходящих на рынок социальных сервисов и услуг.

- отказ от «жесткой» (вертикально интегрированной и узкоспециализированной) промышленной политики, переход к политике создания пространственно организованных кластеров (аналог: Отчет комиссии Бенджамена, 1990 г.);
- объект управленческих усилий смещается от управления отраслями и крупными корпорациями к территориальным стратегиям (аналог: План совместного развития Силиконовой долины, 1992 г.);
- в конечном счете, оба предыдущих пункта получают свое логическое завершение в установке на децентрализацию и демократизацию систем регионального управления (аналог: Доклад комиссии А. Гора, 1993 г.).

*Второе.*

Управленческие установки по реализации таких интегральных задач, как рост качества жизни или рост капитализации территории, не могут быть «прикреплены» в полном своем объеме ни к одному из существующих ведомств. В результате вся ответственность за их выполнение автоматически смещается вверх по иерархической лестнице и, в конце концов, замыкается на «первое лицо». Объем таких задач непрерывно возрастает, что не может не приводить к «закупорке» информационных каналов и замедлению темпов принятия решений.

Кроме того, рациональные решения по направлению бюджетных и иных инвестиций в критические (т. е. наиболее значимые для целей развития) зоны становятся в современной ситуации практически недостижимыми. Глобализация экономики и возникновение множества дополнительных системных связей требуют иных принципов стратегического планирования и, соответственно, иной матрицы критериев оценки эффективности управления.

Так, например. В каком отраслевом подходе можно решать проблему повышения пространственной мобильности населения<sup>1</sup>, которая блокируется совокупностью факторов? Во-первых, «связкой» архаического института прописки и неразвитостью рынка жилья, в результате чего некачественное, но имеющееся жилье оказывается предпочтительнее, чем перспективная работа. Во-вторых, привязкой социального пакета к территории и месту, а не человеку<sup>2</sup>. В-третьих, отсталостью транспортных артерий<sup>3</sup>.

Отсутствие принципиальных подходов приводит к тому, что важные решения принимаются либо за счет лоббирования (вплоть до коррупционного давления на государственные органы), либо по методу «аварийных служб» (как это нередко происходит в сфере ЖКХ).

*Третье.*

Даже в случае принятия к исполнению интегральных показателей эффективности управленческий субъект (в лице отдельных министерств или ведомств) сталкивается с серьезной методической проблемой. Отдельные индексы эффективности и иные показатели, принятые в сегодняшней управленческой (региональной)

<sup>1</sup> Заметим при этом, что мобильность населения является одним из важных критериев качества жизни.

<sup>2</sup> Монетизация льгот — это попытка решить, в том числе, и эту проблему.

<sup>3</sup> Так, трехчасовая изохрона доступности столицы государства, Москвы, выходит за пределы 200 км лишь по Октябрьской железной дороге. Если из Парижа поезда идут до Лондона, Амстердама, Кельна, Франкфурта, Марселя, Бордо и Женевы за три часа с небольшим, покрывая 500—750 км, то из Москвы в Нижний Новгород (450 км) за 7 часов: «дневная» деловая поездка становится невозможной. К аналогичному результату мы придем, если сравним состояние наших федеральных дорог с европейскими, американскими, японскими и даже китайскими и арабскими хайвеями и среднюю скорость движения по ним, или сопоставим относительные цены на пассажирские авиаперевозки. При таком положении дел мы не только теряем в мобильности грузо- и пассажиропотока, но и в уровне связности территории.

практике, могут строиться на разных основаниях и, тем самым, входить в противоречие друг с другом.

Фактически политика региональных властей во всех ареалах мира, ставящих цели территориального развития, расщепляется на два важнейших направления работ:

- капитализации территории в системах национального и глобального экономического баланса, а значит всех активов данной территории, в том числе хозяйственных инфраструктур, человеческого капитала, природных ресурсов и т. д.;
- повышения качества жизни, т. е. перераспределения «ровным слоем» результатов капитализации на социальную структуру данного общества.

По постановке задачи это напоминает установку на удвоение ВВП в сочетании с программой борьбы с бедностью и выравниванием социальных стандартов, при том что быстрый экономический рост практически всегда приводит к неравенству и социальной стратификации. Более того, опыт стран и регионов, совершающих «большой рывок», свидетельствует, что неравенство «необходимо» в качестве условия быстрого экономического роста.

Несложно заметить, что два показателя (капитализация территории и рост качества жизни<sup>1</sup>) могут войти в ситуацию управленческого дисбаланса, когда принятие решений, удовлетворяющих одному из них, будет блокировать принятие других необходимых решений. А поэтому административно-политическая реформа регионального уровня должна решать не только проблемы межотраслевого характера, но и выстраивать институты согласования разных систем показателей и, следовательно, различных интересов на территории.

В целом можно утверждать, что переход от задач социального выравнивания и темпов роста к задачам качества роста (социально-экономического развития) не обеспечен ни институционально, ни уровнем стратегической проработки «флагманских» проектов, имеющих макрорегиональное и общенациональное значение.

### **34.3. «Новое освоение». Опыт корпоративного планирования регионального развития в 2000-е годы: итоги и ограничения**

Как уже отмечалось, одним из важнейших итогов реформ стал переход функций отраслевого планирования к крупнейшим российским корпорациям и финансово-промышленным группам. В результате именно они реализовывали в 2000-е годы региональные стратегии, основанные на принципах отраслевого планирования.

<sup>1</sup> Качество жизни есть функциональная величина, параметры которой искусственно устанавливаются с целью мотивации населения к конкретному (социально-политическому и экономическому) образу жизни, который — в отличие от условий быстрого экономического роста — равно достижим для значительной доли населения (которое обычно называется «средним классом»). Потребность в этом индексе возникает обычно в период реформ социальных систем и служб, когда органам власти необходима публичная поддержка их действий по реформированию. Иными словами, высокий рейтинг качества жизни есть публичное выражение одобрения действиям правительства по изменению условий и правил жизни на территории. Не случайно поэтому в структуру рейтинга входят как объективные (например, ВВП на душу населения), так и субъективные (например, удовлетворенность системой образования или здравоохранения) показатели и критерии. Удовлетворенность всегда есть производное от желаемого и разделяемого образа жизни, т. е. от проекта его строительства.

В итоге можно констатировать очевидное преобладание экстенсивных форм «нового освоения» российских регионов над долгосрочными стратегиями, предполагающими качественную модернизацию основных секторов экономики, работу с качеством человеческого капитала, построение нового каркаса расселения и прочее, что, собственно, и входит в современное понятие «регионального развития». И хотя в последние несколько лет влияние крупных российских бизнес-структур на федеральном уровне ослабло (по сравнению с периодом 90-х), но в регионах их экономические интересы активно лоббируются, заметно усилилось их влияние и на процессы социального расслоения.

К крупному российскому бизнесу традиционно относят около 15 интегрированных бизнес-групп, преимущественно в экспортно-сырьевом секторе экономики, с объемом продаж более 1 млрд долл., в составе которых есть компании или предприятия, занимающие ключевое положение в важнейших отраслях экономики страны. Также в этой группе следует рассматривать компании с меньшим объемом продаж (от 500 млн долл.), но с ведущими позициями в своих отраслях.

Зоны влияния крупного бизнеса в регионах страны сформировались, в основном, в соответствии с картой размещения его активов. По широте охвата территории выделяются естественные монополии («Газпром» и «РАО ЕЭС»), представленные в большинстве регионов страны.

За ними идут нефтяные компании, которые помимо основного района добычи контролируют свои регионы нефтепереработки и зоны сбыта топлива. Например, «Сургутнефтегаз» имеет 2 базовых региона (ХМАО — добыча и Ленинградская область, Киришский НПЗ — переработка), а зоной распространения интересов стала Якутия, где располагается недавно приобретенный актив — Талаканское месторождение.

Металлургические компании более локализованы и в своих регионах являются доминирующими социально-экономическими субъектами. Однако в последние несколько лет они начали осуществлять программы активной экспансии в регионы, не являющиеся для них базовыми.

Определить пространственную локализацию компаний в секторе связи и коммуникаций, а также кредитно-финансовых структур не представляется возможным в силу специфики самого бизнеса, лишенного необходимости привязывать свою деятельность к конкретному региону размещения активов.

Учитывая отраслевой характер российских крупных корпораций, работающих в сырьевом секторе, можно с большей степенью уверенности утверждать, что в обозримой перспективе продолжится их движение на восток страны — в регионы размещения значительных сырьевых запасов. Также в целях оптимизации и снижения транзакционных издержек своего бизнеса корпоративный сектор будет наращивать свои активы в транспортно-логистическом комплексе (в том числе и в секторе трубопроводной транспортировки).

При этом концентрация интересов бизнеса в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке противоречит объективным (естественным) тенденциям стягивания населения страны с восточных окраин в более благоприятные по климату и насыщенные социальными инфраструктурами регионы европейской части России и отчасти регионы Урала и Западной Сибири.

Продвижение инвестиционного капитала в восточные и северные регионы страны «натякается» на встречное движение населения. Европейская часть России за счет миграции из других частей страны в 1991—2003 гг. получила 1,9 млн человек. Потоки мигрантов шли с трех сторон: Европейский Север и Республики Северного Кавказа дали по 20% миграционного прироста, а восток страны — 60%. Имен-



но последний поток и формирует достаточно мощный «западный дрейф»<sup>1</sup>, который перераспределяет население между азиатской и европейской Россией. Восточная отдающая зона за вышеуказанный промежуток времени отдала на запад 1,1 млн человек, из которых 78% расселились в европейской части России, 22% — на Урале и в Западной Сибири.

В среднесрочной перспективе одним из главнейших ограничений реализации крупномасштабных проектов комплексного освоения восточных территорий станет жесточайший дефицит человеческих ресурсов, выражающийся как в его малом количестве, так и в неудовлетворительном качестве. Последнее является следствием комплекса нерешенных проблем на стыке нескольких социальных политик: образовательной, здравоохранительной, демографической и миграционной.

В целом большинство крупных производственно-ориентированных компаний выбирают стратегию закрепления в своих базовых регионах и выборочной целевой экспансии, преимущественно в новые ресурсные зоны или транспортные «коридоры».

В табл. 34.1 приведена экспертная оценка макрорегионов РФ с точки зрения наличия в них крупных проектов российского бизнеса (точнее говоря, оценивались не проекты, а продекларированные намерения бизнеса в разворачивании тех или иных программ). При этом во внимание принимались инициативы, так или иначе упомянутые в разного рода стратегиях территориального развития как на федеральном, так и региональном уровне.

Таблица 34.1

**Приоритетные проекты российского бизнеса  
в региональном горизонте**

Макрорегионы	Корпоративные проекты
1	2
Центральный (без Москвы и области)	1. Строительство ЦБК с участием иностранного капитала (финская «Стора Энсо») в Вологодской области. 2. Системный девелопмент в рамках создания нового расселенческого каркаса вокруг Москвы и московской агломерации — Тверь, Калуга
Центрально-черноземный	1. Промышленная ОЭЗ в Липецке
Северо-Западный	1. Проект модернизации «Северной верфи» в С.-Петербурге (Объединенная промышленная корпорация). 2. Модернизация портовых комплексов на Балтике, в том числе в Калининграде. 3. Создание новых рекреационных и туристских зон, системный девелопмент крупных участков, в том числе в Калининграде

<sup>1</sup> Западный дрейф — наблюдаемое в евразийском масштабе с 60-х годов XX в. нарастающее перемещение значительных людских масс преимущественно в западном направлении. Западный дрейф рассматривается в двух аспектах: локальном — относительно территории России, когда каждая более восточная территория является демографическим донором соседней западной, — и глобальном (межконтинентальном), что превращает территорию РФ в пространство демографического транзита.

На территории России западный дрейф пришел на смену колонизационному тренду. Если колонизация носила центробежный характер, то западный дрейф — центростремительный. Будучи тесно связанной с процессом освоения новых земель, колонизация детерминировала перемещение людских потоков в основном в восточном и юго-восточном направлениях. Слом колонизационного тренда обозначил начало движения населения страны в обратном направлении — с востока на запад, из недавно обжитых малонаселенных территорий Зауралья в староосвоенные регионы центральной и южной частей Европейской России.

Окончание табл. 34.1

1	2
Северный	1. Развитие и модернизация ОАО «Боксит Тимана» в Республике Коми. 2. Строительство магистрали «Белое море-Коми-Урал» (Белкомур) по территории Архангельской и Мурманской областей, Республики Коми и Пермского края. 3. Комплексное освоение Штокмановского ГКМ (ОАО «Газпром»), в том числе и по территории субъектов макрорегиона
Южный	1. Строительство цементных заводов, освоение асбестовых месторождений. 2. Девелоперские проекты комплексного освоения земельных участков, развитие туристской инфраструктуры в Краснодарском крае, районе Сочи и Ростовской области. 3. Проекты углубленной переработки продукции сельхозпроизводства. 4. Модернизация портового комплекса на Черном море (Новороссийск, Туапсе) и Каспии (порт Оля, Астрахань). 5. Создание транспортных хабов на базе МТК 9 «Север — Юг»
Поволжский	1. Строительство ЦБК с участием иностранного капитала (финская «Стора Энсо») в Нижегородской области. 2. Развитие комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в г. Нижнекамске (Татарстан)
Уральский	1. «Урал промышленный — Урал полярный»
Западно-Сибирский	1. Реализация проекта «Урал промышленный — Урал полярный» в Тюменской области, ХМАО, ЯНАО, частично в Свердловской области. 2. Технологическая модернизация сырьевого комплекса
Восточно-Сибирский	1. Комплексное развитие Нижнего Приангарья. 2. Освоение Ванкорского месторождения на севере Красноярского края («Роснефть») 3. Ковыктинское ГКМ («Газпром») на территории Иркутской области. 4. Нефтепровод Восточная Сибирь — Тихий океан (+ автомобильная дорога вдоль трассы ВСТО). 5. Юрубчено-Тохомское месторождение в Эвенкии. 6. Разработка Элегестского угольного месторождения в Республике Тыва (Объединенная промышленная корпорация)
Дальневосточный	1. Освоение Талаканского месторождения на юго-западе Якутии («Сургутнефтегаз») 2. Чайандинское НГКМ на юго-западе Якутии. 3. Проект «Сахалин II» («Газпром») 4. Проект развития города Владивостока как центра международного сотрудничества*. 5. Газопровод Сахалин—Хабаровск—Владивосток

\* Проект развития города Владивостока не является корпоративным, но, безусловно, неочевидным образом способствует капитализации компаний, осуществляющих свою деятельность в этом макрорегионе.

Таким образом, можно «положить на гипотетическую карту» зоны потенциальной активности крупного российского бизнеса:

- Дальневосточный макрорегион (Приморский, Хабаровский края, Якутия, в меньшей степени — Сахалин);
- Восточно-Сибирский макрорегион (Иркутская область, Красноярский край и ряд прилегающих территорий);
- Северный макрорегион (Республика Коми, Архангельская, Мурманская области);

— Южный макрорегион (Краснодарский край, Ростовская область, отчасти Астраханская область).

По мнению ряда экспертов, после завершения периода активного приращения собственности в секторе крупнейших российских компаний наблюдается некоторое затишье проектной активности. Сложилась ситуация, при которой «компания есть, а проектов нет». По оценкам, такое положение сохранится до 2010 г. Суть, очевидно, состоит в том, что практически все крупные российские корпорации либо являются государственными, либо тесно аффилированы с государственными структурами и имеют доступ к государственным финансовым институтам. «Перекачаные финансовые мускулы» при тотальном дефиците квалифицированных кадров и высокой цене на все сырьевые ресурсы объективно поддерживают экстенсивные форматы и, наоборот, делают неэффективными все проекты технологического перевооружения и создания «мягких» территориальных инфраструктур. По большому счету, качество человеческого капитала и качество жизни не стало для крупных российских игроков фактором конкурентного существования. Финансово-бюджетная политика (во всех смыслах), очевидно, доминирует над территориальной, человеческой, инновационной и иными другими, которые требуют управления и интеллектуальных вложений наряду с финансовыми.

При этом если некая проектная активность все же присутствует, то планируемый рост носит ярко выраженный отраслевой, чаще «сырьевой» характер. В нефтехимии и нефтепереработке, химической промышленности, машиностроении в ближайшей перспективе крупнейшими российскими корпорациями ни один проект не заявлен<sup>1</sup>. Также отсутствуют крупные проекты, ориентированные на развитие «экономики комфорта и услуг».

Эту ситуацию интересно сравнить с приоритетами, которые прослеживаются в политике международных институтов развития на территории России. Так, например, структура и геоэкономическая «привязка» проектов, поддержанных в самое недавнее время ЕБРР, выглядит следующим образом (табл. 34.2).

Таблица 34.2

**Структура портфеля инвестиции ЕБРР в Российской Федерации по секторам**

Сектор	Доля, %	Регионы присутствия по секторам
1	2	3
Корпоративный сектор	33	<b>Автомобилестроение:</b> Калужская область («Фольксваген»), Тольятти (GM-АвтоВАЗ), Санкт-Петербург («Toyota»). <b>Машиностроение:</b> Ивановская область («Автокран»), Татарстан («Вайнербергер»), Санкт-Петербург («Силовые машины»). <b>Производство бытовой техники:</b> Липецкая область («Стинол»). <b>Сельское хозяйство:</b> Краснодарский край
Инфраструктура и энергетика	28	<b>ЖКХ:</b> Московская область, Саха-Якутия, Вологда, Красноярск, ХМАО, Череповец, Сургут, Пермь. <b>Транспорт:</b> Казань, Калининград, Таганрог. Пермский, Красноярский, Сочинский аэропорты. Платные мосты в Перми и Красноярске. <b>Энергетика:</b> Свердловская область, Пермский край, Республика Коми («ТГК-9»)

<sup>1</sup> Однако, например, активно обсуждаются возможности развития производств по переработке попутного газа, что вызвано планами федерального правительства ввести налог на добычу полезных ископаемых на попутный газ. Предполагается, что НДПИ на попутный газ будет расти в течение 5—6 лет.

Окончание табл. 34.2

1	2	3
Финансовый сектор	19	Страхования компания «РЕСОГарантия»
Поддержка микро-, малых и средних предприятий	10	Через систему отношений с «Абсолют-банком», «Внешторгбанком»
Содействие торговле	10	Региональная сеть супермаркетов «Лента»

Нетрудно заметить, что отраслевая природа, а также географическое размещение проектов на территории РФ практически не совпадают (за исключением, может быть, Южного макрорегиона) в рамках перспективного видения российского корпоративного сектора и международных институтов развития.

### 34.4. Государственное планирование регионального развития: концепции и направления

#### 34.4.1. Общие проблемы государственного планирования регионального развития

Противоречия, которые возникают при наложении территориальных, отраслевых и корпоративных интересов, инициировали (как в советское, так и в постсоветское время) появление ряда последовательных концепций макрорегионального развития — как основы принятия решений на региональном уровне: экономические районы, территориально-производственные комплексы (ТПК), опорные регионы и т. д. Особняком в этом ряду должны рассматриваться Федеральные округа, так как смысл их создания лежал в плоскости решения политических (сборка страны), правовых (выравнивание правового пространства) и административных задач более, чем собственно экономической тематики.

Смысл этих попыток понятен: «укрупнение масштаба управления» под цели запуска межрегиональных проектов вполне объяснимо, с точки зрения тех ограничений, которые накладывает традиционная административно-политическая карта.

1. В большинстве случаев возможности отдельно взятого субъекта не соразмерны масштабу проектов развития, способных оказать влияние на всю системную целостность российской экономики, а территориальная привязка таких проектов не совпадает с формальными границами территорий (за редкими исключениями — как, скажем, проект развития Нижнего Приангарья в Красноярском крае).

2. При лоббировании отдельными территориями своих интересов возникает опасность дублирования инфраструктур и «распыления» ресурсов (особенно при появлении на территории крупных корпораций, отстаивающих свои «параллельные» инфраструктурные интересы).

3. Не сложилась практика горизонтальных связей и взаимодействия на уровне отдельных субъектов, отсутствуют институциональные и правовые основания для такого рода сотрудничества.

Последний по времени такой вариант — пространственный раздел Концепции долгосрочного развития РФ, предложенный Минрегионразвития. Модель «полицентричного пространственного развития РФ» предполагает выделение десяти

макрорегионов (экономических районов)<sup>1</sup>, объединенных на основе нескольких принципов, среди которых особое место занимают: 1) инфраструктурная специализация макрорегиональных образований и 2) «наличие зон роста, выполняющих роль центров развития и оказывающих стимулирующее влияние на социально-экономическое развитие остальных территорий в составе макрорегиона».

По сути, пункт 2 воспроизводит концепцию «опорного каркаса» страны и позволяет выделить на карте РФ те территории (субъекты), которые «притягивают» значимые в национальном горизонте проекты развития — точки концентрации инвестиций и связанных усилий федеральных, региональных и корпоративных участников. Однако и в этом своем виде пространственная проекция базового сценария развития оставляет нерешенным вопрос о «субъектах развития, ответственных за макрорегиональный уровень», а также о нормативно-правовых и организационных институтах, позволяющих осуществлять эту функцию.

Поддержка проектов такого уровня должна подразумевать формирование коллективных агентов развития (своего рода «проектных консорциумов»), соразмерных масштабам проекта, а правовое обеспечение должно быть более определенным. Видимо, не случайно, например, что весь портфель проектов Инвестиционного фонда 2007 г. был сформирован «в границах» конкретных субъектов (С.-Петербург, Москва, Красноярский край, Республика Тыва, Читинская область, Республика Татарстан). В самом сложном из них (Нижнее Приангарье) государственным координатором инвестиционного проекта является Совет администрации Красноярского края; в ряде других ответственным исполнителем становится Федеральное агентство (т. е. не «макрорегиональный субъект»).

В 2008 г., судя по заявлению министра регионального развития, ситуация начала меняться, и проекты приобретают более выраженную межрегиональную и даже международную направленность (строительство платной автодороги между Москвой и Санкт-Петербургом, строительство скоростной железнодорожной магистрали Санкт-Петербург — Хельсинки, а также «Полярный Урал»). Однако по-прежнему неясно, какая институциональная модель обеспечивает макрорегиональный масштаб современного территориального планирования в России.

Кроме того, в Концепции долгосрочного развития РФ до 2020 г. очевидно противоречие между выбранным в качестве основного приоритета инновационным сценарием и пространственной проекцией развития, которая совершенно очевидным образом «заточена» под энергосырьевой сценарий. Это транзитные коридоры по доставке добываемого сырья к основным портам и перевалочным пунктам, большая доля инвестиций ориентирована на новые «сырьевые разработки», новые промышленные мощности ориентированы, как правило, на более глубокую переработку добычи и т. д.

Анализ стратегических и планировочных документов отдельных субъектов РФ свидетельствует, что наибольшую потребность в инвестициях испытывает сектор инфраструктурного развития (транспортные, энергетические, коммунальные и другие инженерные сети и коммуникации). Доступ к ним, их состояние и количество не соответствуют не только перспективным планам развития территорий и отраслей, но и даже текущим потребностям жизнеобеспечения и функционирования. Вследствие этого приоритетными проектами большинства региональных стратегий являются проекты по наращиванию энергетических мощностей, модерни-

<sup>1</sup> Центральный, Центральнo-черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Поволжский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный.

зации дорожного фонда, строительству крупных логистических комплексов (на базе морских портов и аэропортов), обеспечению связности субъектов с центром страны, развитию и обслуживанию экспортно-импортных и транзитных грузо- и пассажиропотоков по территории РФ.

Заслуживает особого внимания тот факт, что ЖКХ, традиционно и заслуженно считающееся одной из самых проблемных отраслей, не попало в число приоритетных проектов ни в одной из предложенных стратегий регионального развития. Точнее говоря, в ЖКХ просто нет проектов по комплексной технологической и управленческой реновации этого сектора (в том числе и по внедрению программ энергосбережения), строительству новых современных коммуникаций в соотношении с планами развития других секторов экономики региона. Это особенно заметно на фоне деятельности зарубежных фондов и институтов развития в России, которые значительную часть своего «российского бюджета» выделяют на программы модернизации коммунальных сетей.

