

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения России в 2014 г.

Реальные располагаемые денежные доходы населения за 2014 г. составили 99,0% по сравнению с их уровнем в 2013 г., хотя, например, в кризисном 2008 г. наблюдался их рост. Темпы повышения заработной платы работникам бюджетных отраслей снизились. Уровень неравенства за 2014 г. несколько снизился по сравнению с 2013 г. Уровень бедности за 9 месяцев 2014 г. не изменился по сравнению с тем же периодом 2013 г. На 2015 г. прогнозируется заметное снижение реальных доходов населения и потребления домохозяйств, а также небольшой рост уровня бедности.

5.1.1. Доходы населения

Среднедушевые денежные доходы населения в номинальном исчислении за 2014 г. выросли на 6,9% и составили в среднем за 2014 г. 27714 руб. на человека. Рост индекса потребительских цен привел к тому, что реальные располагаемые доходы на душу населения¹ за год снизились по сравнению с тем же периодом 2013 г. до 99,0%, тогда как в 2013 г. наблюдался рост реальных располагаемых доходов на душу населения в размере 4,0%. Более того, следует отметить, что в даже в кризисном 2008 г. реальные располагаемые доходы на душу населения увеличились по сравнению с 2007 г. на 2,4%.

Динамика реальных располагаемых денежных доходов за 2013 г. и 2014 г. приведена в *табл. 1*.

В 2014 г. номинальная среднемесячная начисленная заработная плата одного работника сформировалась на уровне 32600 руб., увеличившись по сравнению с 2013 г. на 9,2% (*табл. 2*). Инфляция «съела» практически весь прирост заработной платы, в результате чего реальная среднемесячная заработная плата одного работника за 2014 г. увеличилась лишь на 1,3%, в то время как за 2013 г. она увеличилась на 4,8% по сравнению с 2012 г.

Экономический кризис способствовал тому, что высокие темпы роста заработных плат в образовании, здравоохранении и предоставлении социальных услуг, которые поддерживались в 2013 г. с целью приближения заработных плат ряда

¹ Доходы, очищенные от обязательных платежей и взносов и скорректированные на индекс потребительских цен.

категорий работников бюджетной сферы к целевым показателям, определенным в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», остались в прошлом.

Таблица 1

**Динамика реальных располагаемых денежных доходов,
2013–2014 гг., %**

	В %	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2013		
I квартал	105,9	76,5
II квартал	103,8	113,3
I полугодие	104,8	
III квартал	103,2	99,5
IV квартал	103,6	120,2
Год	104,0	
2014		
I квартал	96,6	71,3
II квартал	100,7	118,1
I полугодие	98,8	
III квартал	102,1	100,9
IV квартал	96,5	113,5
Год	99,0	

Источник: Росстат.

Таблица 2

**Динамика среднемесячной начисленной заработной платы,
2013–2014 гг., %**

	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в % к		Реальная начисленная заработная плата в % к	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2013				
I квартал	111,9	90,4	104,5	88,7
II квартал	113,8	110,6	106,2	109,0
I полугодие	112,9		105,4	
III квартал	113,2	97,8	106,4	96,4
IV квартал	110,6	113,2	103,9	111,7
Год	111,9		104,8	
2014				
I квартал	111,1	90,3	104,4	88,6
II квартал	110,2	109,7	102,4	107,1
I полугодие	110,6		103,4	
III квартал	108,3	96,3	100,6	94,8
IV квартал	107,4		98,0	
Год	109,2		101,3	

Источник: Росстат.

В 2014 г. среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) составила в образовании 25855 руб. (79% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 88% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах), а в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 27123 руб. (83% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 92% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах).

За январь–сентябрь 2014 г. уровень заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы, данные по которым публикуются органами

статистики, составил по отношению к средней заработной плате по субъекту Российской Федерации:

- в образовании: от 78,2% у педагогических работников учреждений дополнительного образования детей¹ до 93,3% педагогических работников дошкольных образовательных учреждений², 97,2% у педагогических работников учреждений общего образования и 135,6% у преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- в здравоохранении: от 49,3% у младшего медицинского персонала до 142,5% у врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее образование и предоставляющих медицинские услуги.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» на 2012 г. было установлено, что в 2012 г. средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования должна быть доведена до средней заработной платы в соответствующем регионе. На практике значение целевого показателя было почти достигнуто в I квартале 2014 г. (уровень заработной платы этой категории работников составил 99,1% от средней заработной платы по субъекту Российской Федерации) и превышено – до 107,7% средней заработной платы в соответствующем регионе в первом полугодии. Однако в III квартале ситуация ухудшилась, и средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования в итоге за 9 месяцев 2014 г. снизилась до 97,2% средней заработной платы в соответствующем регионе.

Тем же Указом Президента РФ планировалось довести среднюю заработную плату педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе в 2013 г. Цель была почти достигнута к концу 2013 г.: средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в 2013 г. составила 94,9% от средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе, но в первом полугодии 2014 г. ситуация начала ухудшаться: уровень средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений снизился до 90,4% от средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе, однако в III квартале ситуация стабилизировалась и средняя заработная плата педагогических работников дошкольных образовательных учреждений за девять месяцев 2014 г. почти достигла уровня 2013 г., составив 93,3% средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

Просроченная номинальная среднемесячная задолженность по заработной плате на 1 января 2015 г. составила 2006 млн руб. Реальный объем среднемесячной задолженности по заработной плате по-прежнему невелик: объем этой задолженности составлял на 1 января 2015 г. менее 1% месячного фонда заработной платы работников. Численность работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, в течение года варьировалась в пределах 54–82 тыс. чел. (на

¹ Отношение к средней заработной плате учителей в субъекте Российской Федерации.

² Отношение к средней заработной плате в сфере общего образования в субъекте Российской Федерации.

1 января 2015 г. – 49 тыс. чел.). Практически вся задолженность по заработной плате формировалась как задолженность из-за отсутствия собственных средств предприятий: ежемесячные размеры задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней в течение всего года колебались в интервале 0,1–3,7% всего объема задолженности по заработной плате. На 1 января 2015 г. доля просроченной номинальной среднемесячной задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней составила 0,1%.

В 2014 г. повышение пенсий происходило следующим образом:

- 1 февраля на 6,5% были проиндексированы трудовые пенсии 37,8 млн пенсионеров в связи с ростом потребительских цен в 2013 г.;
- 1 апреля на 17,1% были увеличены социальные пенсии 2,9 млн пенсионеров.

В апреле 2014 г. были повышены пенсии по государственному пенсионному обеспечению, а также на 5% были увеличены размеры ежемесячной денежной выплаты 16,2 млн федеральных льготников.

В августе 2014 г. прошел перерасчет пенсий работающим пенсионерам по старости и инвалидности, за которых в 2013 г. и/или I квартале 2014 г. работодатели уплачивали страховые взносы. Этот перерасчет, по данным Пенсионного фонда РФ, коснулся почти 14 млн человек, или 37% получателей трудовой пенсии, однако размер прибавки к пенсии, по оценкам Пенсионного фонда, незначителен.

Также в августе 2014 г. увеличилась пенсия граждан, получающих пенсионные накопления в виде срочной пенсионной выплаты (на 2,3%) и в виде накопительной части трудовой пенсии (на 2,9%).

По-прежнему действует система социальных доплат к пенсии до прожиточного минимума пенсионера в том случае, если размер пенсионного обеспечения человека не достигает данного минимума.

В совокупности вышеперечисленные меры привели к росту среднего размера назначенной пенсии за 2014 г. на 8,8%, в результате чего средний размер начисленной пенсии за год сформировался в октябре 2014 г. на уровне 10786 руб. Прирост среднего реального размера назначенных пенсий за 10 месяцев прошедшего года составил 0,9%.

По прогнозу Минэкономразвития России, реальные располагаемые денежные доходы населения в 2015 г. снизятся до 93,7% от их уровня в 2014 г.

5.1.2. Социально-экономическая дифференциация

По предварительным данным, в 2014 г. уровень неравенства в доходах населения несколько снизился по сравнению с 2013 г.:

- коэффициент Джини сформировался на уровне 0,416, тогда как за тот же период предыдущего года он составил 0,419;
- коэффициент фондов уменьшился до 16,0 раза (в 2013 г. он составил 16,3 раза).

Данные о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов приведены в *табл. 4*.

Таблица 3

Распределение общего объема денежных доходов населения, %

Денежные доходы	2014	2013
	100	100
В том числе по 20% группам населения:		
первая (с наименьшими доходами)	5,2	5,2
вторая	9,9	9,8
третья	14,9	14,9
четвертая	22,6	22,5
пятая (с наивысшими доходами)	47,4	47,6

Источник: Росстат.