Кроме того, большую перспективу, с точки зрения наиболее устойчивых трендов, будут, по-видимому, иметь проекты по модернизации городской среды в ключевых точках расселения, а также развертывание рекреационных и поселенческих зон, что является базовым условием обеспечения конкурентоспособности в современной экономике. Ситуация с развитием многовариантной и качественной городской среды в России предельно осложнена тем обстоятельством, что порядка четверти всех субъектов РФ имеют монопрофильную экономику, а в 13 субъектах доля монопрофильных городов превышает 60%. В этой ситуации города по определению не могут выполнять свою главную функцию — служить пространством и регулятором выбора жизненных стратегий для собственного населения<sup>1</sup>.

Стремление к развитию инновационного сектора экономики демонстрируют, в первую очередь, регионы с высоким научным и кадровым потенциалом, традиционно сильными научными школами и исследовательскими центрами. Во вторую очередь, регионы, лишенные значимых запасов минерально-сырьевых ресурсов и испытывающие последствия угасания традиционных (неконкурентоспособных) отраслей хозяйства, но имеющие некоторый задел в узкоспециализированных отраслях знания и производства (например, федеральный центр радиационной медицины в Калужской области).

Что касается развития экспортно-ориентированных производств, то по-прежнему базисом для их разворачивания служат минерально-сырьевые ресурсы. В подавляющем большинстве случаев под приоритетными проектами понимаются проекты освоения новых месторождений и, как максимум, проекты строительства предприятий по переработке (обработке, упаковке) российского газа, нефти, угля, золота, металлических руд и т. п. Гораздо меньше проектов, нацеленных на производство высокотехнологичной продукции машиностроения (самолеты, суда и иные сложные машины и механизмы), в том числе из-за незавершенной консолидации активов этого типа в соответствующих отраслях и кластерах. При этом пока неясно, как повлияют на эту ситуацию планы по созданию государственных корпораций в сферах авиа- и судостроения.

В большинстве случаев «направления развития» или «проектные направления» аналогичны для регионов с самым разным уровнем социально-экономического развития. Проблемы становятся очевидными при оценке всего регионального

<sup>1</sup> Тем не менее можно предположить, что проекты, подобные плану развития г. Владивостока к саммиту АТЭС в 2012 г. (но уже не в формате «подготовки к событию», а в систематическом режиме), начнут появляться все более часто.

портфеля проектов, когда выясняется, что они могут противоречить друг другу на ценностном уровне. (Так, например, Астраханская область: развитие негативных по экологическому воздействию газо-, нефтедобывающих и перерабатывающих производств на Каспии и развитие рыбного хозяйства в тех же водах.)

Отдельного обсуждения заслуживает тема конкурентной борьбы регионов за ресурсы и рынки сбыта в ситуации эксплуатации общего ресурса развития (Иркутская область и Республика Бурятия при формировании пакета проектов в туристско-рекреационной индустрии озера Байкал или планы по строительству ЦБК в нескольких соседних регионах Восточной Сибири и Дальнего Востока).

#### **34.4.2. Тенденции государственного планирования развития основных макрорегионов России**

С учетом макрорегиональной ситуации, а также на основании предложенных к обсуждению стратегических документов развития можно — в достаточно схематичном виде — выявить следующие тенденции и проектно-программные намерения госорганов на подведомственных им территориях.

##### **Центральный макрорегион**

Для Центрального макрорегиона основным ограничением дальнейшего развития является текущий и перспективный дефицит энергетической инфраструктуры. Вследствие этого приоритетными проектами большинства региональных стратегий являются проекты по наращиванию энергетических мощностей.

Существенное место в региональных стратегиях занимают проекты по развитию транспортной сети: создание скоростного железнодорожного сообщения Москва — С.-Петербург; трассы Москва — Киев, строительство путепроводных развязок в г. Вологде и п. Шексна; строительство вторых ниток шлюзов 1—6 Волго-Балтийского водного пути; строительство первого гидроузла Северо-Двинской шлюзованной системы в Вологодской области и т. д.

Центральный макрорегион «естественным образом» является лидером развития инноваций: локализация 2 технико-внедренческих зон на территории московской агломерации (Дубна и Зеленоград), потенциал Москвы как главного научного и образовательного центра России. Кроме Московской агломерации и в других сопредельных субъектах РФ имеются перспективные проекты в инновационном секторе (например создание Центра радиационной медицины в Калужской области на базе Обнинска).

Все субъекты этого макрорегиона вынуждены бороться с вымыванием населения в пользу Московской агломерации. Это проблема породила ряд проектов местных властей по созданию комфортных и привлекательных условия жизни в других, кроме Москвы, регионах, преследующих цели сохранения «своего» человеческого ресурса. При этом безусловно определяющим фактором для развития макрорегиона является Московская агломерация.

##### **Центрально-черноземный макрорегион**

Основной отраслевой специализацией Центрально-черноземного макрорегиона является сельское хозяйство. Во многом вследствие этого в макрорегионе фиксируется один из самых низких показателей ВВП на душу населения (меньше только в Южном макрорегионе).

На общем фоне наибольшими преимуществами обладает Липецкая область, являющаяся базовым регионом для Новолипецкого металлургического комбината, который контролирует также Стойленский ГОК в Белгородской области. В Липецкой области функционирует ОЭЗ промышленно-производственного типа, что дает основание рассчитывать на появление ряда крупных проектов в обрабатывающей промышленности.

### **Северо-Западный макрорегион**

Субъектами, обеспечивающими рост макрорегиона в целом, являются Санкт-Петербург, Ленинградская и Калининградская области и Республика Карелия. Приоритетные проекты развития, заявленные в региональных стратегиях: развитие транспортной инфраструктуры (строительство магистрали «Онега», коридора «Баренц-линка», Северного транспортного коридора, порты Балтийского моря, Западного скоростного диаметра Санкт-Петербурга, платной автодороги Москва — Санкт-Петербург, ж/д магистрали Санкт-Петербург — Хельсинки, Орловского тоннеля под р. Невой и пр.). Количество проектов в сфере транспорта обусловлено приграничным положением макрорегиона и его значимостью для экспортно-импортных и транзитных потоков по территории России.

При всей очевидной весомости транспортно-логистического комплекса в структуре экономики этих регионов, в С.-Петербурге (и Ленинградской области) заявлены намерения по развитию инновационного сектора на базе сложившихся исследовательских центров.

В макрорегионе с его богатым культурным и природно-ландшафтным наследием имеются предпосылки для разворачивания крупных девелоперских проектов и проектов по инфраструктуре туризма (для Калининградской области — с использованием механизма ОЭЗ туристско-рекреационного типа «Куршская коса», а также Карелия). Перспективным является кластер лесодобычи и лесопереработки в Карелии, однако в стратегии региона не заявлено крупных проектов в этом секторе.

### **Северный макрорегион**

Для Северного макрорегиона транспортная инфраструктура также имеет ключевое значение и входит в число приоритетов, обозначенных в стратегических документах. В проектном поле уже сейчас заявлено строительство железной дороги «Белкомур» (проект является сетевым, проходит по территории Мурманской, Архангельской областей и Республике Коми и связывает их с Пермским краем).

В сфере развития экспортно-ориентированных производств стоит отметить намерения региональных органов власти по разработке алмазных месторождений, однако компания «Алроса» (как главный партнер) пока не проявила к ним достаточного интереса. По мнению экспертов, проект по добыче архангельских алмазов может состояться лишь при появлении партнера, сопоставимого, скажем, с Внешэкономбанком по масштабам и происхождению капитала.

В связи с проектами по добыче нефти на шельфе возникают возможности для разворачивания достаточно крупных проектов по техническому перевооружению предприятий для целей гражданского судостроения и машиностроения (производство танкеров для транспортировки нефти и газа, ледоколов и платформ для разработки месторождений).



### **Южный макрорегион**

Южный макрорегион объединяет наиболее разнородные по уровню социально-экономического развития субъекты. Наиболее высокий потенциал роста имеют Краснодарский край, Ростовская и Астраханская области.

Макрорегион имеет приграничное положение, вследствие этого проекты по развитию транспортно-логистической инфраструктуры многочисленны и отнесены к числу приоритетных. Развитие МТК «Север — Юг», развитие порта Новороссийска вместе с портом Тамань, порты Туапсе и Темрюк; увеличение пропускной способности ж/д участков на подходах к портам Таманского полуострова и т. д.

Юг России является основной зоной рекреации для всей Российской Федерации, создание двух ОЭЗ соответствующего типа (в Краснодаре — новая Анапа, в Ставрополе — Гранд Спа Юца) является основанием для взрывного роста туристического сектора. В ближайшие несколько лет будут актуальны проекты комплексного освоения земельных участков и развития туристической инфраструктуры. Экономический рост Юга России, рост населения, повышение уровня жизни, приток капиталов создают условия для проектов в сфере урбанизации: создание Южного федерального университета и развитие Сочинской и Ростовской агломерации.

Для этого макрорегиона сельское хозяйство при всей его невысокой рентабельности является базовым сектором экономики. Хорошими темпами развивается пищевая промышленность и сопутствующие ей секторы производства (например, технологическое перевооружение и интенсивное расширение производства комбайнов на «Ростсельмаше»).

### **Поволжский макрорегион**

Базовыми для Поволжского макрорегиона являются Нижегородская область и Республика Татарстан. В числе лидеров рассматривается также и Самарская область. Эти регионы имеют высокий уровень промышленного производства в структуре своей экономики. Их глубинное расположение на карте России, довольно хорошо развитая транспортная сеть, высокая плотность населения и наличие крупного промышленного сектора диктуют, прежде всего, потребность в решении проблем энергетической инфраструктуры.

Но развитие энергетической инфраструктуры, хотя и заявлено в качестве приоритета в большинстве стратегий, является обеспечивающим фактором по отношению к развитию промышленных производств. Так, в Татарстане реализуется проект по строительству комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов, обеспечить развитие меньших по масштабам промышленных предприятий призвана ОЭЗ «Алабуга». Имеются проекты в сфере авиастроения (КАПО им. Горбунова), которые, скорее всего, будут реализовываться уже в составе ОАК. В автомобилестроении (КамАЗ, Северсталь-авто) пока не планируется значительных инвестиционных вливаний.

В Нижегородской области заявлены планы по созданию макрорегионального центра производства и дистрибуции товаров массового спроса. Предпосылки для этого имеются: близость массовых рынков сбыта, развитость транспортной инфраструктуры, наличие квалифицированной и относительно недорогой рабочей силы.

### **Уральский макрорегион**

Базовым регионом Уральского макрорегиона является Свердловская область с традиционно промышленно-ориентированной экономикой. Приоритетом разви-

тия заявлена дальнейшая индустриализация, предусматривающая обновление существующей технологической базы, расширение спектра выпускаемой продукции прежде всего с высокой добавленной стоимостью (черная и цветная металлургия). Развитие преимущественно энергоемких производств (металлургия, машиностроение, горнорудная, лесоперерабатывающая промышленность) потребует значительного увеличения числа генерирующих мощностей. Для обеспечения надежности работы энергосистемы «Свердловэнерго» за счет использования избыточных мощностей в соседней системе «Тюменьэнерго» предусмотрено строительство межсистемной ЛЭП-500 кВ «Ильково-БАЗ». Однако в ситуации разворачивания крупномасштабного проекта «Урал промышленный — Урал полярный» в Тюменской области, скорее всего, возрастет уровень энергопотребления и избыточные мощности, на которые рассчитывают в Екатеринбурге, просто перестанут быть таковыми. В связи с этим вопрос обеспечения энергетической безопасности становится ключевым и потребует системных решений.

Металлургические производства Челябинской области являются важным, но «фоновым» фактором, который имеет постоянное влияние, но вряд ли станет ресурсом ускоренного развития макрорегиона.

Отдельным приоритетным направлением стоит выделить развитие старопромышленных агломераций Уральского макрорегиона (Екатеринбург, Пермь, Челябинск). Ключевым фактором развития макрорегиона становится формирование современной урбанизированной среды в этих городах-каркасах. С этим обстоятельством связаны планы по созданию Евразийского университета в Екатеринбурге, проект создания Челябинской агломерации, модернизация городской среды Перми и т. д.

### **Западно-Сибирский макрорегион**

Базовыми для развития Западно-Сибирского макрорегиона являются Кемеровская и Тюменская области (вместе с ХМАО и ЯНАО). Приоритеты, обозначенные в региональных планировочных документах, сосредоточены в промышленном и сырьевом секторе с ориентацией на экспортно-ориентированные составляющие. Двигателем роста для Тюменской области и соседних территорий может стать реализация федерального мегапроекта «Урал промышленный — Урал полярный», в реализацию которого напрямую или косвенно будут вовлечены и субъекты Уральского макрорегиона. Существенным ограничением для его развития является недостаточность транспортных и энергетических ресурсов. Для Кемеровской области приоритетом является транспортно-логистический комплекс, прежде всего железнодорожные линии для вывоза угля и ввоза сырья для местных металлургических предприятий.

В макрорегионе заявлены к реализации крупные инновационные проекты, которые призваны обеспечить научно-технологическое сопровождение базового добывающего сектора: Тюмень — «Западно-Сибирский инновационный Центр нефти и газа», Кемерово — «Зона инновационного развития для целей технологического обеспечения горнодобывающей промышленности РФ».

Помимо промышленного освоения значительную роль могут сыграть мероприятия по улучшению системы жизнеобеспечения. Разворачиваются проекты развития городской среды в Тюмени, Новокузнецкой агломерации, в том числе строительство туристического комплекса «Шерегеш» (общий объем финансирования 16 297,1 млн руб.), модернизация аэропорта Новокузнецка — как основного для инкаминга туристов.

Формально стратегические приоритеты, заявленные в макрорегионе Западной Сибири, закрывают всю «сетку» проектов развития: инфраструктурные проекты, развитие инновационного производства, расширение линейки экспортных товаров с высокой добавленной стоимостью, модернизация среды обитания. Мегапроект «Урал промышленный — Урал полярный» в случае реализации становится «якорем» инвестиций федерального уровня.

### **Восточно-Сибирский макрорегион**

Восточно-Сибирский макрорегион является базовой точкой для реализации основной массы проектов нового освоения природных ресурсов. Наиболее крупный — «Развитие Нижнего Приангарья» — сопоставим по масштабам с проектом освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области и проектом освоения минерально-сырьевой базы Республики Тыва — все они поддержаны из средств Инвестиционного фонда РФ. Помимо этого имеются потенциальные проектные намерения ряда крупнейших российских корпораций: освоение Ванкорского месторождения на севере Красноярского края («Роснефть»), Ковыктинское ГКМ («Газпром») на территории Иркутской области, нефтепровод «Восточная Сибирь — Тихий океан» (плюс автомобильная дорога вдоль трассы ВСТО), Юрубчено-Тохомское месторождение в Эвенкии.

Помимо сырьевого сектора имеются значимые промышленные проекты: развитие алюминиевой индустрии (реконструкция и расширение Иркутского алюминиевого завода, модернизация Братского алюминиевого завода, строительство алюминиевого завода в Тайшете); лесопереработка (модернизация и реконструкция Усть-Илимского и Братского ЛПК, технического перевооружение Байкальского ЦБК, производство по лесозаготовке и глубокой переработке в Усть-Куте и т. д.).

Освоение сырьевых ресурсов Восточной Сибири должно сопровождаться опережающим строительством транспортных и энергетических инфраструктур. Проекты в энергетике: пусковой комплекс Богучанской ГЭС, третий энергоблок Березовской ГРЭС-1, Красноярская ТЭЦ-3.

### **Дальневосточный макрорегион**

Для Дальневосточного макрорегиона базовыми регионами являются Хабаровский и Приморский края. Приграничное положение и локализация этих территорий в створах основных трансграничных (трансконтинентальных) коридоров создают потребности опережающего развития транспортно-логистического комплекса. В стратегических документах Хабаровского края заявлены проекты по развитию авиационного транспортно-логистического узла (хаба) на базе аэропорта Хабаровска; развитие Ванино — Советско-Гаванского транспортно-промышленного узла; строительство 2-й очереди моста через р. Амур; строительство железнодорожной линии Селихино-Ныш с ответвлением Лазарев — Николаевск-на-Амуре.

В сырьевой сфере наиболее вероятными и перспективными являются проекты освоения Талаканского месторождения на юго-западе Якутии, Чаяндинского НГКМ, проект «Сахалин II» («Газпром»), а также строительство газопровода Сахалин — Хабаровск — Владивосток и Ургальского топливно-энергетического комплекса.

Среди приоритетов первой очереди властями регионов заявлены цели по развитию городов, сопоставимых по качеству среды с приграничными городами

с китайской стороны. Инициативы по приданию Владивостоку статуса центра международного сотрудничества, подкрепленные федеральным финансированием, создают необходимые предпосылки для «прорастания» крупных проектов, в том числе с участием иностранного капитала.

## **34.5. Общие принципы регионального планирования в условиях глобальной конкуренции**

### **34.5.1. Типология российских регионов (макрорегиональный контекст)<sup>1</sup>**

На основе выделенных в горизонте регионального развития проблем, приоритетов, и геоэкономического положения можно предложить следующую типологию российских регионов как объектов различных форм и стратегий управления. Важной характеристикой этой типологии является опора на макрорегиональный контекст, что позволяет оценить перспективы развития каждого конкретного региона в масштабе глобальных мирохозяйственных связей. Это, в свою очередь, отражает возможные формы интеграции Российской Федерации в мировой экономический процесс<sup>2</sup>.

#### **1. «Мировой город» (пока только Москва и отчасти С.-Петербург)**

Центры, оказывающие значительное влияние на глобальную экономику. В случае Москвы — на два значимых сегмента мирового рынка: сырьевой и безопасности. Позиции Москвы более слабы на других глобальных рынках — финансовом, информационном, образовательном, транспортно-логистическом, инновационном. В случае С.-Петербурга — это, прежде всего, транспортно-логистический и, возможно, туристический рынок.

#### ***Приоритетные цели развития***

Ускорение инфраструктурного развития российских агломераций, формирование урбанизированной и одновременно экологически ориентированной среды, привлечение ТНК и крупных мировых торговых и финансовых центров для размещения своих штаб-квартир; втягивание на территорию мировых культурных, научных и спортивных событий (включение в календарь мировых событий). Ориентация на поликультурность и связанные с ней гуманитарно-образовательные инфраструктуры, в том числе инфраструктуры безопасности в их современном понимании.

<sup>1</sup> В данном разделе используются материалы, полученные в ходе работ по заданию Министерства регионального развития РФ в 2006 г. с участием ЦСР «Северо-Запад».

<sup>2</sup> Альтернативой является прописывание специализации территорий внутри национального целого и сравнение по показателям относительно средних общероссийских. Однако этот, второй, путь не позволяет учесть факторы глобальной конкурентоспособности и заставляет рассматривать экономику РФ как «анклавную» и, следовательно, не имеющую доступа к международным финансовым инструментам и ресурсам.

## **2. Зоны технологического трансферта (например, Калининград, Краснодар, Иркутск, Липецк и т. д.)**

В случае сохранения относительно высоких темпов роста российской экономики в ближайшие 5—10 лет будет происходить ее технологическое переоснащение. Это будет связано с импортом массовых стандартных технологий, а основным экспортером станут иностранные фирмы, разворачивающие свои процессинговые и дистрибуционные центры на растущем российском рынке. Для этого на территории страны будут создаваться зоны технологического трансферта. Размещение точек технологического трансферта будет, по большей части, происходить только в пунктах вблизи рынков потребления, обладающих достаточными ресурсами квалифицированной рабочей силы и расположенных в створах крупных транспортных коридоров (например, МТК «Север — Юг», Транссиб и иные трансграничные трассы).

### **Приоритетные цели развития**

Формирование промышленно-технологических участков (brown fields) под быстрое развертывание таких зон, привлечение стратегических инвесторов, поддержка импорта наиболее передовых технологий, увеличение инвестиций в инфраструктуру, преодоление дефицита рабочей силы, работа с человеческими ресурсами при поддержке крупных компаний и образовательных центров.

## **3. Инновационные зоны<sup>1</sup> (с определенными оговорками — Томск, Новосибирск)**

На территории России отсутствуют полностью сформированные инновационные зоны. Не создана организационная платформа для развертывания региональных модулей национальной инновационной системы. «Наукограды» и ЗАТО не справляются с функцией концентрации инновационной деятельности. Мировой опыт сборки платформ инноваций на базе крупных университетов пока в России не реализован<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> В настоящее время доля России на мировых рынках высокотехнологичной продукции оценивается в 0,2—0,3%, что составляет порядка 6—8 млрд долл. (Для сравнения: США — 160 млрд, Китай — 108 млрд, Япония — 105 млрд, Германия — 103 млрд, Чехия — 5,8 млрд долл.). На рынке технологий Россия практически не представлена, а ее доходы от технологического экспорта незначительны (Россия — 0,09 млрд долл., США — 38,0 млрд долл., Япония — 10,2 млрд долл.).

По прогнозам мировой рынок высокотехнологичной продукции вырастет за 15 лет в 4—5 раз, с 2 до 8—10 трлн долл. Это означает, что даже сохранение сегодняшней, крайне незначительной, квоты России на этом рынке потребует серьезного напряжения сил в конкурентной борьбе.

Россия по-прежнему обладает серьезным научным потенциалом, однако результативность его использования крайне низка. Если по масштабам научно-исследовательского потенциала Россия занимает не ниже 15-го места в рейтинге стран-лидеров, то по результативности — 30—40-е.

Россия, как утверждают эксперты, может претендовать на 10—15% мирового рынка наукоемкой продукции, что приносило бы 120—180 млрд долл. в год. Однако для того, чтобы расширить свою долю на мировом рынке высоких технологий, российский экспорт этой продукции должен расти на 15—20% в год и выйти на рубеже 2020 г. на уровень не ниже 80—100 млрд долл. США (около 10% мирового рынка).

Сейчас Россия способна конкурировать на мировом рынке примерно по 17 ключевым направлениям производства наукоемкой продукции. К ним относятся фармацевтика, ядерная энергетика, оптоэлектроника, телекоммуникационное оборудование, оптоволокно, новые материалы, оптические приборы и синтетическое оборудование, программное обеспечение и ряд других.

<sup>2</sup> Характерно, что в мировой инновационной практике роль опорного каркаса для инновационной экономики выполняют в последнее десятилетие не крупнейшие города-мегаполисы, а города «второго ряда», с населением до 1 млн и инвестирующие значительные ресурсы в «дружественную среду» — туризм, рекреация, досуг, культура, городской архитектурный дизайн и т. д. (Сиэтл, Дублин, Лилль и пр.). Их стратегической особенностью является ориентация на долгосрочное привлечение квалифицированных человеческих ресурсов со всего мира.

### **Приоритетные цели развития**

Активизация процессов экологической и рекреационной урбанизации, создание технических внедренческих зон, повышение коммуникационной доступности и связности инновационных зон с глобальными рынками и транснациональными университетами (в том числе с теми, которые проектируются на российской территории — национальные университеты в Красноярске, Ростове-на-Дону и т. д.).

### **4. Трансграничные территории**

Важнейшей регионообразующей базой России являются пограничные территории и прилегающие к ним административные образования, являющиеся, по сути, транзитными коридорами финансовых потоков, человеческого капитала и технологий внутрь и вовне страны. С учетом роста конкуренции на всех «флангах» мировой экономической системы, необходимо новое понимание принципов организации «пограничного пространства» — не столько оборонительного рубежа, сколько катализатора экономического роста.

На роль регионов трансграничного типа могут претендовать:

- на Дальнем Востоке — Владивосток или Хабаровск;
- на юге — Краснодар, совместно с Новороссийским и Туапсинским портовыми комплексами; Астрахань как потенциальный лидер Каспийского международного макрорегиона;
- на Северо-западе территории пяти областей и республик входят в структуру Еврорегионов «Баренц» и «Карелия», а Калининград является естественным анклавом России в Европе;
- в Приполярье — Мурманск, Архангельск и, возможно, Анадырь;
- следует учитывать и переходы «второго плана», но способные обеспечить существенный социально-экономический эффект в рамках территориальной специализации (так, например, Кяхта в южной Бурятии «дает выход» на Монголию и — далее — на внутренний Китай, что является исключительно перспективным для развития туристско-рекреационной зоны на Байкале).

Трансграничные регионы экономически и политически легализуют статус России как страны, формирующей глобальные коридоры развития — человеческие, финансовые, технологические, транспортные и пр.<sup>1</sup>

### **Приоритетные цели развития**

Приоритетным направлением является формирование моделей и форм эффективного трансграничного сотрудничества за счет создания узлов — транспортно-логистических, торговых, социально-культурных. Столь же эффективной может оказаться реализация серии проектов по привлечению трудовых ресурсов, адаптации мигрантов и повышению продуктивности межкультурного взаимодействия.