Таблица 4

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, %

Все население	2014	2013
	100	100
В том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб. до 7000,0	8,2	9,8
7000,1–10000,0	9,4	10,4
10000,1–14000,0	13,4	14,2
14000,1–19000,0	15,0	15,2
19000,1–27000,0	17,8	17,5
27000,1–45000,0	20,7	19,3
45000,1–60000,0	7,2	6,5
свыше 60000,0	8,3	7,1

Источник: Росстат.

5.1.3. Прожиточный минимум и бедность

Величина прожиточного минимума в III квартале 2014 г. снизилась по сравнению со II кварталом. Снижение невелико и составляет 1,3% в среднем для всего населения, 1,2% – для трудоспособного населения, 0,9% – для пенсионеров и 2,3% – для детей (табл. 5).

Таблица 5

Величина прожиточного минимума, руб.

	Все население	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
2013				
I квартал	7095	7633	5828	6859
II квартал	7372	7941	6043	7104
III квартал	7429	8014	6097	7105
IV квартал	7326	7896	6023	7021
2014				
I квартал	7688	8283	6308	7452
II квартал	8192	8834	6717	7920
III квартал	8086	8731	6656	7738

Источник: Росстат.

Расчеты величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации производятся Министерством труда и социальной защиты РФ на основании потребительской корзины, установленной Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», и данных Федеральной службы государственной статистики об уровне потребительских цен на продукты питания и индексах потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги. При умножении норма-

тивных количеств продовольственных товаров на цены получается денежная оценка продовольственной части прожиточного минимума. К этой оценке добавляется по 50% от величины денежной оценки продовольственной части на непродовольственные товары и услуги. Следовательно, если состав и количество продовольственных товаров, учитываемых при расчете прожиточного минимума, не менялись, то снижение величины прожиточного минимума может быть объяснено только снижением цен на продовольственные товары, входящие в прожиточный минимум.

Таблица 6

Индексы цен за три квартала 2014 г., руб.

	I кв.	II кв.	III кв.	9 мес.
Индекс потребительских цен	101,9	102,4	101,4	105,8
Индекс цен на продовольственные товары	103,0	103,5	100,6	107,3
Индекс цен на продовольственные товары без алкогольных напитков	103,7	103,5	100,4	107,8

Источник: Росстат.

Из табл. 6 видно, что мы очищаем индекс потребительских цен от цен товаров и услуг, которые не учитываются для отслеживания цен, входящих в прожиточный минимум (алкоголь, например, не входит в состав прожиточного минимума), тем выше становится значение индекса за три квартала 2014 г. и тем меньше – за III квартал 2014 г. Конечно, тут можно говорить о факторе сезонности и о том, что летние цены на фрукты и овощи ниже, чем весной. Однако в 2013 г. фактор сезонности тоже работал, но снижения прожиточного минимума не наблюдалось ни в среднем для всего населения, ни для отдельных социально-демографических групп. Тем более что в III квартале 2014 г. уровень снижения цен на плодоовощную продукцию практически не отличался от снижения цен на нее в III квартале 2013 г.

Ситуация на рынке продовольствия в III квартале 2014 г. отличалась от того же периода 2013 г. тем, что начали работать санкции на ввоз продовольственных товаров из стран Европейского союза. Получается, что введение санкций могло привести к снижению цен на продовольственные товары, входящие в состав прожиточного минимума. Но это предположение вызывает очень большие сомнения.

По данным Росстата, за январь–сентябрь 2014 г., по сравнению с тем же периодом 2013 г. покупательная способность среднедушевых денежных доходов населения выросла, в том числе по таким основным продуктам питания, входящим в прожиточный минимум, как говядина (кроме бескостного мяса), куры охлажденные и мороженые (кроме куриных окорочков), масло подсолнечное, маргарин, хлеб ржаной, ржано-пшеничный, хлеб и хлебобулочные изделия из пшеничной муки, мука пшеничная, крупы, вермишель, а также морковь и яблоки.

На основе данных Росстата по средним по России ценам на продукты питания, входящие в прожиточный минимум, проверим, наблюдалось ли снижение цен на те продукты питания, которые положительно были связаны с покупательной способностью среднедушевых денежных доходов населения.

В III квартале 2014 г. выросли цены на такие продукты, входящие в прожиточный минимум, как:

- говядина (кроме бескостного мяса) – на 3,6%,
- баранина (кроме бескостного мяса) – на 2,1%,
- куры охлажденные и мороженые (кроме куриных окорочков) – на 13,0%,
- соль поваренная пищевая (включая йодированную) – на 1,6%
- маргарин – на 1,0%,
- вермишель – на 0,9%,
- хлеб ржаной, ржано-пшеничный – на 1,7%,
- хлеб и хлебобулочные изделия из пшеничной муки – на 1,3%,
- мука пшеничная – на 0,7%,
- крупы: рис шлифованный – на 0,6%, пшено – на 2,2%, крупа манная – на 0,5% (цена на остальные крупы за III квартал 2014 г. не изменилась).

Таким образом, снижение величины прожиточного минимума в III квартале 2014 г. и повышение покупательной способности денежных доходов населения на некоторые виды продуктов питания (и прежде всего ряда мясных продуктов), входящих в прожиточный минимум, вызывает определенное недоверие.

В III квартале 2014 г. в структуре прожиточного минимума основная часть приходится на расходы на продукты питания (45,8%). Расходы на непродовольственные товары составляют 23,5% и на услуги – 23,6%. На расходы по обязательным платежам и сборам тратится 7,1% величины прожиточного минимума.

Соотношение основных показателей доходов населения с величиной прожиточного минимума в III квартале 2014 года сложилось на следующем уровне:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума всего населения – 346,7%,
- отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы одного работника к величине прожиточного минимума трудоспособного населения – 363,4%,
- отношение среднего размера начисленной пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера – 174,1%.

Уровень бедности за 9 месяцев 2014 г. составил 18,0 млн чел., или 12,6% от общей численности населения, не изменившись по сравнению с соответствующим периодом 2013 г. (табл. 7).

Более половины малоимущих домохозяйств – это домашние хозяйства, имеющие детей. Сокращение численности бедных в России сопровождается структурными изменениями бедности: в состав малоимущих домохозяйств все реже попадают домашние хозяйства без детей и все чаще – домашние хозяйства с детьми. В 2013 г. около двух третей бедных домашних хозяйств составляли домашние хозяйства с детьми, а в 2008 г. – только половина домашних хозяйств, что является, с одной стороны, положительным эффектом мер в области улучшения социально-экономического положения пенсионеров, а с другой – свидетельством недостаточной эффективности системы социальной защиты семей с детьми в России. Следует отметить, что в составе малоимущих домохозяйств растет доля не только многодетных домохозяйств, но также и однодетных и двухдетных домохозяйств (табл. 8).

Таблица 7

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, 2013–2014 гг.

	Млн человек	В % от общей численности населения
2013		
I квартал	19,7	13,8
II квартал	17,3	12,1
I полугодие	18,6	13,0
III квартал	17,3	12,1
Январь–сентябрь	18,0	12,6
IV квартал	12,2	8,5
Год	15,4	10,8
2014		
I квартал	19,8	13,8
II квартал	17,4	12,1
I полугодие	18,9	13,1
III квартал	16,6	11,5
Январь–сентябрь	18,0	12,6

Источник: Росстат.

Таблица 8

Распределение малоимущих домашних хозяйств в зависимости от наличия детей в возрасте до 16 лет, 2008–2013 гг., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Все малоимущие домохозяйства	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
без детей	47,7	45,4	42,5	40,3	37,8	36,0
имеющие детей	52,3	54,6	57,5	59,7	62,2	64,0
в том числе:						
1 ребенка	30,2	30,3	31,2	32,7	33,4	32,7
2 детей	17,3	18,6	20,3	20,6	21,3	22,3
3 и более детей	4,9	5,7	6,0	6,5	7,5	9,0

Источник: Росстат.

Домашние хозяйства с детьми являются более бедными, чем домашние хозяйства без детей: дефицит располагаемых ресурсов в бедном домашнем хозяйстве с детьми в 1,55 раза выше, чем в бедном домашнем хозяйстве без детей, что связано как с большей нехваткой располагаемых ресурсов на одного члена домашнего хозяйства, так и с большим числом членов домашнего хозяйства.

Одним из основных пособий, нацеленных на поддержку бедных семей с детьми, является ежемесячное пособие на ребенка, которое финансируется субъектами Российской Федерации.

Численность получателей ежемесячного пособия на ребенка в 2000-е годы уменьшалась, так как:

- Рост доходов населения привел к снижению количества семей со среднемесячным душевым доходом ниже прожиточного минимума:
 - численность населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже прожиточного минимума, за 2000–2013 гг. сократилась на 26,6 млн человек, или в 2,7 раза (с 42,3 до 15,7 млн человек), а уровень бедности снизился почти на 18 п.п. (с 29,1% до 11%)¹.