Особое направление — формирование «плотности» российских консалтинговых фирм и центров, обеспечивающих проникновение российского бизнеса (прежде всего среднего и малого) на сопредельные территории.

<sup>1</sup> В настоящее время относительно крупные проекты по формированию совместных экономических зон, реализуемые на территории России, в большей степени сориентированы на облегчение доступа иностранных производителей и торговых сетей (зона «совместной юрисдикции» — ПТЭК Пограничный — Суйфэньхэ, предлагаемый для реализации во Владивостоке проект «Университеты стран АТР» и т. д.).

### **5. Сырьевые зоны (например, Северные территории России)**

Экспортная переориентация российского сырьевого комплекса, которая проходила на протяжении 1990-х годов, потребовала также преобразований в системе расселения, новых транспортно-логистических решений (трубопроводы, портовые хозяйства), в ряде случаев деурбанизации районов Севера, вахтового освоения новых месторождений, концентрации капиталовложений и т. д. Необходимые институциональные изменения были проведены лишь частично. Возникавшие в последнее десятилетие инфраструктуры формировались в соответствии с корпоративными интересами.

Как результат, в большинстве случаев ресурсного освоения можно зафиксировать отсутствие синхронизации развития крупных сырьевых компаний и территорий их присутствия. Конфликт интересов в треугольнике: экологические стандарты — сырьевые компании — население территорий (в том числе малочисленные народы) является практически повсеместным.

#### **Приоритетные цели развития**

Смена стандарта освоения природных ресурсов, что повлечет необходимость в инфраструктурах нового типа (в том числе инновационных)<sup>1</sup>, другой схемы расселения и проживания и качественно иной социально-культурной политики. В соответствии с мировой практикой возникает запрос на жесткие экологические стандарты и систему средовых и социально-культурных мероприятий.

### **6. Старопромышленные регионы (например, Тверь, Тула, Кемерово, Челябинск)**

Производственная база этих территорий создавалась в период индустриализации. Отсюда — наследие в виде старых технологий, ориентированных на замкнутые локальные рынки, отсутствие ресурсов модернизации, невысокий уровень жизни и «слабая» среда обитания. В последние несколько лет (после 1998 г.) часть территорий, относящихся к этому типу, относительно успешно использует технологии аутсорсинга, что сближает их с зонами технологического трансферта. (Например, Калужская область, получившая на своей территории несколько инвестиционных проектов от автосборочных компаний: «Рено», «Пежо», «Фольксваген», «Вольво».)

Вместе с тем, как показывает опыт стран Восточной Европы, аутсорсинговые стратегии могут оказаться неустойчивыми в долгосрочной перспективе, поскольку присутствие профильных производств на территории определяется «негативными» конкурентными преимуществами: дешевой рабочей силой, низкими та-

---

<sup>1</sup> Концентрация активности и капиталов в сырьевом секторе не приводит к возникновению инновационно ориентированных секторов, например, в логике «нефть, газ, руды — переработка — потребление», «добыча — машиностроение — высокие технологии», «сырье — инноватика — потребительский рынок» и т. д. Во всяком случае, сырьевой сектор не является, как во многих других мировых аналогах, рынком потребления для отечественных высокотехнологичных разработок.

рифами и налоговыми льготами. С их исчерпанием головная компания может принять решение об уходе<sup>1</sup>.

### **Приоритетные цели развития**

Формирование в зоне старопромышленных регионов условий для появления производственно-технологических образцов деятельности, с элементами кластерной организации (логика пространственно организованных кластеров). В других случаях может оказаться целесообразной новая специализация территории — вплоть до создания рекреационных и туристических зон.

В последнем варианте наиболее перспективны территории, находящиеся в зоне влияния крупнейших агломераций и обладающие высоким уровнем экологических и культурно-символических ресурсов (Тверь, Калуга, регионы Золотого кольца, регионы прибрежных линий, а также располагающиеся рядом с центрами мировой известности как Бурятия — Байкал и т. д.).

### **7. Территории «незавершенной» индустриализации (например, Северный Кавказ)**

Для этих территорий характерны слабая инфраструктура, тормозящая развитие современных городов, высокий уровень безработицы, высокая социальная конфликтность, нарастающее отставание от других регионов России.

### **Приоритетные цели стабилизации и выравнивания**

Запуск миграционных программ, направленных на перенаправление активной части местного населения в зоны экономического роста, повышение мобильности и адаптации к новым социально-экономическим условиям через образование, стратегическая поддержка самозанятости (малый и средний бизнес), достраивание основных инфраструктур.

## **34.5.2. основополагающие принципы региональной политики РФ в условиях глобальной конкуренции**

При любом сценарии развития российской экономики в ближайшее десятилетие будет неизбежно проследиваться ряд объективных тенденций и вызовов, без ответа на которые невозможно становление полноценной национальной регио-

<sup>1</sup> За 90-е гг. прошлого века инвесторы вложили около 24 млрд долл. США в автосборку и производство комплектующих на территориях Чехии, Словакии, Венгрии, Польши и Румынии. Так, в начале 90-х гг. GM разместил сборочное предприятие Opel в Венгрии. С 1998 г. производство начало сокращаться, а в 2000 г. было закрыто. Сейчас в Венгрии изготавливаются только некоторые виды запчастей. Производство стало нерентабельным в связи с открытием аналогичного в Польше. Положение автопроизводителей в этих странах ухудшается и в результате вступления в ВТО. Так, польские автомобильные заводы, построенные в процессе аутсорсинга, практически остановились после вступления Польши в ВТО в начале этого десятилетия. В 1999—2000 гг. в Польше продавалось 500 тысяч новых автомобилей польского производства, а в 2002 г. в стране было произведено всего около 30 тысяч автомобилей.

Что касается большинства российских территорий, то они уже исчерпали ресурсы восстановительного роста, основанные на «компенсирующих» факторах и должны выстраивать свои стратегии с опорой на реальные конкурентные преимущества: производительность труда, квалификация работающих, качество среды и пр. В этом смысле аутсорсинг может рассматриваться как промежуточный этап — с последующим переходом к новым типам специализации и новому месту в макрорегиональном и мировом разделении труда.



нальной политики. Мозаика этих факторов задает своего рода створ, в рамках которого будут — раньше или позже — происходить соответствующие институциональные и инфраструктурные изменения. К числу этих основополагающих изменений (принципов) следует, по-видимому, отнести следующие.

1. Баланс интересов территории, стремящейся «связать капитал» на местном уровне, и капитала, ищущего точки собственного роста, недостижим, если государство сохраняет традиционные методы управления. В современной экономической политике роль инвестиционных стимулов со стороны государства падает, а специфически региональные ресурсы (экология, человеческий и социальный капиталы, качество жизни и т. д.) возрастают в цене и являются прямым стимулом для получения новых инвестиций и технологических вливаний.

Новые концепты экономического развития придают исключительное значение конструированию региональной идентичности и социальной связности, которые противостоят «экономическому диктату» международных рынков. В целом приоритеты экономической политики все больше смещаются от обеспечения глубоко инженерными инфраструктурами к человеческому капиталу и деловому климату, что требует значительно более тонких политических инструментов мобилизации, привязанных к местным реалиям.

Роль таких инструментов уже не может выполнять прямое принуждение, в меньшей степени — идеология, и, следовательно, усиливается значение современных форматов культурной политики: образа жизни, стилей поведения, культурно-символического потребления, основанного на «региональной истории». Очевидно, что на первый план выходят цели не столько количественного экономического роста (объемы ВРП и пр.), сколько инструменты и институты развития, способные конвертировать рост экономики в качество жизни и среды. Это последнее обстоятельство и будет определять конкурентоспособность регионов и представляющих их городов в самой долгосрочной перспективе.

2. В условиях открытых рынков, переливаний капиталов и быстрой смены специализации тех или иных территорий придется решать проблему, связанную с вопросом о способах сборки современной национальной экономики. Что является основополагающим элементом для такой сборки: отрасли, корпорации, технологии или территории?

Отрасли и компании, так же как технологии и капиталы, быстро приобретают интернациональные характеристики (интернационализируются). Это вполне естественный эффект в условиях глобализации, подразумевающий поиск наиболее привлекательных мест для своего размещения (см., например, географию процессов международного аутсорсинга). Но, тем самым, накапливаются риски для отдельных территорий (регионов и городов)<sup>1</sup>, конкурирующих за привлечение наиболее эффективных экономических активностей. И, следовательно, отраслевая логика социально-экономической и политики должна «накрываться» территориальной или региональной. В условиях глобализации для конкретных стран оказывается важным иметь не только конкурентоспособные технологии и компании,

<sup>1</sup> Как показывает мировая экономическая практика последних десятилетий, отраслевая специализация территорий может меняться менее 10 лет (как, впрочем, и смена «технологических циклов»). И, значит, стратегической целью регионального управления является не достижение конкурентоспособности в отдельных отраслях (что, по сути, есть прямое дело ТНК и, в случае «сильного» государственного влияния и присутствия, федеральных отраслевых министерств), а достижение конкурентоспособности территории (региона) в целом — за счет комплекса инфраструктур, качества среды и человеческого потенциала.

но, **главное**, регионы, способные принять и, в случае необходимости, даже трансформировать эти технологии, капиталы и фирмы.

В этом смысле региональная политика начинает играть функцию рамочной по отношению к экономической политике в целом.

3. Современная российская государственная политика регионального развития, которая основана на многообразии регионов и региональных идентичностей может и должна стать политикой поляризованного развития (ср. концепцию «многополярного мира»), концентрирующей ресурсы в «полюсах роста» и поддерживающей систему волнового распространения социальных и культурных инноваций на национальном и макрорегиональном горизонте.

В рамках этой стратегии «полосов роста» и концентрации ресурсов (человеческих, финансовых, технологических) ключевыми показателями территориального развития становятся не валовые показатели объемов производства, но так называемые «средовые» показатели уровня жизни.

При этом стартовые условия для идущей интеграции в мировой экономической процесс являются различными для различных регионов, а их возможная роль и функции в рамках мировой кооперации определяется в значительной степени предыдущей историей социально-экономического развития. Это, по сути, означает, что каждому региональному типу должны ставиться соответствующие его характеристике и уместные в контексте национальных приоритетов задачи. Общий национальный «стандарт» темпов и уровня развития, таким образом, должен быть дополнен специфическими задачами, характер которых вытекает из тенденций движения основных макрорегионов мира и тех интересов, которые имеет Россия и ее отдельные регионы на этих уровнях.

4. Регион — понятий не как административное образование, а как социально-экономическая и культурная целостность<sup>1</sup> — становится адекватным уровнем для решения проблемы неэффективной конкуренции отдельных территорий за привлечение инвестиций. Во фрагментированных системах власти и управления борьба за инвестиции часто приводит к крайне неравномерному развитию, когда одни хозяйственные участки получают избыточные ресурсы, фактически происходит удвоение инфраструктур, а другие территории оказываются в депрессии. Инфраструктурные проекты крупного масштаба могут разворачиваться только в границах крупного макрорегиона, будучи привязаны как к национальному, так и к макрорегиональному уровню планирования<sup>2</sup>.

5. Необходимо провести инвентаризацию всех проектов и программ — федеральных, макрорегиональных и местных — в привязке к конкретным территориям. В качестве результата для каждого (макро) региона должны быть выделены 5–7 наиболее важных проектов, увязывающих стратегические интересы федерального центра и территорий. По сути дела, предстоит создать масштабные и конкурентоспособные в рамках глобальной экономики кластеры территорий, имеющие специальную внутреннюю организацию.

<sup>1</sup> Попытки районирования такого рода делаются, но, как правило, дело не идет дальше предложений о возвращении к идее «экономических районов», принадлежащих предыдущему веку и возникавших в весьма отличных от нынешней социально-экономической ситуации. Во всяком случае, контекст глобализации и интеграции в мировую экономическую систему там явно не присутствовал или присутствовал лишь в небольшой степени.

<sup>2</sup> Руководство региона выполняет, по сути, функцию посредника для различных надтерриториальных и местных игроков, а в рамках федерального регионализма становится точкой практической интеграции правительственной политики. По крайней мере, именно эта задача ставилась во главу угла в 60–80-х годах при создании Комиссий по экономическому развитию во Франции, Региональных экономических советов по планированию в Великобритании и т. д.

## Глава 35

### Муниципальная реформа как зеркало современных тенденций в развитии страны

#### 35.1. Идеология реформы: направления и проблемы

Новое законодательство о местном самоуправлении, воплотившее в себе основные идеи муниципальной реформы, было принято 6 октября 2003 г. До этого местное самоуправление в России регулировалось рядом законодательных актов, основным из которых был Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные финансы были урегулированы отдельным законодательным актом — Федеральным законом № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Оставив прежним название основного нормативного документа в сфере местного самоуправления — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — новое законодательство (Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) внесло радикальные изменения практически во все аспекты функционирования местной власти.

Основные направления преобразований сводились к следующим:

- на всей территории страны в качестве базовой вводилась двухуровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, предусматривалось создание городских округов — одноуровневых муниципалитетов, выполняющих функции как поселений, так и районов;
- перечень вопросов местного значения достаточно существенно сокращался по сравнению с предыдущей редакцией Закона, все полномочия муниципальных образований разделялись между поселенческим и районным уровнем, при этом за муниципальными районами было закреплено решение как вопросов местного значения на межселенных территориях<sup>1</sup>, так и исполне-

---

<sup>1</sup> К межселенным, в соответствии с федеральным законодательством, относятся территории вне границ поселений, которые могут создаваться по решению субъекта Федерации на территориях с низкой плотностью сельского населения. Перечень территорий, которые могут быть отнесены к межселенным, регулируется распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. Всего, по данным Министерства регионального развития РФ, на территории России было создано 115 межселенных территорий в 18 субъектах Федерации. (Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Под общей редакцией Д.Р. Хромова. М.: Юриспруденция, 2007. С. 31.)

- ние многих ключевых функций на территории поселений (в частности, связанных с организацией образования и здравоохранения);
- вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
  - обеспечивалось более развернутое регулирование и расширялись формы осуществления непосредственной демократии на местном уровне; более детально, по сравнению с предшествующей редакцией закона, была проработана нормативная база территориального общественного самоуправления;
  - ужесточались законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, предусматривалось наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации; как правило, запрещалось совмещение постов главы администрации и главы представительного органа, жестко регулировалась численность местных депутатов и т. п.;
  - ограничивался перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежали перепрофилированию либо отчуждению;
  - за муниципальными образованиями на постоянной основе закреплялись доходные источники; принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам были детально урегулированы федеральным законодательством;
  - вводилось более развернутое регулирование межмуниципального сотрудничества, направленное как на более активное использование данного инструмента в организации решения вопросов местного значения, так и на унификацию его форм.

Нельзя сказать, чтобы потребность в реформировании местного самоуправления не осознавалась в обществе. Активные дискуссии с привлечением экспертного сообщества, муниципальных лидеров, общественных организаций выявили неудовлетворенность сложившейся системой регулирования в данной сфере. При этом наиболее остро стояли вопросы организации финансирования муниципальных образований, обеспечения хотя бы минимальных гарантий финансовой автономии местного самоуправления.

Тем не менее вряд ли можно считать, что всеобъемлющие преобразования, предусмотренные муниципальной реформой, имели под собой объективные основы. Требовалась скорее определенная корректировка сложившихся к началу 2000-х годов механизмов функционирования муниципальных образований, а не кардинальная ломка сформировавшейся системы институциональных отношений. Тем не менее в рамках реформы был выбран иной, радикальный вариант. И объяснение этому нужно искать скорее в области идеологической, чем практической. Фактически в концепции муниципальной реформы нашли отражение не одно, а несколько идеологических подходов.

Во-первых, это политика разграничения полномочий, стремящаяся к четкому разделению непересекающейся компетенции между различными уровнями власти и однозначному определению ответственности того или иного уровня за определенные вопросы. Соответственно, для муниципальных образований разных типов были сформированы перечни вопросов местного значения, в максимальной степени исключая пересечение и дублирование. Компетенция органов мест-

ного самоуправления городских округов включала в себя совокупность вопросов местного значения как муниципальных районов, так и поселений. Существенной переработке подверглись формулировки вопросов местного значения. Основная цель состояла в ликвидации зависимости компетенции органов местного самоуправления от формы собственности на те организации, которые предоставляют услуги в соответствующей сфере<sup>1</sup>. Кроме того, в рамках данной политики был провозглашен принцип: имущество и финансы должны двигаться за полномочиями, муниципальная собственность и доходные источники местных бюджетов должны определяться объемом и характером решаемых ими задач.

Во-вторых, это идеология приближения муниципальной власти к населению. В результате на большей части территории страны были созданы муниципалитеты поселенческого уровня, причем доступность власти должна была обеспечиваться географически — пешая доступность в течение рабочего дня применительно к поселениям и транспортная — применительно к муниципальным районам. Кроме того, были урегулированы механизмы привлечения населения к решению вопросов местного значения, а также контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления через различные формы непосредственной демократии.

В-третьих, это стремление к обеспечению финансовых гарантий органам местного самоуправления. Соответственно, на федеральном уровне были определены местные налоги, а также единые нормативы отчислений от федеральных налогов, закрепляемые за муниципальными образованиями на постоянной основе. Право на закрепление единых нормативов было предоставлено также субъектам Федерации. Для предотвращения негативного влияния федеральных и региональных нефинансируемых мандатов на финансовое состояние муниципальных образований были ужесточены требования к финансированию передаваемых на муниципальный уровень полномочий. Кроме того, были предприняты меры для исключения финансирования муниципальных образований на основе их фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Финансовая помощь должна была выделяться на подушевой основе либо на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Наконец, четвертая тенденция, проявившаяся уже на этапе принятия федерального законодательства о муниципальной реформе — это огосударствление института местного самоуправления, его начавшееся встраивание в вертикаль власти. Она проявилась как в большей зарегулированности организации местного самоуправления в целом: вместо обеспечения минимальных требований к формированию и функционированию институтов местного самоуправления, как это было принято ранее, новое законодательство по большинству вопросов либо предлагало единственное решение, либо — закрытый перечень альтернатив; так и в отдельных новациях, включенных в законодательство. В частности, усиливались инструменты ответственности местного самоуправления перед государством. Предусматривалась возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введение временной финансовой администрации в случае неплатежеспособности муниципального образования.

<sup>1</sup> В прежнем законодательстве в большинстве случаев критерием отнесения того или иного полномочия к вопросам местного значения являлся не характер деятельности либо масштаб потребления той или иной услуги, а форма собственности на те или иные объекты либо организации. Так, например, если водоканал находился в муниципальной собственности, полномочие по водоснабжению относилось к вопросам местного значения, если же он был передан в региональную собственность, данный вопрос автоматически включался в компетенцию субъекта Федерации.

Внешне подобная идеологизированность реформы создавала впечатление концептуально стройной, внутренне увязанной системы. Однако совмещаемые в новом законодательстве идеологические подходы не всегда бесконфликтно уживались друг с другом, иногда вступая в прямое противоречие. Так, в законе были предусмотрены различные формы участия населения в решении вопросов местного значения: самообложение, трудовая повинность, что соответствовало идеям самоорганизации населения на поселенческом уровне для обеспечения своей жизнедеятельности. Однако в рамках государственнической логики эти формы были урегулированы настолько жестко, и оказались настолько сложны в администрировании, что их внедрение в соответствии законодательно закрепленным регулированием стало фактически невозможным. В результате на практике они либо вообще не используются, либо применяются вне рамок существующего правового поля.

Одним из базовых противоречий, во многом определивших дальнейшую судьбу реформы, стало противоречие между жестким регулированием территориальных основ местного самоуправления и компетенции муниципальных образований, с одной стороны, и либеральным подходом к финансовым вопросам, направленным на увеличение финансовой автономии муниципалитетов, с другой стороны. Получалось, что государство, своим регулированием однозначно определив территорию и сферу ответственности муниципального образования, и тем самым сведя к минимуму его гибкость в определении собственных доходов и расходов, при этом не брало на себя никаких значимых обязательств по объемам финансирования местных бюджетов, которые, в отличие от механизмов распределения финансовой помощи, фактически не регулировались в законодательстве. В то же время, в условиях усиления государственного регулирования, не мог в полной мере реализоваться и принцип финансовой автономии. Так, не удалось существенно усилить роль местных налогов в доходах муниципальных бюджетов и расширить самостоятельность органов местного самоуправления в их регулировании.

Кроме того, идеологическая жесткость, оторванность от потребностей практики предопределили утопичность ряда ключевых положений нового законодательства. Поэтому уже в текст закона были включены некоторые амортизаторы, смягчающие его базовые положения. Так, наряду с жестким разграничением вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями была предусмотрена возможность передачи полномочий по решению вопросов местного значения от одного к другому органу местного самоуправления этих муниципальных образований, что позволяет регулировать фактическое распределение обязанностей в каждом конкретном случае в зависимости от местных условий.

Наряду с критерием пешей доступности центра поселения, в законодательстве был также закреплен критерий минимальной численности населения. Поскольку эти подходы в большинстве случаев противоречат друг другу, в ходе проведения территориальных преобразований регионы фактически могли выбирать, на какой из критериев ориентироваться. В целом же необходимо признать, что создаваемая на многих территориях фактически с чистого листа, без учета сложившихся традиций территориальная структура местного самоуправления оказалась одним из наиболее жестких и сложно адаптируемых элементов муниципальной реформы.

Не случайно, как показало дальнейшее развитие ситуации, заложенного в законодательство о местном самоуправлении потенциала адаптивности оказалось явно недостаточно для практической реализации реформы. В дальнейшем эрозия исходной идеологии реформы продолжалась, что, с одной стороны, позволяло приспособить закрепленные в законодательстве механизмы к потребностям практи-

ки, но, с другой стороны, уничтожало внутреннюю логику осуществляемых преобразований и во многом обесценивало саму суть проводимых реформ.

Рассматривая дальнейшую судьбу муниципальной реформы, необходимо учитывать также, что реформа, имея четкую идеологическую базу, в то же время не позволяла найти адекватного ответа на те вызовы, которые встали перед территориальным развитием России в настоящий момент. Другими словами, идеология реформы вытекала в первую очередь из общетеоретических построений, а не требований времени.

Во-первых, в современных условиях центрами экономического роста являются в первую очередь города, их успешное развитие считается критически важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны. Поэтому создание оптимальных организационных и управленческих условий для развития и повышения конкурентоспособности крупных городов и городских агломераций должно находиться в центре любых преобразований в муниципальной сфере. По словам известного канадского специалиста по муниципальному управлению Эндрю Сэнктона, «...значительная доля озабоченности проблемами муниципального управления в Канаде на протяжении последнего десятилетия была вызвана осознанием того, что происходящее в наших городах гораздо более существенно для экономического процветания, чем происходящее в наших шахтах, на наших фермах и рыболовецких судах»<sup>1</sup>. В частности, сфера компетенции крупных городов должна быть достаточной для того, чтобы иметь существенные возможности влиять на собственное развитие и утвердить себя как привлекательное место для экономической деятельности и культурной жизни.

В то же время в России в центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Проблематика городов, вопросы их конкурентоспособности вообще не играли существенной роли ни в обсуждении преобразований в сфере местного самоуправления, ни в дизайне проводимых реформ. В федеральном законодательстве не было осуществлено четкого разграничения между городами, которым должен быть предоставлен статус городских округов, и городами, которые могут быть городскими поселениями и включаться в состав муниципальных районов. В результате статус городского округа не получили такие крупные города, как Ангарск (245,5 тыс. чел.) Иркутской области, Гатчина (88,4 тыс. чел.) Ленинградской области и ряд других. При этом городской округ как тип муниципального образования, характерный для крупных городов, рассматривался фактически как сумма поселения и района, подходы к организации функционирования городской власти оказывались производными от управленческих механизмов, определенных в отношении сельских территорий, специфика городского социума во внимание не принималась.

Во-вторых, сложнейшим вызовом, стоящим перед пространственным развитием России, является динамичное изменение сложившейся системы расселения. Одним из основных факторов здесь выступает неравномерность экономического развития в условиях сокращающейся численности населения. В результате человеческий капитал концентрируется в первую очередь в «точках роста», особенно в мегаполисах, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг. Так, снижение численности населения происходит практически во всех малых городах и поселках город-

<sup>1</sup> *Sancton A. Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // Options Politiques, 2004. Vol. 25, № 2 (February). P. 30.*

ского типа, с 1989 по 2002 г. число подобных городских населенных пунктов с численностью населения до 50 тыс. человек сократилось на 12%. В сельской местности катастрофическое обезлюживание сочетается с тенденцией к поляризации в системе расселения: растет доля как крупнейших, так и мельчайших сел, но при этом доля сел с населением более 5 тыс. человек крайне мала (менее 1% сельских населенных пунктов по результатам переписи 2002 г.)<sup>1</sup>.