¹ Данные Росстата.

- Снижение значимости величины пособия в доходах семей с детьми привело к сокращению обращений за пособием:
 - рост размера пособия был очень медленным: даже в конце 2013 г. оставались регионы, где базовый размер пособия не превышает 100 руб. в месяц на одного ребенка (Нижегородская область, Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика). Только в единственном регионе России – в Московской области – минимальный базовый размер пособия превышал в конце 2013 г. 1000 руб. в мес. на одного ребенка¹;
 - за 2000–2013 гг. численность получателей пособия снизилась с 13,8 млн до 5,3 млн, численность детей, на которых назначено пособие, с 19,2 млн до 8,4 млн, удельный вес детей, на которых назначено пособие, в соответствующей возрастной категории детей – с 68,8 до 30,8%.

Таблица 9

Численность получателей ежемесячного пособия на детей, 2007–2013 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Численность получателей пособия, тыс. человек	8040	7445	7285	6750	6440	5761	5303
Численность детей до 16 лет, на которых назначено пособие, тыс. человек	11312	10623	10524	9943	9675	8886	8423
Удельный вес детей до 16 лет, на которых назначено пособие, в общей численности детей (от 0 до 16 лет), %	44,8	43,0	42,8	40,4	38,7	34,9	30,8 ²

Источник: данные Росстата на основании данных Минтруда России.

Другим видом социальной поддержки малоимущих является государственная адресная социальная помощь малоимущим, получателями которой могут быть семьи и одиноко проживающие граждане, имеющие по независящим от них причинам среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума. Порядок оказания, размеры, виды государственной адресной социальной помощи определяются субъектами Российской Федерации, они же финансируют соответствующие расходы. Основными формами таких выплат являются ежемесячное или ежеквартальное пособие, назначаемое на небольшой срок (от 2 месяцев до полугода), и разовая помощь в трудной жизненной ситуации (при различных в разных регионах критериях определения трудной жизненной ситуации). Данные показывают, что наиболее распространенной – ее получили около 4 млн чел. – формой такой помощи является регулярная денежная выплата малоимущим гражданам, размер которой в 2013 г. составлял в среднем 779 руб. (менее 10% прожиточного минимума в среднем на одного человека в месяц).

По прогнозу Минэкономразвития России, уровень бедности вырастет в 2015 г. до 12,4% от общей численности населения. Эксперты J.P. Morgan отмечают, что потребление домохозяйств в 2015 г. снизится на 5,8%. План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 г. включает в себя меры по снижению напряженности на рынке труда, по поддержке пенсионеров (проведение индексации страховых пенсий на индекс роста потребительских цен в 2014 г.) и семей, имеющих материнский ка-

¹ Следует отметить, что в нескольких регионах базовый размер пособия зависит от возраста детей и числа детей в семье и в ряде случаев может достигать и даже превышать 1000 руб.

² Данные Росстата по детям до 16 лет.

питал (право единовременной выплаты за счет средств материнского капитала в размере 20 тыс. руб.). Также предусмотрены меры в области здравоохранения и обеспечения лекарствами. Размер поддержки из материнского капитала составит менее 10% прожиточного минимума двух детей в поддерживаемой семье, а регионы вряд ли заметно увеличат поддержку бедных семей. Более того, меры поддержки семей не распространяются на те семьи с детьми, которые уже использовали свой материнский капитал или не имеют на него права (семьи с одним ребенком). Индексации страховых пенсий и введения ряда мер по стабилизации цен на лекарства и компенсации расходов, связанных с изменением валютного курса при приобретении импортных лекарственных средств, скорее всего будет недостаточно, чтобы помочь пенсионерам приобретать нужные им лекарства, особенно тем из них, которые не получают государственной социальной помощи и не направлены на лечение в стационары.

Таблица 10

Предоставление гражданам социальной помощи в рамках региональных и муниципальных программ в 2013 г.

Категории граждан	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, чел.	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, чел.	Средний размер регулярной денежной выплаты (без учета стоимости набора социальных услуг), руб. в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату, чел.	Средний размер единовременной денежной выплаты, руб. на одного получателя
граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию	686931	316	742	634915	15766
малоимущие граждане	3996804	1880286	779 ¹	1264316	3023 ²
из них получающие социальную помощь на основании социального контракта	181952	75412	498	97312	11133
лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода	107424	84105	1314	2160	1542

Источник: Росстат.

5.1.4. Социально-экономические характеристики и ценностно-политические ориентиры среднего класса в Российской Федерации

Для получения оценок размеров среднего класса в Российской Федерации и его социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров использовались подходы как западных экспертов, так и российских ученых³.

¹ На одного члена малоимущей семьи.

² На одного члена малоимущей семьи.

³ Оценки были получены на основе обработки микроданных репрезентативного для Российской Федерации обследования «Евробарометр» 2012 г., которое проводится Российской академией народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации и позволяет как оценить размеры среднего класса, так и описать его характеристики и ценности, в том

Анализ зарубежных и российских источников, посвященных оценке размеров среднего класса, показал, что для межстрановых сопоставлений масштабов и динамики среднего класса обычно используются однокритериальные подходы, основанные чаще всего либо на критерии доходов, либо на критерии самоидентификации населения. В то же время для анализа основных социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров среднего класса часто используются многокритериальные подходы.

Интервал возможных размеров среднего класса на основании различных используемых в международной практике однокритериальных подходов к определению среднего класса составляет от 7,3 до 70,1% от общей численности взрослого населения Российской Федерации в зависимости от выбранного критерия. Самая высокая оценка получена на основе критерия самоидентификации и сопоставима с размерами среднего класса, получаемого на основании такого же подхода, в ряде развитых стран.

Многокритериальный подход к оценке размеров среднего класса включает в себя использование таких критериев, как:

- Уровень доходов и активов – представляет собой комплексный критерий, включающий в себя четыре признака:
 - среднемесячный уровень доходов на одного члена семьи на уровне не ниже медианного дохода в регионе;
 - количество товаров длительного пользования на уровне медианного для данного региона количества товаров длительного пользования;
 - наличие нового – не старше 5 лет – автомобиля отечественного или иностранного производства;
 - наличие недвижимости, которая может приносить значительный уровень дохода.
- Социально-профессиональный статус индивида:
 - критерий типа работы, и прежде всего ее нефизический характер;
 - образование (в качестве образовательного критерия среднего класса рассматриваются уровни образования, начиная со среднего специального и выше).
- Самоидентификация – оценка индивидами своего положения в обществе по девятибалльной шкале (интервалом оценки принадлежности к среднему классу по критерию идентификации служат оценки от 4 до 6 включительно).

Размеры среднего класса в России на основе многокритериального подхода можно определить на уровне 14,3–27,9% в зависимости от применяемых образовательных критериев.

Анализ социально-экономических характеристик и ценностно-политических ориентиров среднего класса в Российской Федерации показал в том числе, что:

- В экономической сфере:
 - по мнению двух третей представителей среднего класса, повышение цен на жилищно-коммунальные услуги и продукты питания за год было отмечено как значительное;

числе ранее не исследованные. См. подробнее об обследовании на сайте: <http://www.ranepa.ru/about-the-academy/consulting-services/evrobarometr.html>.

- представители среднего класса сильнее, чем все население в среднем, заинтересованы в получении «белой» заработной платы;
- значительная часть сбережений среднего класса хранится в наличных рублях или на рублевых вкладах в банках.
- В политической сфере:
 - по мнению среднего класса, при развитии отношений со странами Западной Европы и США и со странами бывшего СССР России целесообразно придерживаться следующей политики развития таких отношений:
 - основной приоритет – страны Западной Европы и США: такого мнения придерживается 11,3% среднего класса;
 - скорее со странами Западной Европы и США, при поддержании контактов со странами ближнего зарубежья (26,2% среднего класса);
 - основной приоритет – страны бывшего СССР (19,6% среднего класса);
 - скорее со странами бывшего СССР, при поддержании контактов со странами Западной Европы и США (31,3% среднего класса);¹
 - более двух пятых среднего класса считает, что иностранные организации и фонды вмешиваются в наши политические дела и плохо влияют на российскую экономику; несколько меньше трети респондентов, входящих в средний класс, думают, что иностранные организации и фонды скорее оказывают поддержку нашей стране.
- В сфере информационных технологий:
 - средний класс намного активнее использует современные информационные технологии по сравнению с населением, относящимся к слоям ниже среднего.