Даже без учета этого фактора целесообразность введения унифицированных подходов к организации местного самоуправления на всей территории столь разнообразной страны, как Россия, вызывает серьезные сомнения. Но в условиях динамичных изменений в системе расселения, поляризации ситуации в различных муниципальных образованиях предусмотренная реформой единообразная территориальная организация, закрепление общего для всех муниципалитетов перечня вопросов местного значения и одинакового круга полномочий, а также единых механизмов финансирования создало в системе явно избыточное напряжение. С одной стороны, это толкало к минимизации функций муниципальных образований, снижению их роли в организации жизнедеятельности местного сообщества, так как даже самые слабые должны были справиться с поставленными задачами. Однако выяснилось, что это недостижимо, поскольку возможности многих территорий оказались недостаточными даже для решения того ограниченного круга вопросов, который был закреплен за ними законодательством. С другой стороны, это не позволяло раскрыть потенциал самоорганизации тех местных сообществ, которые были способны выполнять гораздо более широкие полномочия, стремились к более комплексному решению стоящих перед ними задач и были готовы брать ответственность за результаты своей деятельности.

Таким образом, уже на этапе принятия нового законодательства о местном самоуправлении было ясно, что в механизмы реформы заложены многочисленные нестыковки, проблемы, конфликты, что не могло не отразиться на процессе ее реализации. Об этом предупреждали многие эксперты по муниципальным вопросам. И этим прогнозам суждено было сбыться.

## 35.2. Драматичный процесс подготовки реформы

Новое законодательство о местном самоуправлении было принято, как отмечалось, осенью 2003 г. В то же время планировалось, что реформа в полном объеме начнет осуществляться с 1 января 2006 г.<sup>2</sup> До этого момента власти федерального

<sup>1</sup> См.: *Абанкина И.В.* Культура безлюдья // Отечественные записки, 2005, № 4. Подобные тенденции в системе расселения отмечаются и другими авторами.

«С одной стороны, идет опустынивание страны. На наших глазах уходит последнее “деревенское поколение” — те, кто живет в деревне. Их дети уезжают учиться в район, в областной центр, в столицы, и мало кто возвращается. Остаются те, кто по возрасту, по здоровью не может и не хочет уезжать. Они доживают... Они уйдут из жизни очень скоро, и появятся новые заброшенные села. С другой стороны, идет вторичная колонизация: появляются локальные рыночные хозяйства, вокруг которых возникают небольшие социумы — этакие расширенные фермерские хозяйства. И второе направление колонизации — дачи. Вдоль всех магистралей идет вторичное освоение территорий дачниками», — такое мнение о сложившейся ситуации высказывает С. Кордонский (*Рудаков В.* Тупики самоорганизации // Коммерсант-Власть. № 41. 23 октября 2007 г.).

<sup>2</sup> Изначально предполагалось, что новое законодательство о местном самоуправлении вступит в силу с 1 января 2005 г. одновременно с Федеральным законом № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”». Однако в ходе обсуждения законопроекта в Государственной Думе было решено отложить полноценную реализацию муниципальной реформы еще на год.



и регионального уровня должны были создать правовые и организационные предпосылки планируемых преобразований, обеспечить формирование новой территориальной структуры. Кроме того, необходимо было провести муниципальные выборы и принять новые уставы в соответствии с изменившимся федеральным регулированием. Порядок действий в рамках этого периода был определен специальной главой Федерального закона № 131-ФЗ под названием «Переходные положения».

Однако на практике подготовка к внедрению муниципальной реформы протекала гораздо более драматично. В ходе ее осуществления выяснилось, что регионы не желают и не способны реализовать новое законодательство в том виде и в те сроки, которые были предусмотрены изначально. Весь период до 1 января 2006 г. можно разделить на три этапа.

1. Эволюционный этап, в рамках которого подготовка к внедрению муниципальной реформы в целом осуществлялась в соответствии с новым законодательством о местном самоуправлении. Этот этап продолжался с момента принятия нового законодательства до июня 2005 г.

2. Этап кризиса муниципальной реформы, когда группа депутатов Государственной Думы, отражая в первую очередь интересы региональных властей, внесла поправку (так называемую «поправку Гришанкова»), предусматривающую откладывание сроков проведения реформы. С июня по сентябрь 2005 г. продолжался период борьбы за судьбу реформы между политическими сторонниками и политическими противниками данной поправки. Поправка была принята Государственной Думой 21 сентября 2005 г. в несколько смягченном по сравнению с исходным варианте, однако по сути это означало победу стратегии откладывания реформ.

3. Этап регионализации и компромиссов. В этот период на федеральном уровне принимались решения, существенно смягчающие идеологическую жесткость Закона № 131-ФЗ и вносящие значительную неопределенность в механизмы его реализации, а региональные власти, которым были предоставлены широкие полномочия по регулированию темпов и направлений реформирования местного самоуправления, определяли собственную стратегию внедрения муниципальной реформы в рамках тех новых полномочий, которые были даны им «поправкой Гришанкова» (Федеральный закон № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г.).

*Эволюционный этап подготовки реформы.* Глава «Переходные положения» Федерального закона № 131-ФЗ достаточно детально определяла процесс подготовки к внедрению муниципальной реформы. В 2004 г. на федеральном уровне должны были быть в целом сформированы нормативно-правовые рамки реализации комплекса реформ, предусмотренных новым законодательством о местном самоуправлении. На региональном уровне основная задача состояла в реформировании территориальной организации, которая должна была привести территориальную структуру муниципальных образований в соответствие с новыми требованиями. Для этого необходимо было установить границы муниципальных образований и определить их статус. Остальные вопросы подготовки к реализации муниципальной реформы необходимо было решить в 2005 г. В частности, в этот период планировалось:

- привести уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления в соответствие с новым федеральным законодательством (до 1 июля 2005 г.);
- определить структуру органов местного самоуправления и провести муниципальные выборы во вновь образованных муниципальных образованиях (до 1 ноября 2005 г.);

- полностью осуществить процессы безвозмездной передачи объектов собственности от муниципальных образований в региональную и федеральную собственность и из собственности Федерации и субъектов Федерации — муниципальным образованиям.

Данная программа в рамках эволюционного этапа в целом выполнялась, хотя и не всегда в изначально установленные сроки. На федеральном уровне был принят ряд нормативно-правовых актов, создающих основы для реализации муниципальной реформы. Особую роль среди них сыграло принятие в августе 2004 г. Федерального закона № 122-ФЗ<sup>1</sup>, вносившего изменения в более чем 150 законодательных актов Российской Федерации для приведения их в соответствие с новым разграничением полномочий между уровнями власти. Также в 2004 г. были внесены поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы, позволяющие формировать финансовые основы местного самоуправления в соответствии с концепцией муниципальной реформы. Единственное положение Федерального закона № 131-ФЗ в части федерального нормативно-правового регулирования, которое не было реализовано и в 2007 г. вообще было исключено из текста закона, касалось перераспределения собственности между различными уровнями власти.

На региональном уровне сложности с преобразованием территориальной организации местного самоуправления заставили перенести сроки завершения этого процесса на 1 марта 2005 г. и внести ряд поправок в федеральное законодательство. Это позволило в большинстве регионов в целом завершить преобразования в предусмотренные сроки и в установленных законодательством рамках. Определение границ и статуса муниципальных образований было осуществлено во всех субъектах Федерации, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия. По информации ЦИК, было создано примерно 12 тыс. новых муниципальных образований, из них около 10 тыс. — сельских поселений (данные на май 2005 г.). Границы и статус 50 муниципалитетов были установлены Министерством регионального развития РФ в соответствии с полномочием по утверждению границ муниципальных образований в случае, если региональные власти не осуществили данный процесс в установленные федеральным законодательством сроки. Однако в ряде регионов и в дальнейшем продолжались корректировки территориальной структуры, которые осуществлялись, в частности, под воздействием судебных решений. Судебные процессы по вопросам территориальной организации местного самоуправления проходили во Владимирской, Калининградской, Ярославской, Сахалинской и ряде других областей.

Активно осуществлялся также процесс формирования органов местного самоуправления во вновь созданных поселениях. В первой половине 2005 г. муниципальные выборы были проведены в 26 субъектах Федерации, а в большинстве остальных они были назначены на сентябрь—октябрь того же года. Существенно более медленно, отставая от запланированных в переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ темпов, шел процесс перераспределения собственности между уровнями власти.

<sup>1</sup> Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Оценивая в целом ход подготовки муниципальной реформы на региональном уровне, можно констатировать, что к лету 2005 г. подавляющее большинство регионов активно осуществляло подготовительные мероприятия к внедрению Федерального закона № 131-ФЗ, в целом ориентируясь на график, установленный переходными положениями закона. С формальной точки зрения процесс шел достаточно успешно, хотя и сопровождался многочисленными конфликтами. Принципиальную возможность реализации закрепленной в законодательстве модели муниципальной реформы продемонстрировали и регионы, которые в экспериментальном порядке внедряли многие механизмы, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, с 1 января 2005 г. — Новосибирская область и Ставропольский край. В то же время в ходе проведения реформы стали накапливаться проблемы и трудности объективного и субъективного порядка, которые вызывали сомнения в возможности полномасштабной реализации Федерального закона № 131-ФЗ начиная с 2006 г.

*Кризис муниципальной реформы.* Вопрос о судьбе муниципальной реформы встал с внесением в Государственную Думу в начале июня 2005 г. так называемой «поправки Гришанкова», к которой затем присоединилась группа из 23 депутатов от фракции Единая Россия. Данная поправка предусматривала откладывание реформы до 1 января 2009 г. Основная аргументация ее сторонников сводилась к тому, что в процессе подготовки к реализации муниципальной реформы выявились трудности, которые невозможно преодолеть в короткие сроки. При этом приводились следующие основные аргументы:

- недостаточность правового обеспечения реформы. Основные претензии здесь были связаны с тем, что в предусмотренные переходными положениями Федерального закона № 131-ФЗ сроки Правительство РФ не утвердило порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами;
- неправильное распределение доходных источников между различными уровнями власти, не позволяющее финансово обеспечить решение муниципальными образованиями вопросов местного значения. Сторонники откладывания реформ апеллировали к незначительной доле собственных — налоговых и неналоговых — доходов большинства муниципальных образований в результате проведения реформы;
- дефицит квалифицированных кадров, материального и финансового обеспечения для решения вопросов местного значения во вновь созданных сельских поселениях;
- риски, связанные с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ. Так, с 2006 г. осуществлялось изменение подхода к оценке налоговой базы по земельному налогу, финансовые последствия которого для местных бюджетов с трудом поддавались точному прогнозированию. Перераспределение полномочий в сфере жилищного и коммунального хозяйства совпало с периодом активного проведения реформ в данной сфере;
- неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131-ФЗ. В частности, обращалось внимание на отсутствие регистрации муниципальной собственности, незавершенность земельной реформы, неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня и т. п.

При этом основные проблемы в реализации муниципальной реформы объяснялись неподготовленностью ряда предпосылок реформы, а также ошибками в решении некоторых достаточно важных, хотя и частных вопросов проведения преобразований. Действительно, в определенной мере названные выше трудности, в первую очередь связанные с незавершенностью либо одновременностью осуществления реформ в различных сферах, могли быть полностью либо частично преодолены с течением времени. Однако наиболее сложные из выявленных проблем связаны с теми внутренними пороками концепции реформы, которые были рассмотрены выше. И было совершенно не очевидно, что при откладывании реформы эти проблемы станут смягчаться, а не обостряться.

Так, не очевидно, что жесткие финансовые и кадровые ограничения, выявившиеся во многих поселениях, являются кратковременной и преходящей проблемой. Вполне возможно, что они отражали нежизнеспособность попыток распространения двухуровневой модели местного самоуправления на всю территорию страны, что являлось одним из базовых элементов концепции муниципальной реформы. Причем в связи с изменениями в системе расселения с течением времени проблема может обостряться даже в условиях усиления работы по обучению муниципальных служащих. Также затягивание с полномасштабным внедрением реформы не решало вопросов, связанных с противоречивостью подходов к регулированию механизмов финансирования муниципальных образований, с одной стороны, и территориальных основ и компетенции органов местного самоуправления, с другой стороны, о которых говорилось выше.

В то же время откладывание муниципальной реформы неизбежно сопровождалось серьезными отрицательными последствиями с точки зрения перспектив развития местного самоуправления в России. Создание многочисленных приближенных к населению органов местного самоуправления, которые предлагалось на достаточно длительный срок лишить каких-либо серьезных инструментов решения проблем местных жителей, могло привести к дискредитации самой идеи местного самоуправления; подорвать доверие к федеральным преобразованиям в данной сфере; сделать непопулярной работу в местных органах власти; не позволить мобилизовать резервы повышения качества жизни, связанные с самоорганизацией населения и ориентацией местной власти на его приоритеты; ослабить потенциал развития, особенно в сельской местности.

При этом нельзя полностью «возложить ответственность» за откладывание муниципальной реформы на объективные факторы, будь то относительно кратковременные проблемы переходного периода либо существенные концептуальные пороки реформы как таковой. Значительную роль в инициировании данного решения, очевидно, сыграли политические интересы региональных элит. В период принятия Федерального закона № 131-ФЗ в условиях существенного политического давления федерального центра региональные элиты не высказывались открыто против нового муниципального законодательства. Однако это законодательство во многом не соответствовало их интересам, поскольку вело к усилению децентрализации бюджетных средств и собственности, а также появлению новых субъектов политического процесса, наличие которых необходимо учитывать при проведении региональной политики. Особенно остро данные проблемы стояли в регионах, где в пользу поселений должны были отойти достаточно ценные ресурсы — в частности, дорогая земля. Тем самым за стремлением к торможению реформы просматривались не только технические трудности, но и политические интересы.

Несмотря на достаточно активное противодействие части экспертного сообщества, ряда депутатов, а также неоднозначную позицию Администрации Президента РФ по данному вопросу, поправка в несколько смягченном виде была принята Государственной Думой 21 сентября 2005 г. сразу во втором и третьем чтении<sup>1</sup>.

*Этап регионализации и компромиссов.* Изменения, внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривали установление переходного периода до 1 января 2009 г. В то же время положения Закона № 131-ФЗ в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен был ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означало, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или полностью могли передаваться муниципальным районам. Допускалось также зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги — земельный налог и налог на имущество физических лиц) в районный бюджет. В таком случае доходы и расходы поселений могли входить в состав бюджета муниципального района, т. е. финансирование поселений могло осуществляться по смете.

Кроме того, существенные поправки были внесены в регулирование механизмов финансового выравнивания. Изначально предполагалось, что дотации, как муниципальным районам и городским округам, так и поселениям, должны выделяться в первую очередь на выравнивание бюджетной обеспеченности. Лишь на протяжении некоторого времени ограниченная и все более снижающаяся доля дотаций могла использоваться для финансирования разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами. В соответствии с принятыми поправками, применительно к поселениям вся сумма дотаций в течение переходного периода могла распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Применительно к муниципальным районам и городским округам, где доля подобных дотаций должна была снизиться с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г., также была установлена новая шкала: с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов в 2006 г. могло распределяться 100% дотаций из регионального фонда финансовой поддержки, в 2007 г. — 80%, в 2008 г. — 50%.

Содержавшееся в Федеральном законе № 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий сохранялось, однако сроки были продлены до 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органам власти, которым, в соответствии с законодательством, должно быть передано данное имущество, было предоставлено право его безвозмездного использования для исполнения своих полномочий.

В переходные положения Закона № 131-ФЗ были включены и некоторые другие, не столь принципиальные изменения. Так, было снято требование о времени

<sup>1</sup> Федеральный закон № 129-ФЗ от 12 октября 2005 г. «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений” и в статью 7 Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах”».

проведения на региональном уровне съездов муниципальных образований с целью создания советов муниципальных образований, а также продлены сроки описания и утверждения границ муниципальных образований в соответствии с градостроительным и земельным законодательством.

После принятия поправок в законодательство о местном самоуправлении у региональных властей появился достаточно широкий набор возможных политик в отношении вновь созданных муниципальных образований. Можно выделить несколько базовых моделей, по-разному решающих вопросы полномочий и финансирования этих образований:

1) вновь образованные поселения выполняют весь перечень вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, формируют и исполняют местные бюджеты;

2) часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, однако при этом поселения имеют собственные бюджеты;

3) часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;

4) практически все вопросы местного значения вновь образованных поселений передаются на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;

5) внутри одного региона применяются различные подходы для разных групп вновь созданных поселений.

Различия возможны были и в определении перечня доходных источников, закрепляемых за вновь созданными поселениями в том случае, если они имеют собственные бюджеты.

Тем самым на региональном уровне появлялась возможность на протяжении переходного периода существенно дифференцировать политику в отношении сроков и направлений реализации муниципальной реформы по отношению к вновь созданным поселениям. Кроме того, вариативность возникала и по отношению к реформированию системы межбюджетных отношений, что затрагивало уже не только вновь созданные, но и все остальные муниципальные образования. Можно было как ориентироваться на внедрение предусмотренных концепцией муниципальной реформы технологий финансового выравнивания, так и сохранять практически в неизменном виде финансирование разницы между доходами и расходами местных бюджетов.

Что касается федерального уровня, то дискуссии о проблемах и трудностях, связанных с реализацией муниципальной реформы, о неготовности регионов к проведению столь глубоких преобразований создали благоприятный климат для активизации ревизии идеологии реформы, начавшейся еще в докризисный период. Можно констатировать, что с этого момента потребности практики и интересы участвующих в реформе сторон получили явный приоритет над сохранением внутрэнной логики модели реформирования.

### **35.3. Переходный период: как шла муниципальная реформа**

Развитие федерального и регионального законодательства, подходы к решению основных проблем, выявившихся в ходе преобразований на протяжении переходного периода муниципальной реформы, дают достаточно полную картину

как ревизии идеологии реформы, так и дифференциации политики регионов в отношении темпов и направлений реформирования муниципальной сферы.

*Эволюция федерального законодательства.* За время подготовки и реализации муниципальной реформы было принято 37 нормативно-правовых актов, вносивших поправки в законодательство о местном самоуправлении. Причем изменения стали осуществляться буквально с первых дней практических действий по внедрению реформы. Это создавало обстановку нестабильности и непредсказуемости в деятельности местных органов власти. Тем более что по сложившейся недоброй традиции основные изменения в компетенцию органов местного самоуправления ежегодно вносились в самом конце года, в последних числах декабря (федеральные законы № 199-ФЗ от 29 декабря 2004 г., № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г., № 258-ФЗ от 29 декабря 2006 г.).

Однако на протяжении эволюционного этапа эти изменения были направлены в первую очередь (хотя не исключительно) на уточнение, раскрытие, конкретизацию отдельных положений законодательства о местном самоуправлении. После кризиса муниципальной реформы положение существенно изменилось. Новые поправки поддерживали развитие ситуации в двух основных направлениях. Во-первых, активизировался достаточно хаотичный процесс смягчения концептуальных ограничений и адаптации реформы к потребностям практики во многом за счет размывания ее исходной идеологии. Во-вторых, эволюция законодательства отражала тенденцию к централизации властных полномочий и ресурсов, усилению соподчиненного положения местного самоуправления в системе публичной власти.

Эрозия концептуальных основ муниципальной реформы выразилась в первую очередь в расширении перечня вопросов местного значения, относимых к компетенции органов местного самоуправления, без изменения доходных источников; резком усилении дублирования вопросов местного значения муниципальных районов и поселений в таких сферах, как культура, спорт, молодежная политика, поддержка сельского хозяйства; а также в размывании границ между вопросами местного значения и переданными государственными полномочиями. В результате был подорван как принцип четкого разграничения полномочий между различными уровнями власти, так и принцип движения финансов за полномочиями.

Внесенными в законодательство изменениями была закреплена достаточно сложная, противоречивая и не отличающаяся внутренней логикой трактовка сферы компетенции органов местного самоуправления<sup>1</sup>, которая включала:

- 1) решение вопросов местного значения (перечень которых постоянно изменялся, а пересечения между районным и поселенческим уровнем возрастали);
- 2) исполнение переданных государственных полномочий;
- 3) участие в осуществлении иных, не переданных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами;
- 4) решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По сравнению с изначальным вариантом регулирования данного вопроса местным органам власти было предоставлено право участия в осуществлении не пере-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

данных государственных полномочий. Это разрушало общую логику системы разграничения полномочий, в рамках которой решение вопросов местного значения должно было регулироваться муниципальными правовыми актами и финансироваться за счет собственных доходов местных бюджетов, а государственные полномочия — передаваться законами и финансироваться за счет субвенций. Кроме того, применительно к каждому типу муниципальных образований был закреплён перечень вопросов, которые не отнесены к вопросам местного значения, но могут решаться органами местного самоуправления. Так, местным властям было дано право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также право на создание музеев.

В этих условиях изменение компетенции органов местного самоуправления осуществлялось как в результате изменения перечня вопросов местного значения, так и за счет предоставления им дополнительных прав. Так, большое позитивное значение имело признание права органов местного самоуправления поселений на совершение нотариальных действий в случае отсутствия в поселении нотариуса.

Тенденция к централизации и встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти, как уже указывалось выше, нашла отражение уже в исходном тексте Федерального закона № 131-ФЗ. В рамках эволюционного этапа подготовки муниципальной реформы было усилено воздействие региональных властей на формирование органов местного самоуправления. Применительно ко вновь образованным муниципалитетам регионы получили право устанавливать своим законом порядок избрания глав муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления (если данные вопросы не были решены на местном референдуме). Другими словами, на региональном уровне можно было определять, будет ли глава муниципального образования избираться на всеобщих выборах, руководить местной администрацией и оказывать реальное воздействие на управление муниципальным образованием либо он будет избран из состава представительного органа, работать на непостоянной основе и играть чисто декоративную роль, тогда как реально управление сосредоточится в руках наемного менеджера (скорее всего — ставленника региональной власти в случае муниципальных районов и городских округов и районной власти — в случае поселений). Применительно к муниципальным районам и поселениям данный вопрос был урегулирован законодательно: при найме главы администрации по контракту доля членов конкурсной комиссии, формируемая региональной властью, могла быть увеличена с трети, как это было закреплено в исходном тексте закона, до половины. Применительно к поселениям подобных положений в законодательстве предусмотрено не было. Однако в некоторых регионах (например, в Тюменской области) подобные новации были введены с использованием иных механизмов, инициированных с регионального уровня<sup>1</sup> и не нашли противодействия со стороны федеральных органов власти.

<sup>1</sup> В Тюменской области 24 апреля 2005 г. во всех сельских поселениях был проведен референдум, на который, в частности, выносились вопросы о структуре органов местного самоуправления и об уставе муниципального образования. При этом в уставе предлагалось закрепить, что глава поселения выбирается из состава депутатов с учетом мнения главы муниципального района, и 50% конкурсной комиссии по выбору главы администрации формируется также по представлению главы муниципального района.



Тенденция к централизации ресурсов коснулась в первую очередь распоряжения землей. По этому вопросу 17 апреля 2006 г. был принят Федеральный закон № 53-ФЗ<sup>1</sup> — один из наиболее негативно оцениваемых нормативно-правовых актов в рамках муниципальной реформы.

Во-первых, данный закон позволил муниципальным районам играть более существенную роль в организации земельных отношений, установив, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется не поселениями, а муниципальными районами. Вслед за этим были изменены нормативы распределения доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Если ранее эти доходы полностью зачислялись в бюджеты поселений и городских округов, то теперь они стали делиться в равных пропорциях между поселениями и муниципальными районами, а норматив отчислений соответствующих доходных источников в бюджеты городских округов был снижен до 80%. Тем самым расширение вопросов местного значения, относимых к компетенции органов местного самоуправления поселений и городских округов, сопровождалось централизацией закрепленных за ними доходных источников.