5.2. Миграционные процессы

5.2.1. Влияние миграции на численность населения страны

Миграционный прирост России² в долгосрочной миграции³ за 10 месяцев 2014 г. составил 227,3 тыс. человек⁴, уменьшившись на 10 п.п. по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Снижение произошло в первую очередь за счет роста выбытий из России. «Вклад» Крыма в миграционный прирост России в 2013 г. составил около 7 тыс. человек⁵, 40% его приходится на обмен с Украиной.

¹ 11,5% среднего класса затруднились ответить.

² Вместе с Крымом.

³ Долгосрочная миграция (переселение) – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (более 1 года) и сопровождается сменой постоянного места жительства. См.: <http://www.fms.gov.ru/documentation/865/details/49505/2/>

⁴ С изменением с 2011 г. порядка учета долгосрочной миграции в число мигрантов включены лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. Подробнее об этом см.: Карачурина Л. Миграционная политика и миграционные процессы // Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014. Гл. 5.2. С. 333–349.

⁵ Рассчитано по сопоставлению данных за январь–октябрь 2013 г. с Крымом (Социально-экономическое положение России-2014. Росстат, 2014) и без Крыма (Социально-экономическое положение России-2013. Росстат, 2013).

Однако пока вынужденные мигранты из Украины, претендующие на получение убежища в России, в эту статистику не попали¹.

Как и в предыдущие годы, не менее 90% миграционного прироста России обеспечивалось за счет миграционных отношений со странами СНГ. Обмен с ними в 2014 г. также сократился примерно на 10 п.п., однако это снижение вряд ли следует однозначно приписывать влиянию экономического кризиса и изменению внешнеполитической обстановки. Подобного рода скачки (как в сторону повышения, так и понижения) наблюдались и ранее. «Лаг» отставания между реакцией мигрантов, которые имеют намерение переехать в другую страну на постоянное место жительства, и текущими политическими и экономическими событиями в принимающей стране, как правило, достаточно велик (он меньше, если миграция идет в первую очередь по выталкивающим из страны исхода обстоятельствам). Кроме того, в 2014 г. в статистику долгосрочной миграции могли попасть в том числе и те, кто переезжал в предыдущем году.

Кризис на Украине, хотя и сказался на росте миграционного притока из этой страны (*рис. 1*), нашел отражение не только в параметрах долгосрочной миграции, но и в других миграционных институтах – выдаче разрешений на временное проживание, оформление патентов, разрешений на работу. Кроме Украины рост прибытий наблюдался также из Узбекистана и Казахстана.

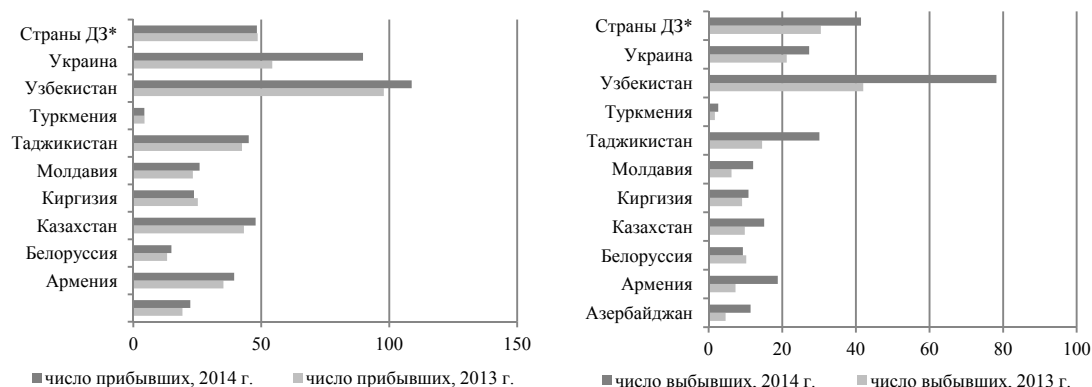
Однако из-за роста выбытий из России по большинству направлений миграционный прирост увеличился только в обмене с Украиной (в 1,9 раза) и Белоруссией (во столько же) и резко сократился с главными миграционными донорами России последних лет – республиками Средней Азии, в первую очередь с Узбекистаном (в 1,8 раза). Следует отметить, что в целом увеличение числа выбывших связано с изменением с 2011 г. порядка учета долгосрочной миграции, в соответствии с которым в число мигрантов включены лица, зарегистрированные по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. В результате в настоящее время в число выбывших попадают мигранты, срок пребывания которых (по дате окончания регистрации в листе статистического учета прибытия) закончился.