Во-вторых, субъектам Федерации было дано право распоряжения землей в региональных столицах. Это решение привело к достаточно серьезным проблемам в текущем функционировании муниципальных образований, когда, например, город не имеет возможности оперативно удовлетворить дополнительный спрос населения на муниципальные услуги, поскольку возникают сложности с выделением земельных участков для строительства новых бюджетных учреждений. Однако гораздо более важными представляются негативные стратегические последствия подобного подхода. Города, являющиеся в мировой и российской практике центрами экономического роста и инноваций, оказались лишенными возможности распоряжаться важнейшим ресурсом, составляющим основу их развития и конкурентоспособности.

К механизмам обеспечения иерархической соподчиненности органов местного самоуправления вышестоящим уровням власти можно отнести и формирование сквозной системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Для регионального уровня подобная оценка была введена Указом Президента РФ № 825 от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». При этом показатели эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации были установлены как применительно к региональным, так и к муниципальным полномочиям. Возможность распространения системы оценки на муниципальный уровень предусматривалась поправками в Федеральный закон № 131-ФЗ, принятыми 18 октября 2007 г. (Федеральный закон № 230-ФЗ). Конкретные механизмы в данной сфере были определены в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

По аналогии с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в данном Указе был определен перечень показателей, включающий финансовые показатели, показатели результативности, а также показатели продвижения институциональных реформ. Необходимо отметить, что данный перечень показателей оценки достаточно четко вписывается в объем полномочий органов местного самоуправления, что является несомненным достоинством данного документа. Однако применительно к рассматриваемой теме важно, что документ фактически предусматривает установление подотчетности органов местного самоуправления органам власти субъекта Федерации. Главы местных администраций муниципальных районов и городских округов должны представлять доклады, содержащие отчетные и планируемые значения показателей оценки эффективности, на региональный уровень. При этом субъектам Федерации рекомендовано разработать дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также выделять гранты муниципальным образованиям в целях содействия достижению либо поощрения достижения наилучших значений показателей. Очевидно, что на практике подобный подход создает условия для усиления административного вмешательства в решение вопросов местного значения с регионального уровня, укрепления политической и экономической зависимости органов местного самоуправления от региональных властей.

Оценивая тенденцию к включению органов местного самоуправления в вертикаль власти, необходимо также учитывать, что некоторые предлагавшиеся в данной сфере изменения шли много дальше того, что было реально принято на законодательном уровне. Так, один из предлагавшихся законопроектов предусматривал возможность временного осуществления субъектами Федерации до 10 ключевых вопросов местного значения в региональных столицах. Причем сроки временного изъятия полномочий у органов местного самоуправления и конкретные основания для подобных действий предлагалось устанавливать в региональном законодательстве. Другое предложение предполагало распространение на региональные столицы в несколько модифицированной форме регулирования, введенного Федеральным законом № 131-ФЗ для городов федерального значения. Предлагалось дать региональной власти возможность выбора того, каким образом — на общегородском уровне либо на уровне внутригородских муниципальных образований — будет организовано местное самоуправление в региональной столице. Но в любом случае определение сферы компетенции, а также подходов к решению территориальных, финансовых, имущественных и прочих вопросов деятельности органов местного самоуправления должно было оставаться на усмотрение региона.

Предложенные поправки, направленные на резкое изменение баланса властных полномочий в пользу субъектов Федерации и фактическое ограничение обеспечения федеральных гарантий прав местного самоуправления в региональных столицах, вызвали бурную реакцию муниципального и экспертного сообщества. Внутри страны законопроект нашел поддержку даже не у всех субъектов Федерации<sup>1</sup>. Негативные отклики были получены и от международных организаций. В результате рассмотрение данных инициатив в Государственной Думе было прекращено.

Среди поправок в федеральное законодательство о местном самоуправлении, обсуждавшихся в 2008 г., рассматривалась возможность предоставления высшему

<sup>1</sup> Так, Законодательное собрание Ульяновской области в своем отзыве заявило, что «поправки нарушают сущность местного самоуправления, Конституцию РФ и Европейскую хартию местного самоуправления».

должностному лицу субъекта Федерации права инициировать процедуру отзыва главы муниципального образования. Однако, судя по всему, и эта поправка в столь одиозном виде не будет внесена на рассмотрение Государственной Думы.

Если оценивать в целом эволюцию федерального законодательства в переходный период муниципальной реформы, можно констатировать, что в тех случаях, когда федеральным законодательством оказывались не урегулированы либо неадекватно урегулированы вопросы практического функционирования муниципальных образований, которые не затрагивали политические интересы вышестоящих уровней власти, это рано или поздно приводило к корректировке федерального законодательства вне зависимости от того, соответствовали ли вносимые изменения идеологии и концепции реформы. В то же время политические факторы, связанные с распределением властных полномочий, ресурсов и регулятивных функций, имели безусловный приоритет перед вопросами обеспечения благоприятных условий развития на местах. Это хорошо видно на примере ограничения полномочий региональных столиц, возможности комплексного развития которых были явно принесены в жертву интересам централизации власти и распоряжения ресурсами на региональном уровне.

*Регулирование внедрения муниципальной реформы на региональном уровне.* Хотя федеральное законодательство создавало все больше и больше возможностей для искажения принципов муниципальной реформы, степень использования этих возможностей во многом определялась на региональном уровне. Именно власти субъектов Федерации принимали решение о том, централизовать либо не централизовать на региональном уровне распоряжение землей в областной столице, причем далеко не всегда по этому вопросу находился консенсус между губернатором и законодательным органом. На региональном уровне выбирались подходы к организации межбюджетных отношений, позволяющие создавать стимулы либо к наращиванию доходов и оптимизации расходов муниципальных образований, либо к раздуванию бюджетной сети; обеспечивать либо финансовую самостоятельность поселений, либо их подчиненность муниципальным районам.

Однако формально темпы реализации муниципальной реформы определялись тем, каким образом в субъекте Федерации осуществлялось разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и вновь созданными поселениями, и как было организовано финансирование деятельности последних. Ежегодно в рамках переходного периода в отношении вновь образованных поселений законами субъекта Федерации могли регулироваться следующие параметры:

- распределение вопросов местного значения поселений, установленных федеральным законодательством, между муниципальными районами и вновь образованными поселениями;
- выбор сметного либо бюджетного принципа финансирования вновь образованных поселений;
- в случае бюджетного финансирования — распределение доходных источников, закрепленных федеральным законодательством за поселенческими бюджетами, между бюджетами муниципальных районов и вновь созданных поселений.

Соответственно, ежегодно в течение переходного периода субъекты Федерации, на территории которых были созданы новые поселения, могли выбирать из двух возможных альтернатив: либо пойти по пути полного внедрения муниципальной реформы, т. е. передать вновь образованным поселениям решение всех

вопросов местного значения и все доходные источники, предусмотренные федеральным законодательством; либо внедрять реформу частично, ограничивая самостоятельность вновь созданных поселений в том или ином направлении. Субъекты Федерации, на территории которых не было вновь созданных поселений, должны были внедрять муниципальную реформу в полном объеме в части распределения вопросов местного значения и доходных источников между муниципальными районами и поселениями с 1 января 2006 г.

Мониторинг осуществления муниципальной реформы проводился как федеральными ведомствами, в частности, Министерством регионального развития РФ, Министерством финансов РФ, так и негосударственными организациями. Так, подобный мониторинг все годы реализации реформы осуществлялся Лабораторией проблем муниципального развития Института экономики переходного периода под руководством автора настоящей главы<sup>1</sup>. При этом федеральный мониторинг в первую очередь сосредоточился на динамике регионов, полностью внедривших муниципальную реформу. Однако более детальный анализ ситуации позволил выделить несколько групп субъектов Федерации, реализующих различные стратегии в данной сфере:

- регионы, в которых, в соответствии с региональным законодательством, муниципальная реформа реализуется в полном объеме;
- регионы, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами;
- регионы, установившие разные темпы реализации муниципальной реформы для различных групп вновь созданных поселений;
- регионы, фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы и передавшие все вопросы местного значения и доходные источники вновь созданных поселений муниципальным районам.

Анализ изменения регионального законодательства по вопросам реализации муниципальной реформы позволяет сделать вывод, что в целом в данной сфере господствуют позитивные тенденции, отражающие все более полное осуществление муниципальной реформы на территории страны. Можно выделить несколько процессов, характеризующих политику региональных властей по реализации преобразований в муниципальной сфере.

Так, на протяжении переходного периода из года в год расширялся перечень субъектов Федерации, декларирующих полное внедрение муниципальной реформы; доля подобных регионов увеличилась с немногим более 50% в 2006 г. до почти 80% — в 2008 г. В то же время с 2008 г. все регионы в той или иной мере приступили к реализации муниципальной реформы, последней в этот процесс втянулась Сахалинская область.

Активизировалось внедрение предусмотренных реформой механизмов и в других группах регионов. В частности, в регионах, не полностью внедривших муни-

---

<sup>1</sup> См.: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2005; Мониторинг хода муниципальной реформы / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006 г.; Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2007; *Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н.* Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008. Анализ регионального законодательства по реализации муниципальной реформы в 2008 г. проводился совместно с Н.И. Мироновой.

ципальную реформу, происходило увеличение числа вопросов местного значения, решаемых вновь образованными поселениями. В среднем по регионам данной группы поселения решали в 2006 г. — 14,9, в 2007 г. — 19,1, в 2008 г. — 21,1 вопрос местного значения. Что касается субъектов Федерации, установивших разные темпы реализации реформы для различных групп муниципальных образований, то в них расширялась практика выделения отдельных территорий, на которых муниципальная реформа в экспериментальном порядке внедрялась в полном объеме. В 2007 г. такие экспериментальные площадки были опробованы в Кемеровской, Тверской и Саратовской областях, а также в Ханты-Мансийском автономном округе<sup>1</sup>. В 2008 г. по тому же пути пошли Московская, Рязанская и Сахалинская области<sup>2</sup>.

Постепенно расширяется использование механизма бюджетного финансирования вновь созданных поселений. Если в 2006 г. практически в трети регионов вновь образованные поселения полностью либо частично финансировались по смете, то в 2008 г. доля подобных регионов снизилась примерно до 15%. Причем сметный принцип в качестве единственно используемого остался лишь менее чем в 4% регионов, в остальных случаях часть вновь созданных поселений имеет местные бюджеты. В первую очередь такая ситуация характерна для регионов, в пилотном порядке внедряющих муниципальную реформу в полном объеме на отдельных территориях.

В то же время анализ показывает, что масштабы расширения полномочий муниципальных образований не во всех случаях коррелируют с изменением принципов их финансирования. Ярким примером в этом отношении является Республика Коми, где поселениям в 2007 г. передано решение практически всех вопросов местного значения, в то же время сохранено их сметное финансирование. Очевидно, что отсутствие у поселений налогово-бюджетных полномочий ставит под вопрос реальность расширения их самостоятельности в других сферах.

При этом необходимо учитывать, что наличие бюджетов у вновь образованных поселений в субъектах Федерации, не полностью внедривших муниципальную реформу, не означает, что за ними закрепляются все предусмотренные законодательством доходные источники. Анализ показал, что регионы в данной сфере придерживались различных подходов, но в большинстве своем проводили достаточно осторожную политику. В первый год муниципальной реформы часть субъектов Федерации вообще не передала вновь образованным поселениям налоговых доходов, ограничившись неналоговыми доходами и межбюджетными трансфертами (Тверская и Самарская области, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Хакасия) либо только межбюджетными трансфертами (Республика Башкортостан).

В дальнейшем налоговые доходы также стали постепенно включаться в поселенческие бюджеты. Так, например, в Тверской области в 2007 г. в бюджеты поселений стала зачисляться часть предусмотренных Бюджетным кодексом РФ налоговых доходов: налог на доходы физических лиц по нормативу 5% и земель-

<sup>1</sup> В Кемеровской области предусматривалось полное внедрение муниципальной реформы в девяти муниципальных районах, в Тверской и Саратовской областях — в двух районах, в Ханты-Мансийском автономном округе — в 11 поселениях трех районов.

<sup>2</sup> В Московской области полномасштабное внедрение реформы предусмотрено в 8 городских и 5 сельских поселениях трех муниципальных районов, в Рязанской и Сахалинской областях масштабы внедрения реформы меньше. В каждом из регионов решение всех вопросов местного значения передано одному городскому поселению.

ный налог по нормативу 50%. С 1 января 2008 г. налоговые и неналоговые доходы подлежат зачислению в бюджеты поселений по нормативам, установленным федеральным бюджетным законодательством.

Тенденция к расширению доходных источников бюджетов вновь образованных поселений характерна и для других регионов. Тем не менее даже в 2008 г. более половины регионов, не внедривших муниципальную реформу в полном объеме, но полностью либо частично использующих бюджетный принцип финансирования, зачисляет в бюджеты вновь созданных поселений не все предусмотренные Бюджетным кодексом РФ доходные источники.

Общая характеристика реализации муниципальной реформы в российских регионах в течение переходного периода представлена в табл. 35.1.

Таблица 35.1

#### Реализация муниципальной реформы в рамках переходного периода

Доля субъектов Федерации (%):	2006	2007	2008
полностью внедривших муниципальную реформу*	54,2	66,3	78,3
использующих бюджетный принцип финансирования всех поселений (части поселений)	67,5 (2,4)	77,1 (6,0)	85,5 (10,8)
зачисляющих все предусмотренные БК РФ доходные источники в бюджеты всех поселений (части поселений)	56,3 (0)	71,1 (2,4)	81,9 (4,8)

\* Число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, определяется по данным ИЭПП, которые несколько отличаются от официальной информации Минрегиона РФ. Об основных методологических отличиях см.: Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008. С. 26–29.

Источники: данные Министерства регионального развития РФ; расчеты автора (совместно с Н. Мироновой).

В то же время возникает проблема соотношения деклараций о полномасштабном внедрении реформы и реального содержания происходящих изменений. Для решения этой проблемы недостаточно анализа нормативно-правовой базы. Необходимо более детально рассмотреть, каким образом в субъектах Федерации на практике осуществляются преобразования в таких ключевых с точки зрения организации местного самоуправления сферах, как территориальная структура, разграничение полномочий, организация муниципальной власти, межбюджетные отношения и т. п.

*Реформирование территориальной организации местного самоуправления.* По данным Министерства регионального развития РФ, на 1 октября 2005 г. в Российской Федерации были установлены границы и определен статус 24 510 муниципальных образований, в том числе 520 городских округов, 1819 муниципальных районов, 20 109 сельских и 1826 городских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований<sup>1</sup>. Таким образом, в результате реформы число муниципальных образований в целом по стране возросло почти в 2 раза: с 12,6 тыс. до 24,5 тыс. При этом в 11 регионах в результате проведения реформы число муниципальных образований незначительно уменьшилось, в 17 регионах осталось на

<sup>1</sup> «Вопросы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Аналитический вестник. М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Вып. 4. 2005. С. 110.

дореформенном уровне или выросло несущественно (меньше чем на 10%), в 29 регионах рост числа муниципальных образований составил от 3 до 10 раз, и в 18 регионах — более чем в 10 раз. Незначительный рост числа муниципальных образований был в первую очередь характерен для тех регионов, в которых до реформы существовала поселенческая либо двухуровневая модель, т. е. функционировали муниципальные образования поселенческого уровня.

Однако реформирование территориальной организации местного самоуправления в регионах отличалось не только количественными характеристиками, но и особенностями проводимой политики<sup>1</sup>. Различия касались в основном двух вопросов: подходов к формированию муниципалитетов поселенческого уровня в тех регионах, где они отсутствовали в дореформенный период, и политики наделения городов статусом городского округа.

В отношении создания поселений субъекты Федерации использовали два основных подхода. Для понимания их отличий необходимо принимать во внимание, что даже в тех регионах, где до реформы не было муниципальных образований поселенческого уровня, существовали так называемые субмуниципальные структуры — сельсоветы, сельские округа, волости — являвшиеся элементами административно-территориального устройства субъекта Федерации. Они не имели выборной власти (сельские администрации являлись территориальными подразделениями администраций районов) и собственного имущества, финансировались по смете, однако по факту выступали центрами организации местной жизни. В то же время при их формировании, естественно, не учитывались требования к функционированию самостоятельных муниципальных образований: наличие экономической базы, необходимой инфраструктуры, кадровый потенциал и т. п. В итоге перед субъектами Федерации возникла дилемма: ориентироваться ли при образовании поселений на существовавшие в дореформенный период субмуниципальные структуры, сохранив сложившуюся систему организации местной жизни, либо на создание наиболее благоприятных условий для решения предусмотренных законодательством вопросов местного значения, т. е. на финансово-экономический потенциал территорий, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой. В последнем случае формирование муниципальных образований поселенческого уровня в основном должно было происходить на базе нескольких (двух или даже трех) субмуниципальных структур.

Соответственно, определить политику того или иного региона в данной сфере можно, сопоставив количество вновь созданных поселений и число ранее существовавших субмуниципальных структур. Анализ показывает, что примерно в трети регионов, где до реформы отсутствовали муниципальные образования поселенческого уровня, число вновь созданных поселений отличается от количества существовавших ранее субмуниципальных структур не более чем на 10%, тем самым их однозначно можно отнести к сторонникам первого подхода. Около 14% регионов сократили число муниципальных образований по сравнению с количеством субмуниципальных структур более чем на 50%. Из них наиболее активная политика по преобразованию сельских администраций была характерна для 4 регионов — Тульской, Ярославской, Ульяновской областей и Коми-Пермяцкого автономного округа. В остальных относящихся к данной группе регионах двуху-

<sup>1</sup> Анализ преобразований в данной сфере проводился автором совместно со Славгородской М.Ю. См., в частности: *Стародубровская И., Славгородская М.* Мониторинг хода реформы местного самоуправления // Местное самоуправление в современной России. М.: ИСПМО «Малые города». Владимир, 2007. С. 35—66.

ровневая модель организации местного самоуправления по тем или иным причинам не была реализована в полном объеме. В то же время большинство (чуть больше половины) субъектов Федерации выбрало промежуточную политику, осуществляя разные модели на различных территориях.

При этом необходимо отметить, что, хотя второй подход в большей мере ориентировался на создание условий для решения вопросов местного значения во вновь созданных поселениях, его практическое воплощение далеко не во всех случаях позволяло обеспечить достаточный для этого инфраструктурный, кадровый и финансовый потенциал. Это было связано с низким уровнем экономического развития многих территорий, усиливающимися процессами депопуляции и существенной неравномерностью распределения налоговой базы.

Что касается политики по предоставлению статуса городского округа, то наиболее распространенным вариантом здесь стало предоставление этого статуса всем городским муниципальным образованиям, существовавшим в дореформенный период. В то же время ряд субъектов Федерации выбрал другой подход. В 17 регионах часть городских поселений, являвшихся ранее муниципальными образованиями, не получила статуса городского округа, при этом в 12 регионах этого статуса были лишены города областного значения. В некоторых субъектах Федерации (например, в Ленинградской области) происходило массовое включение ранее самостоятельных городских муниципальных образований в состав районов даже в тех случаях, когда речь шла о достаточно крупных городах с длительными традициями автономии.

Гораздо реже наблюдались случаи создания городских округов на базе городов, не являвшихся ранее самостоятельными муниципальными образованиями. Один из наиболее известных прецедентов подобного рода произошел в Ярославской области, где, в соответствии с первой редакцией закона о границах и статусе муниципальных образований, статусом городских округов наделялись только города Ярославль и Переславль-Залесский<sup>1</sup>. Однако активное сопротивление этому решению жителей г. Рыбинска, инициировавших судебные разбирательства по вопросу наделения города статусом городского округа, привело к тому, что региональные власти были вынуждены изменить свое первоначальное решение. Рыбинск стал городским округом.

В особую группу можно выделить регионы, где наделение муниципальных образований статусом городского округа фактически осуществлялось с нарушением федерального законодательства или, по крайней мере, логики муниципальной реформы. Подобные нарушения носили двоякий характер. С одной стороны, городские округа создавались на базе сельских районов, что позволяло избежать перехода к двухуровневой модели организации местного самоуправления. Наиболее активно такую политику проводили региональные власти Калининградской, Сахалинской и Свердловской областей, но определенное распространение она получила и в ряде других регионов. С другой стороны, города областного значения с подведомственной им территорией наделялись не статусом городского округа, а статусом муниципального района. Так, в Мурманской области статус муниципального района получил город областного значения Кандалакша с подведомственной территорией, в Челябинской области аналогичный статус получили города Еманжелинск, Пласт и Коркино.

<sup>1</sup> Закон Ярославской области от 21 декабря 2004 г. № 65-з «О наименованиях, границах и статусе муниципальных образований Ярославской области» (первоначальная редакция).



Сформировавшаяся к началу муниципальной реформы территориальная структура на протяжении переходного периода не осталась неизменной. При этом преобладала тенденция к уменьшению числа муниципальных образований<sup>1</sup>. Так, по данным Министерства регионального развития РФ<sup>2</sup>, к началу 2008 г. на территории Российской Федерации было 24 154 муниципальных образования, из них:

- 523 городских округа (+1 к 2006 г.);
- 1799 муниципальных районов (–2 к 2006 г.);
- 1732 городских поселения (–9 к 2006 г.);
- 19 864 сельских поселения (–55 к 2006 г.).

Из разнообразных процессов изменения территориальной структуры в переходный период наибольшее распространение получили два: укрупнение поселений и трансформация муниципального района в городской округ.

При этом необходимо учитывать, что далеко не все попытки осуществления территориальных преобразований были реализованы на практике. Законодательством предусмотрено, что при осуществлении крупных изменений территориальной организации в большинстве случаев необходимо согласие населения, но население не всегда склонно поддерживать подобные инициативы.

Так, во многих регионах жители не поддержали проекты объединения муниципальных образований. Ярким примером здесь может служить одна из наиболее масштабных инициатив по изменению территориальной организации местного самоуправления, выдвинутая в Челябинской области. Летом 2007 г. в областной администрации был сформирован список из 67 поселений, которые необходимо ликвидировать по причине их финансовой несостоятельности, объединив с более финансово обеспеченными территориями<sup>3</sup>. В качестве критерия выступал объем налоговых и неналоговых доходов, который в предложенных к ликвидации поселениях составлял менее 200 тыс. руб. в год, что было недостаточно даже для содержания аппарата управления. Подобная инициатива встретила активное сопротивление муниципального сообщества области. 14 августа 2007 г. в Челябинске был проведен круглый стол по данному вопросу, организованный Ассоциацией сельских поселений Российской Федерации и Ассоциацией сельских муниципальных образований, действующей в Челябинской области<sup>4</sup>. Уже ко времени проведения круглого стола количество поселений в списке сократилось примерно до двух десятков. А к моменту проведения голосования населения, приуроченного к выборам в Государственную Думу 2 декабря 2007 г., осталось всего восемь проектов объединения<sup>5</sup>. Еще два аналогичных проекта были вынесены на голосование

<sup>1</sup> См.: Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»..., с. 22.

<sup>2</sup> Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подготовлена к заседанию Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального собрания РФ 12 февраля 2008 г.

<sup>3</sup> Всего на территории Челябинской области 274 поселения.

<sup>4</sup> Стенограмма круглого стола опубликована: Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям. Челябинск, 14 августа 2007 г.

<sup>5</sup> Информация о результатах голосования приводится по материалом местной прессы. См. например, *Полозов Александр, Патан Александр*. © «URA.Ru», 7 августа 2007 г.; интервью с заместителем губернатора Челябинской области. «Губерния», 5–11 сентября 2007 г.

2 марта 2008 г. Однако жители поддержали лишь один проект объединения, в остальных девяти случаях их отношение оказалось отрицательным<sup>1</sup>.

Аналогичная ситуация сложилась и в Амурской области. Здесь голосование об объединении муниципальных образований проходило 2 декабря 2007 г. в 23 поселениях. Как и в Челябинской области, явка была достаточно высокой, но решение об укрупнении принято только в двух случаях. Причем «против» в основном выступили жители экономически слабых, присоединяемых муниципальных образований<sup>2</sup>.

Не был поддержан населением и проект объединения городов Чебоксары и Новочебоксарск для формирования единой агломерации с численностью населения в полмиллиона человек. Против предложенного решения проголосовало более 60% участвовавших в местном референдуме жителей Новочебоксарска<sup>3</sup>.

В результате возникает во многом патовая ситуация. Объективные процессы толкают к изменению территориальной организации, которая, как уже говорилось выше, во многом унаследована от дореформенного времени и не создает условий для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения. Установленные законодательством гарантии местного самоуправления предусматривают согласие жителей на подобные преобразования. Но население не готово поддержать проекты территориальной трансформации, причем «против» выступают в первую очередь жители слабых, нежизнеспособных муниципальных образований. В то же время упрощение механизмов территориальных преобразований, замена прямых форм волеизъявления граждан по данному вопросу опосредованными, через представительный орган, неизбежно приведет к ослаблению федеральных гарантий местного самоуправления. В результате будут созданы условия для волонтаризма региональных властей в данной сфере, для проведения преобразований, не исходя из объективных факторов, а на основе политических интересов (не очевидно, что проект объединения в Чувашии не относился к данному классу). При этом необходимо принимать во внимание, что первые шаги по изменению федерального законодательства в направлении упрощения процедуры территориальных преобразований уже сделаны. Объединение поселений с городским округом теперь возможно осуществлять на основе решений представительных органов<sup>4</sup>.

Таким образом, негативными последствиями будет сопровождаться любое решение данной проблемы. Если при упрощении процедуры территориальных преобразований возможно усиление регионального волонтаризма и субъективизма, то в случае сохранения статус-кво вероятно возникновение следующих проблем:

<sup>1</sup> Любопытна реакция власти Челябинской области на провал широкомасштабных планов трансформации территориальной структуры. Было решено поддерживать «послушные» поселения материально. В областном бюджете на 2008 г. на поддержку укрупнения поселений было заложено 100 млн руб. Вся эта сумма была выделена муниципальной структуре, образованной в результате объединения Спасского и Бабарыкинского поселений Верхнеуральского района (единственного успешного проекта укрупнения), численность населения которой несколько превышает 3000 человек, а совокупный бюджет на 2008 г. составляет примерно 12,2 млн руб.

<sup>2</sup> Гордиенко О. Не спешат объединяться // «Медиакратия», 5 декабря 2007 г.

<sup>3</sup> См.: Олег Ё-Ерусланов, Чебоксары; Наталья Ё-Городецкая // Коммерсантъ, 6 марта 2008; Бронштейн Б. // Новая газета, 3 марта 2008.

<sup>4</sup> Поправки внесены Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

1) рост потерь от неэффективного использования бюджетных средств на решение вопросов местного значения в нежизнеспособных муниципальных образованиях и усиление финансовых вливаний именно в эти не самые перспективные территории, в то время как данные средства могли бы использоваться на поддержку развития в «точках роста»;

2) сохранение устойчивой неспособности местной власти ряда территорий обеспечить решение вопросов местного значения, что будет способствовать консервации практики передачи значительной части полномочий от поселений муниципальным районам, усиливать иждивенческие настроения местной власти, снижать ее ответственность перед населением и подрывать ее престиж в глазах избирателей;

3) активизация уже начавшихся процессов территориальных преобразований в неправовых формах, под административным давлением, для решения политических задач, а не в силу объективной необходимости.

Яркой иллюстрацией последнего тезиса может служить все более широко распространяющаяся практика преобразования муниципальных районов в городские округа, несмотря на фактическую нелегитимность данного процесса<sup>1</sup>. Наиболее четко политическая природа подобных трансформаций проявилась в случае Одинцовского района Московской области, где с инициативой о преобразовании выступил глава района. Причем эта инициатива не включала в себя ни разработку единого генерального плана, ни программы развития территории как единого городского образования. Очевидной целью в данном случае являлось сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Процесс объединения сопровождался многочисленными скандалами и конфликтами. Несмотря на беспрецедентное административное давление, в одном из поселений местный референдум<sup>2</sup>, проводившийся 2 декабря 2007 г., дал отрицательные результаты. На настоящий момент высокая конфликтность процесса преобразований, активное противодействие со стороны экспертного сообщества, заинтересованность международных организаций исходом противостояния привели в итоге к тому, что реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена.

В других случаях подобные преобразования проводились в более спокойном режиме. Так, в 2007 г. в Белгородской области на базе муниципальных районов было создано два городских округа — Губкин и Старый Оскол. В 2008 г. успешно завершилось аналогичное преобразование в Новомосковском районе Тульской области. В результате был образован городской округ, по территории сопоставимый с Москвой и с населением 151,7 тыс. человек. Известны планы соответствующих преобразований и в других регионах. Причем власти муниципальных районов во многих случаях противопоставляют планы по превращению всего района в городской округ стремлению городских поселений — районных центров добиться того же статуса и выйти тем самым из состава муниципального района. При этом

<sup>1</sup> Законодательством предусмотрена возможность только одного варианта изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Наделение муниципального района статусом городского округа в легитимных формах невозможно, возможность проведения подобных преобразований другими способами также напрямую не содержится в нормативно-правовом регулировании.

<sup>2</sup> Референдум проводился по вопросу об изменении административно-территориального устройства района с целью превращения шести городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты, поскольку в рамках реализуемой в районе процедуры преобразований это должно было быть первым шагом на пути создания городского округа.

в условиях, когда законодательно закреплённой процедуры подобной трансформации не существует, в каждом конкретном случае власти выбирают некоторую последовательность более или менее легитимных шагов для достижения искомого результата (причем в различных регионах используются разные процедуры).

В то же время попытки запуска обратного процесса в субъектах Федерации, где на этапе подготовки муниципальной реформы были допущены серьезные искажения в формировании территориальной структуры, успеха не имели. Так, в Калининградской области так и не были найдены легитимные формы возврата от искусственно созданных городских округов к двухуровневой структуре местного самоуправления.

*Разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями.* Выше уже были рассмотрены особенности регулирования на региональном уровне компетенции органов местного самоуправления вновь созданных поселений. Однако, как уже говорилось, наряду с региональным законодательством в рамках муниципальной реформы был предусмотрен еще один инструмент разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями — соглашения о передаче полномочий. Причем данный инструмент был включен в само «тело» Федерального закона № 131-ФЗ и распространялся как на вновь образованные, так и на существовавшие в дореформенный период поселения.

Заключение соглашений о передаче полномочий от поселений муниципальным районам приобрело в ходе реформы беспрецедентные масштабы. По данным Министерства регионального развития РФ<sup>1</sup>, представленным в табл. 35.2, за первые два года переходного периода доля поселений, передававших району часть своих полномочий, не снижается и приближается к 80%. Лишь соотношение между поселениями, передающими муниципальному району полномочия по решению менее 10 вопросов местного значения и более 10 вопросов местного значения, несколько смещается в пользу первых. Во многих поселениях соглашения из года в год пролонгируются без всяких изменений или вообще заключаются на несколько лет.

Таблица 35.2

**Передача полномочий по решению вопросов местного значения  
от поселений муниципальным районам**

	2006	2007
Доля поселений, заключивших соглашения о передаче полномочия по решению вопросов местного значения муниципальным районам (%), из них	77,8	77,9
полномочия по решению от 1 до 5 вопросов местного значения	62,1	63,0
полномочия по решению от 6 до 10 вопросов местного значения	18,7	23,2
полномочия по решению от 11 до 20 вопросов местного значения	16,1	10,0
полномочия по решению более 20 вопросов местного значения	2,9	3,8

*Источники:* данные Министерства регионального развития РФ; расчеты автора (совместно с Н. Мироновой).

<sup>1</sup> См.: Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2006 г., С. 34; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С. 72—74.

При этом обращает на себя внимание, что не только не снижаются, но даже расширяются масштабы передачи на уровень муниципальных районов таких сугубо локальных вопросов, как библиотечное обслуживание, организация досуга и услуги в сфере культуры. Если в 2006 г. их передавали, соответственно, 46 и 52% поселений, то в 2007 г. — 47 и 55%.

В этих условиях принятое на региональном уровне решение о полномасштабной реализации реформы не всегда реально отражалось на компетенции органов местного самоуправления поселений — ограничения их самостоятельности, ранее содержавшиеся в региональном законодательстве, теперь обеспечивается передачей соответствующих полномочий муниципальным районам по соглашениям.

При этом в регионах проводилась разная политика в отношении передачи полномочий от ранее существовавших и вновь созданных поселений. В некоторых случаях соглашениями ограничивали в основном полномочия вновь созданных поселений, тогда как ранее существовавшие муниципальные образования решали гораздо более широкий круг вопросов. Так, например, в Оренбургской области компетенция органов местного самоуправления вновь созданных поселений в 2006 г. ограничивалась как региональным законодательством, так и соглашениями о передаче полномочий, а с 2007 г. — только соглашениями о передаче полномочий, причем во многих районах при переходе к полной реализации муниципальной реформы реального расширения самостоятельности органов местного самоуправления вновь созданных поселений не наблюдалось. В то же время одно из четырех существовавших в дореформенный период поселений, «Чернореченский сельсовет», не только решало все вопросы местного значения, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, но также продолжало за счет средств местного бюджета финансировать объекты образования и здравоохранения, находящиеся на своей территории.

В других субъектах Федерации, например в Челябинской области, где до начала реформы формально существовала двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления, механизм соглашений использовался для ограничения компетенции как вновь созданных, так и ранее существовавших поселений. Характерно, что полномочия передавались как от поселений муниципальным районам, так и от муниципальных районов — поселениям. При этом явно прослеживалась тенденция к сведению ситуации с разграничением полномочий между муниципальными районами и поселениями к дореформенной. Аналогичная тенденция наблюдалась и в Ставропольском крае. При этом, как показывают данные Министерства регионального развития РФ, по некоторым вопросам местного значения практика передачи полномочий от ранее существовавших поселений получила большее распространение, чем от вновь образованных<sup>1</sup>.

Однако в каком бы масштабе ни использовались соглашения в тех или иных регионах, важно, что на практике содержание данного инструмента существенно трансформировалось по сравнению с тем, что было предусмотрено концепцией реформы. В Федеральном законе № 131-ФЗ соглашения о передаче полномочий рассматривались как локальный инструмент адаптации единообразного разграничения вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований к местным особенностям, позволяющий в большей мере уловить экономию на масштабе по одним услугам и обеспечить более полный учет местных особенностей — по другим, а также смягчить проблемы, связанные с недостаточно-

<sup>1</sup> Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 78.

стью кадрового и организационного потенциала на поселенческом уровне. Однако на практике соглашения стали играть совершенно другую роль. Фактически они явились одним из основных инструментов закрепления соподчиненности поселений в отношении муниципальных районов. Это подтверждается следующими особенностями практики реализации соглашений.

Во-первых, в большинстве регионов соглашения по сути не являлись добровольными, т. е. из права превращались в обязанность. Особенно ярко эта тенденция проявлялась в начале переходного периода. Широкое распространение получила практика применения типовых соглашений на уровне либо региона в целом, либо отдельного муниципального района. Например, Администрацией Президента Чувашской Республики было разработано типовое соглашение, в котором содержался перечень полномочий поселений, которые органы государственной власти республики рекомендуют передавать на уровень районов. Соответствующее соглашение в большинстве случаев без изменений заключалось органами местного самоуправления муниципальных районов со всеми поселениями единообразно. В других регионах такое единообразие поддерживалось усилиями самих муниципальных районов, при этом исключения в основном могли делаться лишь для ранее существовавших поселений. Межрайонные различия в этом случае могли быть достаточно существенными.

Использование соглашений в первую очередь как способа политического давления со стороны муниципального района, а не оптимизации условий деятельности поселений, привело к тому, что альтернатива — передавать полномочия району либо исполнять их самостоятельно — в большинстве случаев не оценивалась с экономической и организационной точек зрения, возможные подходы к решению данной проблемы не подвергались серьезной проработке. Иллюстрацией может служить процедура утверждения соглашения органами местного самоуправления поселений в одном из районов Оренбургской области. Подобное утверждение осуществлялось единообразно во всех поселениях, соглашения заключались в едином формате, без каких-либо отклонений. Решение вопроса о передаче полномочий осуществлялось представительными органами поселений «с голоса», никакие письменные материалы не раздавались. Голосование проходило списком, а не по каждому отдельному полномочию. Администрация района не представляла отчета о том, каким образом исполнялись переданные полномочия в предшествующий период, какие средства были на это затрачены. При этом разграничение объектов собственности никоим образом не коррелировало с разграничением полномочий: например, полномочия по коммунальному обслуживанию передавались органам местного самоуправления муниципального района, при этом в собственность поселения принимались котельные.

Подобный подход к заключению соглашений о передаче полномочий, превращавший данный инструмент из способа учета индивидуальных особенностей поселений в универсальный механизм ограничения их компетенции, далеко не везде реализовывался бесконфликтно. Отдельным муниципальным образованиям, руководство которых активно настаивало на сохранении предусмотренной законодательством компетенции, удавалось добиться учета своих интересов. Иногда подобные проблемы решались с использованием судебных процедур. По такому пути пошло, например, сельское поселение «Село Некрасовка» Хабаровского края, отказавшееся передавать какие-либо полномочия на районный уровень и, единственное из поселений Хабаровского района, самостоятельно решающее все вопросы местного значения, предусмотренные федеральным законодательством.

В то же время противостояние районных и поселенческих администраций по вопросу передачи полномочий могло иметь и совершенно другие результаты. Так, в Малоярославецком районе Калужской области попытка наиболее крупного из вновь созданных поселений с численностью населения около 4 тыс. человек ограничить объем переданных на районный уровень полномочий привела к существенным кадровым изменениям на уровне поселения.

Во-вторых, деятельность муниципального района по исполнению переданных поселением полномочий является фактически бесконтрольной. В соответствии с законодательством передача полномочий не предусматривает прекращение ответственности органа местного самоуправления поселения за решение соответствующего вопроса местного значения. В то же время на практике широкое распространение приобрела передача вопросов местного значения в целом. Это определялось не только используемыми в соглашениях формулировками, дублирующими вопросы местного значения, но в первую очередь отсутствием каких-либо механизмов мониторинга и контроля со стороны органов местного самоуправления поселений за исполнением переданных муниципальному району полномочий, отчетности районных органов местного самоуправления перед поселениями и т. п. Тем самым не могло быть реализовано на практике и предусмотренное законодательством положение о финансовых санкциях за неисполнение соглашения.

При этом обращает на себя внимание, что при передаче полномочий от муниципальных районов поселениям реализуется совершенно иной подход. Подобную асимметрию можно, в частности, продемонстрировать на примере Челябинской области. Так, в Троицком районе при передаче полномочий от поселений муниципальному району в соглашениях отсутствует раздел о правах поселения, а также какие-либо санкции за неисполнение принятых районом обязательств. Конструкция соглашения о передаче полномочий в сфере дошкольного образования от муниципального района поселениям совершенно иная. Детально проработан раздел соглашения, раскрывающий права муниципального района в процессе его реализации, которые включают в себя проведение проверок, ревизий; принятие мер по устранению выявленных нарушений; экспертизу дошкольных учреждений; формирование расходной части сметы по каждому учреждению; установление режима работы учреждений; истребование объяснений, выдача предписаний и т. п.

Отсутствие четких обязательств районной власти по исполнению переданных поселенческих полномочий приводит к тому, что реально деятельность органов местного самоуправления муниципального района по решению вопросов местного значения может существенно отличаться от ожиданий поселений. Так, в одном из сельских поселений Нижегородской области органы местного самоуправления, по признанию их представителей, передавая на районный уровень вопрос обеспечения условий для развития массовой физической культуры и спорта, предполагали, что сельские дети получают возможность регулярно выезжать в районный центр для занятия в спортивной школе, в селе будет отремонтирована хоккейная площадка, а спортивный организатор получит методическую помощь в районе. В то же время органы местного самоуправления муниципального района планировали получить дополнительные средства на содержание аппарата управления, на выезд спортсменов на межрайонные и региональные соревнования, а также на финансирование спортивной школы, однако подвоз в нее детей с сельских территорий не предусматривался.

В-третьих, бесконтрольность районной власти в исполнении переданных полномочий подкреплялась тем, что финансирование этих полномочий в основном

осуществлялось за счет районного бюджета. Одним из основных факторов, подталкивающих поселения к заключению соглашений, являлся недостаток финансовых средств на решение вопросов местного значения. Тем самым дополнительное финансирование с районного уровня предполагалось ими изначально. Это полностью противоречило содержащемуся в федеральном законодательстве подходу к финансовому обеспечению соглашений, в соответствии с которым соглашения должны предусматривать финансирование переданных полномочий за счет субвенций (в соответствии с более поздними поправками — субсидий), предоставляемых из местных бюджетов муниципальных образований, осуществляющих передачу полномочий.

Фактически на первоначальном этапе реализации реформы субвенции на финансирование переданных полномочий либо вообще не предусматривались в соглашениях, либо определялись чисто формально в сумме, заведомо недостаточной для осуществления соответствующей деятельности. Основные расходы по переданным полномочиям производились из бюджетов муниципальных районов. И хотя в дальнейшем больше внимания стало уделяться соблюдению формальных требований к соглашениям, в частности, в них чаще стали включаться методики расчета субвенций на их реализацию, достоверные подтверждения того, что ситуация существенно изменилась, отсутствуют. В то же время необходимо учитывать, что в большинстве регионов муниципальные районы играют большую роль в распределении межбюджетных трансфертов между поселениями и могут воздействовать как на общее распределение финансовых средств между районными и поселенческими бюджетами, так и на объем финансовой помощи, предоставляемый каждому конкретному поселению. В подобных условиях возможности параллельной централизации полномочий и финансовых ресурсов закрепляют финансовую и организационную зависимость органов местного самоуправления поселений от районных властей.

Тем не менее следует отметить, что, несмотря на отсутствие значимого прогресса в приближении фактически исполняемых поселениями полномочий к предусмотренным в федеральном законодательстве, политическая значимость этой проблемы практически сошла на нет. Если в начале переходного периода связанные с передачей полномочий конфликты были одним из центральных вопросов в проблематике муниципальной реформы, то в настоящий момент информация о них практически отсутствует. Можно выделить несколько причин подобной ситуации. Тем поселениям, которые были реально заинтересованы в расширении самостоятельности, судя по всему, удалось в определенной степени отстоять свои права. Остальные же во многом смирились со сложившимся положением дел и взяли на вооружение иждивенческую стратегию: существовать, не неся ответственность за предоставление услуг населению.

*Организация управления муниципальными образованиями.* В рамках муниципальной реформы на федеральном уровне произошло существенное ужесточение регулирования механизмов организации управления муниципальными образованиями. Если раньше в системе местного самоуправления обязательным было лишь наличие представительного органа, то теперь практически в каждом муниципальном образовании<sup>1</sup>, наряду с представительным органом, должны функционировать глава муниципального образования и местная администрация.

<sup>1</sup> Исключением являются поселения с численностью избирателей менее 100 человек, где полномочия представительного органа исполняет сход граждан.



В то же время в законодательстве было предусмотрено, что организация местной власти на уровне поселений и городских округов может осуществляться в соответствии с одной из следующих моделей:

- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет местную администрацию, председатель представительного органа избирается из состава этого органа;
- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет представительный орган, глава местной администрации нанимается по контракту;
- глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган, глава местной администрации в этом случае также нанимается по контракту.

Для сельских поселений было добавлено еще две возможные модели:

- глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию;
- глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет как представительный орган, так и местную администрацию.

Определение модели организации местного самоуправления должно было осуществляться на местном референдуме (в случае наличия инициативы граждан о его проведении) либо представительным органом и закреплялось в уставе муниципального образования. На практике местные референдумы были проведены в единичных случаях. Кроме того, как уже было сказано выше, применительно к вновь созданным поселениям широкие возможности влиять на выбор модели управления получили региональные власти.

Применительно к муниципальному району дополнительно устанавливались возможные варианты формирования представительного органа. Он мог как избираться населением муниципального района на всеобщих выборах, так и формироваться путем делегирования глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. Однако переход от первого ко второму варианту предусматривал достаточно сложную процедуру.

В рамках переходного периода сформировавшиеся на региональном уровне предпочтения в пользу тех или иных моделей организации управления муниципальными образованиями, а также варианты участия органов власти субъектов Федерации в решении данных вопросов отличались значительным разнообразием.

По данным Министерства регионального развития РФ, первые три модели были реализованы чуть больше чем в половине муниципальных образований, при этом в 65% из них глава муниципального образования избирался на всеобщих выборах и в 54% при этом возглавлял местную администрацию. Две последние модели в совокупности реализовывались в 48,3% муниципальных образований, и здесь модель всеобщих выборов также имела явное преимущество — таким образом избиралось примерно три четверти глав сельских поселений<sup>1</sup>.

Как уже указывалось выше, субъектам Федерации было предоставлено право влиять на структуру органов местного самоуправления, в первую очередь примени-

<sup>1</sup> См.: Сборник итогов реализации в Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 15; Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ... С. 40.

тельно к вновь образованным муниципальным образованиям. Однако этим правом воспользовались далеко не все регионы. Ряд субъектов Федерации либо полностью оставил этот вопрос на усмотрение представительных органов муниципальных образований, либо ограничился общими положениями рекомендательного характера. В то же время предпочтения тех регионов, которые ввели подобное регулирование, оказались существенно различными. Так, из 19 нормативно-правовых актов по данной тематике, найденных в общедоступных информационных базах, 10 предусматривали избрание главы муниципального образования на всеобщих выборах, 7 — из состава представительного органа, 2 установили различные модели для муниципальных образований разного типа. При этом для сельских поселений (иногда для поселений с численностью менее 1000 человек, как в исходном варианте федерального законодательства) в большинстве случаев было предусмотрено совмещение постов главы представительного органа и главы администрации.

В то же время, по имеющейся информации, некоторые субъекты Федерации, выходя за рамки предоставленных им федеральным законодательством возможностей, оказывали активное административное влияние на формирование органов местного самоуправления не только во вновь образованных, но и в остальных муниципальных образованиях. Ярким примером здесь является Калужская область, где практически во всех муниципалитетах, включая существовавшие в до-реформенный период, глава муниципального образования избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган. Подобная модель распространяется и на все сельские поселения региона. При этом как глава муниципального образования, так и все депутаты представительных органов работают на непостоянной основе, т. е. должны совмещать деятельность по муниципальному управлению с основным местом работы. Исключение составляют 4 муниципальных образования, в том числе г. Калуга, где главы муниципальных образований избираются на муниципальных выборах.

Повсеместное распространение подобной модели произошло далеко не бесконфликтно. Наиболее острая ситуация сложилась в г. Обнинске. Здесь городское собрание приняло решение об изменении структуры органов местного самоуправления и порядка выборов главы муниципального образования в соответствии с рекомендациями области, хотя прежняя структура, предусматривавшая прямые выборы главы города, была установлена на городском референдуме. В знак протеста против подобного решения мэр города ушел в отставку, а группа граждан подала в суд, считая действия власти незаконными. Противостояние представительного органа города с собственными избирателями длилось более двух лет, и закончилось в пользу муниципальной власти — прямые выборы главы города были отменены, администрацию возглавил наемный управляющий.

Преимущества данной модели с точки зрения политических интересов региона очевидны — она позволяет укрепить «вертикаль власти», сделав органы местного самоуправления максимально независимыми от населения, а также гарантированно оставить управление муниципальными образованиями в руках прежней муниципальной элиты (прежде всего руководителей субмуниципальных структур), не полагаясь на непредсказуемое волеизъявление граждан. Но, тем не менее, как оказалось, подобный выбор не является универсальным. В других регионах явное предпочтение было отдано по сути противоположной модели, когда глава муниципального образования избирается на всеобщих выборах и возглавляет местную администрацию. Так, в Хабаровском крае подобный вариант реализован во всех муниципальных образованиях с численностью населения более 1 тыс. человек. Причем это был сознательный

выбор краевой власти. Как отмечалось в постановлении Законодательной думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116, «в крае решено было отказаться от варианта «второго портфеля» должностного лица, т. е. главы администрации, назначаемого по контракту». Причиной в данном случае послужили вполне обоснованные опасения высокой конфликтности отношений между главой муниципального образования и наемным менеджером, которая могла привести к дезорганизации работы органов местного самоуправления.

Рассмотрение вопросов организации управления муниципальными образованиями в условиях реформы было бы неполным без анализа влияния реформы на динамику управленческих расходов. Прогнозы в данной сфере были противоречивы. Позиция некоторых ведомств состояла в том, что, поскольку общий объем полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не изменится, не должны увеличиваться и управленческие расходы. В то же время ряд экспертов утверждал, что данные расходы неизбежно повысятся, поскольку управленческая деятельность обладает эффектом экономии на масштабе, а также в результате негибкой системы разграничения вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, порождающей управленческие потери.

Анализ показывает, что системе управления пришлось заплатить свою «цену» за реализацию реформы, хотя она и не оказалась катастрофически высокой. В результате осуществления реформы доля расходов на муниципальное управление в местных бюджетах<sup>1</sup> выросла с 6,7% в 2005 г. до 7,3% в 2006 г., причем этот рост происходил на фоне быстрого роста общего объема расходов и достаточно существенного увеличения доли совокупных местных бюджетов в консолидированном региональном. Что касается доли управленческих расходов в бюджетах поселений, то она в целом по стране в 2006—2007 гг. составила 25—28%, тогда как по совокупным муниципальным бюджетам — около 7%.

Если ориентироваться на плановые бюджетные показатели 2008 г., то за три года реализации муниципальной реформы расходы на управление в реальном выражении увеличились примерно в полтора раза, при этом основной рост — более чем на 30% — был характерен в первый год реализации реформы для всех групп регионов вне зависимости от того, какими темпами они ее внедряли. В дальнейшем темпы роста управленческих расходов постепенно затухали. Тем самым можно предположить, что основным фактором увеличения данных расходов явились преобразования территориальной организации, в результате которых число муниципальных образований, и, соответственно, органов местного самоуправления выросло почти в 2 раза. Дальнейшее перераспределение полномочий между различными типами муниципальных образований не оказывало значимого влияния на динамику управленческих расходов. Напрашивается вывод, что повсеместное внедрение муниципальной реформы в 2009 г. не приведет к каким-либо существенным сдвигам в данной сфере.

<sup>1</sup> Расходы на содержание органов местного самоуправления определялись путем суммирования следующих подразделов бюджетной классификации раздела «Общегосударственные вопросы»: 0102 Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления; 0103 Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления; 0104 Функционирование Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций и 0106 Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора. Из анализа, как и при рассмотрении других вопросов муниципальной реформы, были исключены города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, а также Чеченская Республика и Республика Ингушетия.

*Организация межбюджетных отношений в субъектах Федерации*<sup>1</sup>. Как уже указывалось выше, Бюджетный кодекс РФ, закрепив минимальные финансовые гарантии местного самоуправления (нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты, правила выделения финансовой помощи), оставил достаточно большие возможности по дифференциации политики финансирования муниципальных образований на региональном уровне. Субъекты Федерации могли дополнительно к федеральным устанавливать единые нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты либо дифференцированные нормативы в счет финансовой помощи, а могли ограничить налоговые доходы местных бюджетов гарантированным на федеральном уровне минимумом и делать основную ставку на трансферты из регионального бюджета. В сфере межбюджетных трансфертов также была возможность выбора между нецелевыми трансфертами — дотациями и целевыми — субсидиями и (в определенной мере) субвенциями. Однако основным объемом субвенций определялся тем, насколько активно осуществлялась передача государственных полномочий с регионального на местный уровень. Регионы получили также значительную степень свободы в решении вопроса об организации финансирования поселений — основные полномочия в этой сфере могли быть сконцентрированы на региональном уровне либо переданы муниципальным районам. Субъекты Федерации имели возможность принимать решение о применении механизма отрицательного трансферта<sup>2</sup> либо отказе от его использования. И, наконец, на федеральном уровне были установлены лишь минимальные гарантии объемов финансовой поддержки муниципальных образований, регионы были обязаны распределять между муниципалитетами не менее 10% поступлений от подоходного налога в виде единых или дополнительных нормативов. Тем самым объем финансовых средств, передаваемых на местный уровень, также в значительной степени являлся производным от политики регионов.

Нельзя сказать, что регионы не воспользовались предоставленными им возможностями. Так, подавляющее большинство субъектов Федерации установило единые либо дифференцированные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов. При этом предпочтения по закреплению только единых, только дифференцированных, либо и тех и других нормативов между регионами распределялись примерно поровну. Причем многие регионы вышли далеко за рамки требуемых Бюджетным кодексом РФ 10% подоходного налога как с точки зрения диверсификации закрепляемых доходных источников, так и уровня устанавливаемых нормативов. В число субъектов Федерации, установивших наиболее высокие единые нормативы отчислений в бюджеты муници-

<sup>1</sup> Анализ межбюджетных отношений осуществлен на основе данных 2007 г., — последнего года, по которому имеется как информация о регулировании этих вопросов на региональном уровне, так и годовая бюджетная статистика по исполнению бюджетов. Анализ базируется на: *Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А.* Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008 (М.: ИЭПП, Научные труды, № 120Р). Анализ проводился по 77 регионам на основе региональных законов о межбюджетных отношениях или о межбюджетных трансфертах, законов о региональных бюджетах на 2007 год, нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы организации межбюджетных отношений, а также данных бюджетной статистики.

<sup>2</sup> Отрицательный трансферт — это трансферт, уплачиваемый муниципальными образованиями с высокими подушевыми доходами в бюджет субъекта Федерации. В соответствии с бюджетным законодательством, он может взиматься в том случае, если уровень подушевых расчетных налоговых доходов в муниципальном образовании не менее чем в два раза (на переходный период — в 1,3 раза) превышает среднерегionalный и составляет не более 50% подобного превышения.

пальных районов и городских округов от крупных доходных источников, в 2007 г. входили Республика Алтай (70% подоходного налога и 50% налога на имущество организаций), Тюменская область (66,7% налога на прибыль), Республика Адыгея (50% налога на имущество организаций).

Применительно к поселениям политика по закреплению налоговых доходов получила гораздо меньшее распространение, по этому пути пошло лишь более 20% регионов. При этом максимально возможные нормативы отчислений были установлены в 4 регионах. Поселения Владимирской области получили 100% транспортного налога, Липецкой области — 30% единого сельскохозяйственного налога, Ямало-Ненецкого автономного округа — 100% налога на игорный бизнес, Ненецкого автономного округа — 30% единого сельскохозяйственного налога и 90% налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения.

Не менее активно на региональном уровне использовались и возможности по выделению межбюджетных трансфертов. Для выплаты дотаций во всех субъектах Федерации был сформирован Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), более чем в трех четвертях регионов — Фонд финансовой поддержки поселений. Софинансирование расходов местных бюджетов осуществлялось из Фонда софинансирования социальных расходов примерно в трех четвертях регионов и из Фонда муниципального развития — несколько больше чем в половине<sup>1</sup>. Во всех регионах был создан Фонд компенсаций для финансирования передаваемых государственных полномочий. Кроме того, в 13 субъектах Федерации, по аналогии с существующим на федеральном уровне Фондом реформирования региональных и муниципальных финансов, был сформирован Фонд реформирования муниципальных финансов.

Однако наибольший интерес представляют не столько используемые на региональном уровне инструменты, сколько те финансовые результаты, к которым привело их применение.

Анализ данных об исполнении бюджетов за 2007 г. показывает, что в целом доля совокупного местного бюджета в консолидированном региональном несколько превышала 52%. При этом политика субъектов Федерации сильно варьировалась. При том, что примерно в половине регионов данный показатель находился в интервале от 45 до 55%, в 11 регионах он составлял менее 45%, а в 9 — свыше 65%. Минимальный уровень — 38%, максимальный — 90%. Вопрос о том, насколько столь серьезные различия обусловлены объективными факторами, а насколько — политическими предпочтениями, требует дополнительного анализа.

В то же время можно констатировать, что регионы явно недоиспользуют возможности закрепления за муниципальными образованиями дополнительных налоговых доходов, предпочитая не укреплять их финансовую автономию, а держать их на коротком финансовом поводке. В 2007 г. доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах городских округов в среднем по субъектам Федерации составила 65,5% от общего объема доходов, в бюджетах муниципальных районов — 26,5%, в бюджетах поселений — 41,4%. Однако наиболее наглядно продемонстрировать политику регионов в данном отношении можно на примере муниципальных образований, которые, при прочих равных условиях, обычно являются наиболее финансово обеспеченными, а именно городских округов. В обследованных 77 регионах более 90% городских округов оказались дотационными. При этом почти 60% оставшихся уплачивали отрицательный трансферт, т. е. с высокой степенью вероятности были самодостаточными уже при зачислении доходных источников,

<sup>1</sup> С 2008 г. данные фонды объединены в Фонд софинансирования расходов.

гарантированных на федеральном уровне. Очевидно, что в данном случае дотационность определялась не столько объективными факторами, сколько политическими предпочтениями региональных властей.

Что касается межбюджетных трансфертов, то здесь явное предпочтение отдавалось трансфертам целевого характера. Причем основную роль в финансировании муниципальных образований играли субвенции, их доля в объеме межбюджетных трансфертов была максимальна. В 2007 г. она составляла 57,6% в среднем по субъектам Федерации, в 15 регионах субвенции превысили 70% общего объема трансфертов, передаваемых на муниципальный уровень. В отдельных случаях доля субвенций доходила почти до половины всех доходов местных бюджетов, составляя в среднем по субъектам Федерации чуть более 20%. Но при этом в 14 регионах за счет субвенций финансировалось менее 10% бюджетных доходов.

Дотации — нецелевая финансовая помощь — составили в 2007 г. лишь около трети межбюджетных трансфертов. При этом на практике не был реализован переход от дотирования дефицита местного бюджета к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Используя особенности регулирования межбюджетных отношений в переходный период с помощью целого набора инструментов, субъекты Федерации свели предусмотренные реформой механизмы финансового выравнивания к традиционному покрытию разницы между бюджетными доходами и расходами<sup>1</sup>. Причем анализ регионального законодательства по данному вопросу не позволил выделить регионы, ситуация в которых принципиально отличалась бы от общераспространенной в лучшую сторону.

Что касается дотаций поселениям, то из двух возможных вариантов, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, большинство регионов выбрало делегирование полномочий по их расчету и предоставлению органам местного самоуправления муниципальных районов. Только в 19 регионах дотации поселениям передавались напрямую с регионального уровня.

Ситуация в данной сфере еще более осложнялась тем, что фактически муниципальные районы имели возможность использовать два механизма финансового выравнивания:

1) выравнивание за счет подушевых субвенций, предоставляемых из регионального Фонда компенсаций в рамках делегирования на уровень муниципальных районов полномочий по расчету и выделению дотаций поселениям;

2) выравнивание за счет собственных бюджетных доходов (обычно также так или иначе софинансируемых из регионального бюджета) в рамках решения собственных вопросов местного значения<sup>2</sup>.

Причем если при использовании первого подхода объем средств на финансовую поддержку поселений зависел прежде всего от численности населения и не определялся финансовым состоянием самого муниципального района, то второй подход ставил вопросы бюджетного выравнивания поселений в прямую зависимость от доходов районного бюджета. Это приводило к тому, что доходы поселе-

<sup>1</sup> Основные инструменты, используемые с этой целью на региональном уровне, включали в себя: учет (в той или иной форме) при выравнивании бюджетной обеспеченности не объективных факторов, влияющих на расходы, а их фактической дифференциации; включение в состав фондов финансовой поддержки дотаций на компенсацию потерь местных бюджетов, возникающих в результате перехода к новой методике выделения финансовой помощи; создание специальных региональных фондов стабилизации или сбалансированности.

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, в число вопросов местного значения муниципального района входит «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района».

ний и, соответственно, их возможности по решению вопросов местного значения зависели в первую очередь от того, на территории какого района они находятся. Так, в первый год реализации муниципальной реформы в Оренбургской области подушевые доходы поселений сопоставимых размеров, находящихся в разных муниципальных районах, могли различаться на порядок. Выявить на основе бюджетной статистики соотношение средств на выравнивание в районных бюджетах, финансируемых за счет субвенций и за счет собственных доходов муниципальных районов, в большинстве случаев не представляется возможным.

В целом можно констатировать, что муниципальная реформа не привела к положительным сдвигам в организации финансирования муниципальных образований. С одной стороны, по сравнению с дореформенным периодом произошло существенное снижение доли налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах. С другой стороны, не удалось преодолеть субъективизм в политике региональных властей по отношению к организации финансирования муниципальных образований, ее направленность не на финансовое выравнивание, а на покрытие бюджетного дефицита и на целевое финансирование отдельных статей расходов.

#### **35.4. Переходный период: результаты муниципальной реформы**

Общий обзор хода муниципальной реформы в переходный период демонстрирует, что для этой сферы были характерны разные тенденции, как порождаемые идеологией муниципальной реформы, так и связанные с отходом от предусмотренных реформой концептуальных положений. Эти тенденции находились в непростом взаимодействии и взаимовлиянии, в чем-то дополняя друг друга, в чем-то вступая в непримиримый конфликт. В данном разделе акцент будет сделан на результатах всех этих сложных и неоднозначных процессов.

##### **35.4.1. Позитивные последствия муниципальной реформы**

Несмотря на то что муниципальная реформа породила многие серьезные противоречия и проблемы, было бы неправильно утверждать, что она не привела ни к каким позитивным последствиям. Можно выделить следующие положительные сдвиги, связанные с ее реализацией, в первую очередь на уровне поселений.

*Появление стимулов у органов местного самоуправления поселений к мобилизации доходов в местный бюджет.* В основном это относится к поимущественным налогам и арендным платежам, хотя некоторые поселения стремятся воздействовать и на поступление подоходного налога. Можно выделить два крупных направления деятельности по мобилизации доходов от местных налогов.

С одной стороны, это деятельность, предусмотренная Налоговым кодексом. На муниципальном уровне должно приниматься решение о введении местного налога, устанавливаться его ставка в рамках предусмотренных федеральным законодательством ограничений, а также устанавливаться местные льготы. Подобные полномочия дают органам местного самоуправления определенные возможности влияния на доходы местных бюджетов. Например, в ряде поселений были отменены ранее установленные льготы по имущественным налогам либо выявлены налогоплательщики, необоснованно пользующиеся льготами, что также привело к дополнительным налоговым поступлениям, иногда значительным.

С другой стороны, это деятельность по администрированию местных налогов. Обычно она включает в себя следующий набор инструментов:

- проведение инвентаризации объектов недвижимости, подлежащих налогообложению (выявление объектов, на которые не оформлены права собственности либо правоустанавливающие документы утеряны, незарегистрированных объектов незавершенного строительства и т. п.);
- работа с населением для обеспечения регистрации собственниками незарегистрированных объектов недвижимости, стимулирования своевременной уплаты налога (доведение информации о сроках и правилах уплаты налога, объяснение важности местных налогов для муниципальных финансов);
- доставка налоговых уведомлений налогоплательщикам (раздача налоговых уведомлений налогоплательщикам — физическим лицам непосредственно по месту жительства вместо отправки их по почте);
- работа с неплательщиками (при обращении в местную администрацию по различным вопросам от жителя могут потребовать подтверждения уплаты налогов в местный бюджет).

Однако в некоторых случаях роль местных властей в процессе налогового администрирования оказывается еще более существенной. Так, например, органы местного самоуправления Сатского городского поселения Челябинской области не только сами ведут реестр объектов недвижимости, в котором содержатся данные о собственниках недвижимого имущества и информация об объектах недвижимости, но и рассчитывают сумму налога в том случае, если налоговые органы по какой-либо причине не выполнили данную функцию, а также используют неформальные методы принуждения собственника к уплате налога. Фактически можно сказать, что здесь возникла параллельная налоговая служба, дублирующая действия официальных налоговых органов в случае, если они не справляются со своими обязанностями.

В целом подобная деятельность на поселенческом уровне не поддается однозначной оценке. С одной стороны, она позволяет увеличивать налоговые поступления в местный бюджет, причем в отдельных случаях рост оказывается весьма значительным. Так, Восточное сельское поселение Хабаровского края удвоило поступления от поимущественных налогов, их доля в доходах местного бюджета по плану на 2007 г. составила почти 37%. В Парижском поселении Челябинской области налоговые и неналоговые доходы в 2006 г. в целом выросли более чем в два раза по сравнению с планом 2006 г. и почти в пять раз по сравнению с фактом 2005 г., также в основном за счет поимущественных налогов<sup>1</sup>.

Однако, с другой стороны, сложившаяся нормативно-правовая и организационная система налогового администрирования не создает адекватных условий для участия администраций поселений в данном процессе. В результате происходит дублирование деятельности различных органов, нечетко определены сферы ответственности каждого из участников данного процесса и санкции за невыполнение своих функций, не организованы информационные потоки. Фактически муниципальные образования вынуждены дублировать деятельность налоговых органов, плохо справляющихся с администрированием местных налогов. В то же время часть соб-

<sup>1</sup> «Плюсы и минусы реформы местного самоуправления. Что нужно поселениям 21 века для устойчивого развития». Первые слушания Общественной палаты Челябинской области: Сборник материалов. Челябинск, февраль 2007 г. С. 43. При этом необходимо учитывать, что рост доходов по сравнению с фактом 2005 г. может объясняться не только собственными усилиями поселения, но и позитивным воздействием изменения налоговой базы по земельному налогу (переходом к кадастровой оценке).



ственных функций, в частности, доставку налоговых уведомлений, налоговые органы практически в приказном порядке переключаются на местные администрации.

*Возможность реализации приоритетов муниципальной политики.* Несмотря на то что объем доходов многих муниципальных образований поселенческого уровня недостаточен для полноценного решения вопросов местного значения, именно переход от сметного к бюджетному финансированию, создающий возможность маневрирования ресурсами, рассматривается руководителями поселений как одна из наиболее привлекательных характеристик муниципальной реформы. Причем приоритеты у муниципальных образований различны. Анализ бюджетов поселений позволяет выделить две сферы, в которых в основном концентрируются ресурсы поселенческих бюджетов — благоустройство и культура<sup>1</sup>. Но соотношение между этими двумя статьями расходов существенно различаются в разных поселениях. Во многих случаях это является результатом сложившейся структуры затрат, но есть очевидные примеры, когда здесь реализуется сознательный выбор руководства поселения. Так, по информации главы Савинского сельского поселения Пермского края, расходы на благоустройство поселения по сравнению с периодом сметного финансирования увеличились более чем в пять раз. В других поселениях приоритетом является восстановление предоставления услуг социально-культурного характера, которые ранее не предоставлялись на данных территориях. Например, глава сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского края планирует за 2—3 года «поднять культуру», в которую до этого годами не вкладывались бюджетные средства.

В то же время в условиях, когда опыт поселений в формировании бюджетов невелик, и их реальная автономия в данной сфере существенно ограничена, в качестве средств, которыми поселение действительно может самостоятельно распоряжаться, в основном рассматриваются сверхплановые доходы. За их счет власти поселений решают наиболее неотложные проблемы (например, ремонт дороги, проведение водопровода, приобретение автогрейдера для очистки дорог и фонарей для уличного освещения), а также обеспечивают работы и услуги, имеющие наибольший демонстрационный эффект для жителей поселений: строят детские площадки, фонтаны и т. п.

*Привлечение местного сообщества к решению вопросов местного значения и развитию муниципального образования.* Элементы подобной политики наблюдаются во многих муниципальных образованиях: жители самостоятельно выполняют некоторые работы, например, участвуют в субботниках по очистке территории; вводится (в основном неформально) самообложение жителей, в организации местной жизни так или иначе участвуют местные предприниматели. Это содействует решению вопросов местного значения в поселении, однако не приводит к качественному изменению его ресурсной базы. Примеры более активной опоры на местное сообщество не столь распространены. Как показывает опыт, для превращения взаимодействия с местным сообществом в основу муниципальной политики нужна комбинация достаточно редко встречающихся условий, к которым можно отнести:

- наличие яркого муниципального лидера;
- высокий уровень образования руководства поселения;

---

<sup>1</sup> Хотя структура бюджета дает определенное представление о приоритетах муниципальной политики, необходимо учитывать, что на уровне многих поселений не все услуги финансируются за счет бюджетных средств. Так, в некоторых регионах значительный объем работ по благоустройству на уровне поселений выполняют местные предприниматели за счет собственных средств, и это не находит отражения в местном бюджете.

- наличие экономической базы и перспектив экономического развития;
- наличие структурированного местного сообщества с различными группами интересов.

При возникновении этих условий в поселении оказываются задействованы совершенно новые возможности, что может существенно повлиять на качество жизни в муниципальном образовании и возможности самореализации для местных жителей.

Приведем один из подобных примеров: Тополевское сельское поселение Хабаровского края. Поселение расположено на территории Хабаровского района, в непосредственной близости от г. Хабаровска. Состоит из трех населенных пунктов, численность населения — 7800 человек. Администрация поселения состоит из главы, 8 муниципальных служащих (включая 2 человека, исполняющих государственные полномочия) и 2 технических работников. Глава поселения имеет три высших образования. Предвыборная кампания проходила под лозунгом: «Мое село — мой дом родной!»

Стержнем, вокруг которого осуществлялась мобилизация местного сообщества, стал конкурс проектов, которые возможно было осуществить за счет грантов муниципальным образованиям в 2006 г. Предложение и отбор проектов осуществлялись с участием населения: в селе прошел гражданский форум, проводилось анкетирование. В результате из 15 предложений победило 4:

- детский городок «Счастливое детство»;
- клуб любителей народного творчества;
- громкоговорящее радио;
- клуб «Зубр» (здоровый образ жизни).

При этом средства, полученные за счет грантов, были достаточно ограниченными, значительная часть проектов была реализована за счет ресурсов местного сообщества. Так, при строительстве детского городка предприниматели обеспечили поставку труб и работу сварщика, заасфальтировали площадку. Менее профессиональные функции осуществляли сами жители: вкапывали столбы, окрашивали построенные объекты, высаживали цветы и деревья. Пенсионеры организовали выставку народного творчества. Два раза в неделю в селе работает громкоговорящее радио, организация работы осуществляется на общественных началах, к этому проекту активно привлекается молодежь.

В 2007 г. работа по получению грантов и мобилизации местного сообщества на реализацию проектов была продолжена. Всего в 2006—2007 гг. в поселение было привлечено 92 тыс. долларов на развитие села. В том числе:

- по программе «Гражданские инициативы на Дальнем Востоке» (реализовано 4 проекта) — 10 000 долл.;
- по программе «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне» (реализовано 7 проектов) — 12 000 долл.;
- по программе «Фонд устойчивое развитие» (реализуются 4 проекта) — 70 000 долл.

Поселение также заняло первое место в конкурсе «Самое благоустроенное поселение Хабаровского края», второе место в конкурсе на лучшее муниципальное образование Российской Федерации. И в том, и в другом случае это послужило основанием для получения дополнительных финансовых средств.

При этом работа с местным сообществом не ограничивается реализацией финансируемых за счет грантов проектов. В поселении, наряду с традиционным Советом ветеранов, работает Совет молодежи при Совете депутатов, создан также Совет предпринимателей. Совет молодежи состоит из 10 человек в возрасте от 14 до 25 лет. На Совете рассматривалась программа муниципального образования в сфере молодежной политики. Молодежь также активно привлекается к делам местного сообщества: участвует в организации праздников, в благоустройстве территории (субботники, месячники по санитарной очистке, сами залили каток). Планируется также провести сход молодежи.

Особое внимание в поселении уделяется выстраиванию отношений с бизнес-сообществом. Работает Совет предпринимателей, проводится День предпринимателя. Подчеркивание ценности вклада предпринимателей в дела местного сообщества, судя по всему, является одним из базовых принципов муниципальной политики<sup>1</sup>. Так, когда местные бизнесмены помогли до начала холодов восстановить крышу в Доме культуры, на его открытии после ремонта школьные хоры пели оду предпринимателям, глава поселения отметила роль каждого из спонсоров в решении общей задачи.

Причем на первоначальных этапах взаимодействие с бизнес-сообществом было достаточно конфликтным. Однако по мере того, как стало ясно, что политика нового главы поселения способствует формированию позитивного имиджа территории, контакты стали более плодотворными. Дело в том, что территория поселения привлекательна для коттеджной застройки, и значительная часть интересов предпринимателей связана именно с этим направлением деятельности. Заинтересованность главы в благоустройстве поселения и повышении качества муниципальных услуг находится в русле данных интересов, способствуя формированию позитивного имиджа территории, тем самым возникают предпосылки для взаимовыгодного сотрудничества. Очередной совместный проект уже является достаточно масштабным — строительство очистных сооружений.

Обращает на себя внимание, что с опорой на местное сообщество решались те вопросы, которые не находили понимания у властей муниципального района. Так, район отказался выделить средства на ремонт Дома культуры, когда перед зимними холодами в нем рухнула крыша, утверждая, что такая ситуация типична для всех поселений. Также район не поддержал и проект строительства очистных сооружений.

Тем не менее следует признать, что распространение позитивных последствий муниципальной реформы оказывается достаточно ограниченным по следующим причинам:

- источниками лучшей практики в основном являются финансово устойчивые поселения, имеющие экономическую базу, кадровый и организационный потенциал, причем в первую очередь созданные еще до начала муниципальной реформы. Общее число подобных муниципалитетов относительно невелико, хотя со временем, по мере накопления управленческого опыта вновь созданными поселениями, возможности распространения лучшей практики могут несколько возрасти;
- механизмы распространения лучшей практики фактически не работают не только по причине необходимости благоприятных условий для ее внедрения, но и при наличии у органов местного самоуправления потенциала восприятия новых подходов к организации деятельности муниципальных образований. Институциональные рамки данного процесса оказались не сформированными ни на уровне органов власти, ни в рамках самоорганизации муниципальных образований;
- федеральное законодательство не создает необходимых условий для внедрения лучших практик. Более того, в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения (примеры чего уже приводились выше).

---

<sup>1</sup> Подобная практика значительно отличается от другой существующей модели взаимодействия с бизнес-сообществом, приближающейся к муниципальному рэкету, когда вклад в решение вопросов местного значения является условием для занятия бизнесом в поселении: без этого не выделяется земля, не решаются административные вопросы и т. п.

### 35.4.2. Наиболее сложные вопросы муниципальной реформы

В то же время, как уже отмечалось выше, в рамках муниципальной реформы были созданы определенные институциональные механизмы, способствующие обострению существовавших в организации местного самоуправления проблем. Причем, в отличие от краткосрочных трудностей, связанных с недостаточной подготовкой кадров, нечетким разграничением вопросов местного значения и т. п., эти проблемы не исчезнут сами по себе с течением времени и не могут быть разрешены простыми административными усилиями по продвижению реформы. Обратимся теперь именно к подобным последствиям муниципальной реформы.

*Трудности управления пространственным развитием.* Многие проблемы функционирования и развития муниципальных образований в условиях муниципальной реформы возникли в результате того, что жесткую модель организации функционирования местных властей, имеющую очень низкий адаптивный потенциал, пытались наложить на отличающиеся высоким динамизмом изменения в системе расселения. В результате предложенная схема не позволяет справляться ни с проблемами активно развивающихся территорий; ни с вызовами, характерными для территорий, где свертывается экономическая активность и вымывается население (в дальнейшем будем называть их сжимающимися); ни с еще более серьезными трудностями территорий, находящихся в состоянии реструктуризации и меняющих свою экономическую специализацию.

Однако в такой общей, акцентирующей суть, форме эта проблема не получила общественного звучания. Обычно рассматриваются ее отдельные частные последствия: недостаточность у муниципальных образований финансовых ресурсов, необходимость объединения территорий с целью координации их развития либо снижения их расходов и т. п. Вопросы управления пространственным развитием как одно из важнейших направлений региональной политики и его взаимосвязь с проблематикой муниципальной реформы не стали предметом специального обсуждения. Между тем найти решение проблем пространственного развития в рамках предусмотренного муниципальной реформой инструментария является достаточно сложной, не всегда решаемой задачей. Это видно и на примере тех частных вопросов, которые обычно рассматриваются в данном контексте.

В общественном сознании центральной проблемой муниципальной реформы на настоящий момент выступает необходимость повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований. Именно этой проблеме посвящено большинство происходящих на разных уровнях дискуссий о перспективах полномасштабной реализации муниципальной реформы по окончании переходного периода, поиск путей ее решения во многом составляет суть региональной политики в данной сфере. Для ее решения предлагаются как собственно финансовые инструменты, так и другие предусмотренные реформой механизмы, в частности в сфере изменения территориальной структуры.

Между тем в подобном виде проблема выглядит нерешаемой, поскольку различные территории объективно заинтересованы в развитии абсолютно разных механизмов в данной сфере. Растущие муниципальные образования в первую очередь стремятся к большей финансовой автономии (дополнительные налоговые доходы, более стабильные условия их закрепления), в то время как сжимающиеся нацелены на получение хотя бы минимального гарантированного финансирования тех полномочий, которые им приходится выполнять (минимальные социальные стандарты, гарантированные нормативы финансирования расходов и т. п.). И хотя субъектив-

ные позиции различных членов муниципального сообщества не всегда совпадают с этими объективными интересами, большинство предложений в данной сфере включает в себя и те и другие подходы. Поскольку идеологически они противоречат друг другу и плохо сочетаются в рамках единой системы, любые изменения в системе муниципальных финансов оказываются заблокированными.

Аналогична ситуация и с территориальными преобразованиями. В условиях закрепленного в Федеральном законе № 131-ФЗ требования о том, что вся территория, за исключением отнесенной к межселенной, должна быть покрыта муниципальными образованиями поселенческого уровня, механическое объединение поселений вряд ли может обеспечить радикальное решение проблемы их финансовой обеспеченности. Не очевидно, что и объединение активно развивающихся муниципалитетов способно дать позитивный эффект: в краткосрочном плане подобное объединение всегда сопровождается острыми конфликтами и длительным периодом управленческой дезорганизации, а в долгосрочном — способствует замене реальной конкуренции территорий за население и инвестиции административной конкуренцией — отстаиванием своих интересов в рамках вновь созданной административной структуры. А для этого реальные достижения требуются далеко не всегда. В то же время ослабление федеральных гарантий местного самоуправления в данной сфере, состоящих в учете мнения населения при проведении любых территориальных преобразований, как уже отмечалось выше, может привести к субъективизму и политической обусловленности трансформаций территориальной структуры. Тем самым масштабные процессы объединения муниципалитетов, идея которых все более активно продвигается субъектами Федерации, вряд ли способны решить как вопросы финансовой обеспеченности, так и межтерриториальной координации муниципальных образований.

Более тонкие подходы к решению данных проблем в российских регионах — большая редкость. Среди них можно особо отметить опыт Пермского края, достаточно широко использующего подушевое выделение межбюджетных трансфертов, что создает стимулы для объединения муниципальных образований с низкой численностью населения.

Оценивая сложившуюся ситуацию в целом, приходится констатировать, что принятые в рамках муниципальной реформы жесткие подходы к регулированию территориальной организации, компетенции муниципальных образований и организации их финансирования поставили практически непреодолимые барьеры на пути оптимального управления пространственным развитием в субъектах Федерации. Судя по всему, радикально в существующих институциональных условиях проблема решена быть не может, в первую очередь по причине механического создания поселенческих муниципалитетов практически на всей территории страны, а не только в тех местах, где реально существует местное сообщество и концентрируется человеческий капитал, необходимый для осуществления самоуправления. Тем не менее некоторые меры для смягчения существующих проблем могут быть приняты на региональном уровне. В частности, надлежит:

- признать необходимость управления пространственным развитием и объективные отличия в механизмах регулирования между развивающимися, сжимающимися и реструктуризирующимися территориями;
- использовать различные инструменты межбюджетных отношений применительно к различным территориям: давать возможности для самофинансирования территориям с высоким уровнем развития (устанавливая единые нормативы налоговых отчислений) и активно развивающимся (устанавливая индивидуальные нормативы в счет финансовой помощи на среднесрочную

перспективу<sup>1</sup>), применять механизмы целевого софинансирования отдельных направлений расходов в первую очередь по отношению к депрессивным и сжимающимся территориям с незначительным экономическим потенциалом;

- создавать для сжимающихся территорий стимулы и условия к поиску новой экономической специализации, т. е. для превращения их в территории реструктуризирующиеся, активно использовать применительно к данным территориям механизмы программного и проектного финансирования (в том числе в условиях распределения средств на конкурсной основе);
- использовать механизмы стимулирования добровольного изменения территориальной организации местного самоуправления, не пытаясь решать данные вопросы административными методами;
- отрабатывать модели межмуниципального сотрудничества, в том числе с участием региональной власти, для согласования политики и координации деятельности отдельных территорий в целях их ускоренного развития и предотвращения диспропорций и рассогласований, способных осложнить данный процесс.

*Конфликтность двухуровневой модели управления муниципальными образованиями.* Еще до начала муниципальной реформы на основе международного опыта можно было предположить, что в рамках двухуровневой территориальной организации местного самоуправления с высокой вероятностью возникнут острые конфликты между местной властью на уровне муниципального района и поселения<sup>2</sup>. Данный прогноз полностью оправдался. Более того, несмотря на содержащийся в федеральном законодательстве тезис о том, что органы местного самоуправления поселений не подчиняются власти муниципального района, на практике районы получили достаточно много рычагов административного давления на поселения. К ним можно отнести:

- возможности принуждения поселений к заключению соглашений о передаче полномочий;
- возможности использовать усиливающееся дублирование вопросов местного значения муниципальных районов и поселений для регулирования компетенции органов местного самоуправления поселений и объема передаваемого им имущества;
- наличие финансовых рычагов, поскольку в подавляющем большинстве регионов вопросы предоставления финансовой помощи поселениям были переданы на районный уровень.

В этих условиях значительная часть органов местного самоуправления поселений, в первую очередь не самых сильных, лишилась возможностей оказывать какое-либо существенное влияние на организацию жизнедеятельности поселений, что в ряде случаев привело к катастрофическому падению их престижа. Что же касается тех поселений, где имелась достаточная материальная база, финансовый

<sup>1</sup> Достаточно широкие возможности применения данного подхода были установлены на переходный период, перспективы его продления за рамки переходного периода пока окончательно не определены.

<sup>2</sup> Некоторые международные эксперты уже достаточно давно пришли к выводу, что «двухуровневые системы являются наиболее конфликтной системой местного управления и в настоящее время негативно оцениваются многими официальными лицами и специалистами по местному управлению» (*Bish R.* «Regional District Review — 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons», a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, September 1999. P. 6). Это связано с тем, что наличие двух властей на одной территории «ведет к постоянным спорам, неэффективности процесса принятия решений и затягиванию реализации политики» (*Kitchen H.* «Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada». Canadian Tax Foundation, Toronto, 2002. P. 312).

и кадровый потенциал, то здесь конфликтность отношений с районом выступила на первый план. Особенно обострились данные проблемы применительно к районным центрам, т. е. тем поселениям, где физически находится и районная, и поселенческая власть, где возникают наиболее сильные пересечения полномочий, и где районный центр (в случае, когда им является городское поселение) может претендовать на статус городского округа.

Наиболее острый конфликт возникает в том случае, когда и районная, и поселенческая власть избирается на основе всеобщих выборов на одной и той же территории. Вне зависимости от формального разграничения полномочий, в этой ситуации обе власти конкурируют между собой за популярность и поддержку населения, что оказывает существенное негативное влияние на организацию процесса управления. В связи с этим все большее распространение получает идея перехода от модели всеобщих выборов представительного органа муниципального района к модели его формирования на основе делегирования глав и депутатов поселений. На настоящий момент распространенность подобной модели невелика, однако она получает все большую поддержку в регионах.

Изучение конкретных примеров использования модели делегирования при формировании представительного органа муниципального района<sup>1</sup> показало, что часть проблем, судя по всему, в этом случае находит свое решение. Так, снижается конфликтность отношений поселенческой и районной власти, возрастает подотчетность районных властей населению, улучшается информационное взаимодействие двух уровней муниципальной власти. В то же время при функционировании представительного органа, сформированного на основе делегирования, неизбежно возникает проблема внутреннего конфликта глав и депутатов поселений, входящих в состав представительного органа муниципального района, в ситуации, когда между интересами района и поселения существует объективное противоречие. Двойственность и неопределенность мотивации в подобных условиях в принципе может серьезно осложнить функционирование созданного на основе делегирования представительного органа. Кроме того, отказ от механизма прямых выборов повышает вероятность попыток манипулирования процессом делегирования со стороны различных групп интересов, стремящихся провести в представительный орган муниципального района «нужных людей». Есть и вопросы более технического характера, связанные с равным представительством поселений в представительном органе вне зависимости от их размера и численности населения, что воспринимается как ущемление прав крупных муниципальных образований и делает их противниками данной модели.

В целом можно предположить, что подобный переход, возможно, несколько смягчив существующие конфликты либо трансформировав их в другую форму (интересы тех же районных центров в такой ситуации могут ущемляться равной нормой представительства, что создаст дополнительную базу для конфликтов), не даст возможности радикального решения проблемы взаимодействия двух уровней муниципальной власти<sup>2</sup>. В то же время концептуально более интересным подходом было

<sup>1</sup> Подобное исследование было проведено Лабораторией проблем муниципального развития ИЭПП в 2008 г. в Республике Карелия.

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что в международном экспертном сообществе нет однозначной поддержки данной модели. Подчеркивается, что власть на верхнем уровне муниципального управления должна быть непосредственно подотчетна населению, и взаимоотношения с ней электората не должны опосредоваться представительными органами муниципалитетов нижнего уровня (*Kitchen H.* «Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada». P. 310). Дополнительные аргументы против модели формирования представительного органа на основе делегирования сводятся к отсутствию в этой ситуации субъекта, выражающего общие интересы муниципалитета

бы рассмотрение перехода к модели формирования представительного органа муниципального района на основе делегирования как промежуточного этапа к отказу от фиксированной компетенции органов местного самоуправления районного уровня.

Подобная модель предполагает закрепление всего набора вопросов местного значения за органами местного самоуправления поселений. В то же время районный уровень муниципальной власти продолжает существовать, имеет минимальный набор собственных вопросов местного значения и в основном сосредотачивается на исполнении тех полномочий, которые на добровольной основе передаются ему муниципальными образованиями нижнего уровня вместе с соответствующими финансовыми ресурсами. Это позволяет во многом преодолеть конфликтность отношений между двумя уровнями муниципальных образований, а также дифференцировать компетенцию органов местного самоуправления поселений в зависимости от их реальной способности к решению вопросов местного значения и особенностей системы расселения.

На последнем вопросе хотелось бы остановиться особо. Идеология муниципальной реформы предполагала жесткое разделение вопросов местного значения между поселенческим и районным уровнем. В дальнейшем данное положение подверглось глубокой эрозии. Причем необходимо отметить, что для этого были не только субъективные, но и объективные основания.

Дело в том, что оптимальное разделение функций между двумя уровнями муниципальной власти не является раз и навсегда данным, но зависит от многочисленных конкретных обстоятельств. Так, при прочих равных условиях, в густонаселенной местности, где жители могут пользоваться услугами не только своего, но и соседних поселений, а большие расстояния не препятствуют получению экономии на масштабе при предоставлении муниципальных услуг, есть объективные основания для централизации на верхнем уровне управления гораздо большего объема полномочий, чем в условиях низкой плотности населения и малозаселенности территории. В рамках муниципальной реформы эта проблема приобрела наиболее активное звучание на примере услуг по сбору, вывозу и утилизации отходов.

Данная сфера рассматривается как классическая с точки зрения демонстрации различной роли эффекта масштаба при организации предоставления услуг. Считается, что сбор и вывоз мусора может вполне эффективно осуществляться децентрализованно, в рамках небольших организаций, обслуживающих локальные рынки. Данная сфера является конкурентной и не обладает явно выраженной экономией на масштабе. Что касается процессов утилизации, то они требуют высокого технологического оснащения, учета экологических последствий данной деятельности. Тем самым здесь совершенно другие требования к масштабам предоставления услуг.

Российское законодательство о местном самоуправлении адекватно отразило рассмотренный подход к данному вопросу, закрепив за поселениями организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а за муниципальными районами — организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Однако на территориях с низкой плотностью населения выяснилось, что данная логика не работает. В условиях, когда транспортное плечо до свалки (полигона) составляет несколько десятков километров, вывоз мусора к официально установленным местам утилиза-

---

верхнего уровня, не сводимые к интересам муниципалитетов нижнего уровня; неосведомленности электората о позиции кандидатов на выборные должности в муниципалитетах нижнего уровня применительно к проблемам муниципалитета верхнего уровня, а также повышению роли бюрократии в рамках данной модели. Эксперты отмечают, что в этой ситуации депутаты «оказываются чересчур сосредоточены на интересах муниципалитетов нижнего уровня» (Tindal, Tindal «Local Government in Canada». Ontario: Nelson, 2004. P. 150).



ции оказывается экономически неоправданным. При этом органы местного самоуправления муниципального района не имеют никаких стимулов к учету интересов поселений в данном вопросе<sup>1</sup>: все дополнительные затраты на компенсацию нерациональных транспортных расходов должны осуществляться за счет бюджетов поселений либо местных жителей. В результате в лучшем случае поселения создают свои свалки, за которыми не осуществляется никакого официального контроля, а в худшем — мусор выбрасывается вообще в не предназначенных для этого местах: в лесных массивах, на обочинах автомобильных дорог и т. п.

Подобного рода примеры ярко демонстрируют преимущества модели, в рамках которой разграничение полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов может варьироваться в широких пределах. Очевидно, что в условиях отсутствия собственной компетенции муниципального района и добровольности делегирования ему полномочий с поселенческого уровня те поселения, которые находятся в пределах транспортной доступности от полигона для утилизации твердых бытовых отходов, заключили бы соглашение на утилизацию мусора и бытовых отходов с муниципальным районом. Те же поселения, для которых транспортное плечо делает подобное решение неоптимальным, либо предпочли бы создание собственных полигонов; либо, объединив усилия и ресурсы близлежащих муниципальных образований, делегировали бы району строительство нового полигона; либо, наконец, сами создали бы новую межмуниципальную свалку. Причем, на любом из этих уровней могло бы начаться использование новых, более современных технологий утилизации отходов.

Безусловно, превращение муниципального района из уровня власти, обладающего собственной компетенцией, фактически в форум для организации межмуниципального сотрудничества не решит всех вопросов в данной сфере и, более того, неизбежно приведет к появлению новых трудностей. Процесс достижения договоренностей между муниципальными образованиями достаточно сложен, требует значительного дополнительного объема времени и усилий, далеко не всегда полностью определяется объективными факторами и интересами и не во всех случаях приводит к позитивному результату. Поэтому определенные потери в эффективности неизбежны и при такой модели. Тем не менее она позволяет решать проблемы, в принципе не решаемые при других подходах к организации муниципальной власти; снимать конфликты, связанные с единообразным разграничением полномочий, и учитывать особенности муниципальных образований при организации муниципального управления. Международный опыт также подтверждает возможность взаимодействия муниципальных образований в рамках подобного подхода. Наиболее известный пример практического воплощения данной модели — канадская провинция Британская Колумбия. Не очевидно, что эта модель, во многом не согласующаяся с традиционными подходами к муниципальному управлению, сложившимися в России, может получить всеобщее распространение. Однако представляется необходимым дать возможности для ее внедрения и экспериментальной проверки.

*Несформированность подходов к управлению городским развитием.* Как уже указывалось выше, городская проблематика в ходе реформы не играла особой роли. Интересы развития городов во многом были принесены в жертву стремлению регионов к политическому доминированию в региональных столицах. В законодательстве Российской Федерации также отсутствует понятие городской агломерации. Однако

<sup>1</sup> Далеко не все муниципальные районы вообще имеют санкционированные свалки, но это уже другая проблема, не рассматриваемая в данной работе.

с весны 2007 г. данная проблематика все более активно ставится на повестку дня. Непосредственный толчок активизации дискуссий в этой сфере был дан Министерством регионального развития, которое анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития российских территорий, позволяющее создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных проектов рассматривались «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркаска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск—Ангарск—Шелехов», «Владивосток—Находка—Уссурийск—Артем», «Самара—Тольятти», «Томск—Северск» и некоторые другие.

При отсутствии в России теоретических наработок и практического опыта в данной сфере, в различных регионах осуществлялись попытки реализации разных моделей управления агломерациями.

Наиболее жесткий подход, связанный с полным слиянием входящих в агломерацию муниципальных образований, попытались реализовать власти Чувашской Республики. Была выдвинута инициатива об объединении городов Чебоксары и Новочебоксарск, которые находятся на расстоянии 15 км друг от друга, и части Чебоксарского района. Однако, как уже отмечалось выше, она не нашла поддержки у населения, и агломерационное слияние не состоялось.

Большая неопределенность организационных форм агломерирования была характерна для агломерационного проекта «Иркутск—Ангарск—Шелехов», хотя в целом и здесь господствовала идеология «вертикального» построения агломерации по инициативе областной власти. В целом в 2007 г. его можно отнести к наиболее активно развивающимся проектам в данной сфере. С привлечением экспертов здесь были определены границы агломерации. Началась проработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации, в таких сферах, как транспорт, водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов. Обсуждались варианты специализации территорий в рамках агломерации, а также создания новых центров застройки (например, вынос административного центра за границы г. Иркутска). В структуре администрации Иркутской области появилась должность заместителя губернатора, курирующего создание особой экономической зоны рекреационного характера на Байкале и формирование Иркутской городской агломерации.

Однако судьба и этого проекта оказалась достаточно драматичной. В ходе муниципальных выборов были переизбраны власти городов Ангарска и Шелехова, активно поддерживавшие данный процесс. Смена региональной власти понизила значимость проекта агломерации, продемонстрировав его высокую зависимость от политических факторов. Более глубокая проработка ряда конкретных проектов выявила невозможность их реализации в той форме, которая была предусмотрена проектом агломерации. Дальнейшая судьба агломерационного проекта «Иркутск—Ангарск—Шелехов» на настоящий момент неясна.

Наконец, стали развиваться и процессы агломерирования более естественного характера, основанные на объективных, естественно сложившихся связях между различными территориями. Организационным механизмом агломерирования в данном случае выступает межмуниципальное сотрудничество и кооперация в различных формах. Подобные процессы стали происходить в рамках Челябинской агломерации. Было организовано взаимодействие города с пригородными муниципалитетами по вопросам производства и сбыта сельскохозяйственной продукции. Прорабатывались возможности сотрудничества и в других направлениях, в частности по водоснабжению и утилизации твердых бытовых отходов. Начала функционировать рабочая группа, включающая главных архитекторов входящих в агломерацию муниципалитетов и

заместителей руководителей муниципальных образований по экономическим вопросам. Целью данной группы являлось согласование генеральных планов развития муниципальных образований.

Однако и в данном случае при реализации проекта возникли серьезные трудности, связанные в первую очередь с несоординированностью действия городской и областной власти в этом вопросе и определенной конкуренцией между областным центром и субъектом Федерации за лидерство в данном проекте. На региональном уровне было принято решение о создании агломерационного округа с включением в него г. Челябинска. Практическая работа по межмуниципальному сотрудничеству была приостановлена.

Таким образом, на настоящий момент преобразования в данной сфере оказались как бы на распутье. Одним из возможных векторов движения является активизация горизонтальных форм межмуниципального сотрудничества, что, как показала практика, возможно лишь в условиях поддержки власти субъекта Федерации и его непосредственного участия в работе координационных органов. Однако анализ хода муниципальной реформы позволяет предположить, что гораздо более вероятен другой сценарий: проблематика агломераций будет использована для усиления централизации в сфере муниципального управления, сдвига политического баланса между органами местного самоуправления крупных городов и региональными властями в пользу последних. В этом случае интересы предотвращения политической конкуренции на региональном уровне (которая продолжает существовать и в условиях отсутствия прямых выборов и в которой мэр крупнейшего города выступает наиболее естественным соперником губернатора) по-прежнему будут преобладать над потребностями комплексного городского развития, что неизбежно будет препятствовать реализации инновационного сценария развития даже в условиях крупных городов, где его практическое воплощение наиболее вероятно.

\* \* \*

Завершение переходного периода муниципальной реформы — хороший повод к подведению итогов и оценке результатов муниципальной реформы, достигнутых к концу 2008 г. Если вернуться к идеологическим основам проводимых преобразований, можно сделать вывод, что из четырех концептуальных направлений, заложенных в первоначальном варианте реформы, большинство так и не было реализовано. Вместо четкого разграничения полномочий — все усиливающееся дублирование и хаотическое смешение компетенции различных уровней власти. При формальном приближении местной власти к жителям — фактически полное бесправие этой власти и ее неспособность влиять на организацию жизнедеятельности населения, что приводит к ее дискредитации и незаинтересованности в ее поддержке (низкая явка на последние муниципальные выборы, все большие сложности с поиском желающих избираться в органы местного самоуправления — наглядное тому доказательство). Фиаско потерпели и попытки усилить финансовую автономию муниципальных образований: в подавляющем большинстве муниципалитетов она чрезвычайно ограничена, а недовольство механизмами финансирования органов местного самоуправления не меньше, чем до муниципальной реформы. И только тенденция к централизации и встраиванию местного самоуправления в вертикаль власти успешно реализуется во все более полном объеме. И с этой точки зрения муниципальная реформа вполне может рассматриваться как зеркало современных тенденций в развитии страны.