В нынешнем году начала складываться ситуация, которую можно образно назвать «обрушившейся финансовой пирамидой»: снижение миграционного прироста, фиксируемого Росстатом, в значительной степени связано со значительным ростом выбытий, который, в свою очередь, произошел благодаря ранее накопленным прибытиям на срок менее 3 лет – более чем на 30 п.п. за 2011–2013 гг. (*табл. 11*). Число же зарегистрированных по месту жительства, которое может служить сопоставимой категорией по отношению к старому порядку регистрации, в 2013 г. выросло по отношению к 2010 г. на 11,1 п.п., к 2011 г. – на 6,2 п.п.

В отдельных регионах страны этот процесс принес парадоксальные с точки зрения здравого смысла результаты. В частности, более чем 2-кратное снижение нетто-миграции по отношению к прошлому году было отмечено в Москве, Санкт-Петербурге, Нижегородской области, Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) – Югре, почти 40%-е – в Краснодарском крае, Тюменской, Новосибирской областях. Впервые за весь постсоветский период миграционный прирост Москвы сравнялся с санкт-петербургским. Из 20 самых мощных с точки зрения

¹ Возможно, Росстат их добавит при расчете численности населения за 2014 г.

объемов миграционного притока регионов рост выбытий в 2014 г. по отношению к 2013 г. наблюдался в 18.



*ДЗ – дальше зарубежье, включая Грузию и страны Балтии.
Источник: Росстат, 2014.

Рис. 1. Миграционные связи России со странами СНГ и дальнего зарубежья, январь–апрель 2013, 2014 гг., тыс. чел.

Таблица 11

Распределение числа прибывших по видам и срокам регистрации, 2010–2013 гг., тыс. человек

	2010	2011	2012	2013
Зарегистрировано по месту жительства	2102,3	2198,4	2367,5	2333,9
Прибыли к месту пребывания	Н/д	1205,9	1400,2	1582,7
Из них на срок:				
от 9 мес. до 1 года	–	215,9	283,5	347,4
1 год	–	387,9	403,8	450,5
2 года	–	209,7	246,9	262,3
3 года	–	192,3	224,2	236,5
4 года	–	83,3	97,2	111,3
5 лет и более	–	116,8	144,6	174,7

Источник: Росстат.

5.2.2. Законодательные новации

В 2014 г. российское законодательство в области миграции пополнилось несколькими новыми документами, а также поправками к существующим, которые были ориентированы на: урегулирование ситуации с беженцами из Украины; ужесточение порядка депортации и въезда для мигрантов, нарушивших правила пребывания и трудоустройства в России; распространение патентирования на категорию иностранных трудовых мигрантов, работающих у юридических лиц, и др.

1. Революционным изменением, принятым в 2014 г. и вступившим в силу с 1 января 2015 г., стала отмена квотирования трудовых мигрантов. В нынешнем виде квотирование существовало с 2007 г. и было одним из самых критикуемых положений миграционной реформы того же года. Оно было негибким и непрозрачным и не было способно выполнять как функцию оперативного регулирования численности мигрантов на российском рынке труда, так и функцию защиты

самого рынка труда, при этом обладало высокой потенциальной коррупциогенностью на самых разных уровнях¹.

В соответствии с поправками в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² с 2015 г. мигранты (работающие как у физических лиц, так и у юридических, и индивидуальных предпринимателей) будут обязаны покупать разрешительный патент со сроком действия от одного месяца до одного года³ в соответствии с установленной Федеральным законом стоимостью 1568,4 руб. в месяц или с повышающим региональным коэффициентом⁴. Таким образом, минимальная годовая цена патента составит 18820,8 руб. в год. Патент будет действовать строго в том регионе, в котором он оформлен⁵. Через год патент можно продлить еще на год, представив тот же пакет документов и договор с работодателем. После истечения срока действия второго разрешения иностранец должен выехать из России. Для приобретения патента иностранным работникам из стран СНГ необходимо в миграционной карте в качестве цели пребывания в России указать «работа», получить ИНН, пройти дактилоскопирование, купить полис ДМС⁶, предоставить справки о прохождении медосмотра из психоневрологического и наркологического диспансеров и об отсутствии ВИЧ-инфекции, предоставить сертификат о результатах экзаменов по русскому языку, основам российского законодательства и истории России.

Экзаменационные тесты разделены по уровням сложности: с более низким числом правильных ответов – для мигрантов, покупающих патент, и с более высокими требованиями – для претендентов на вид на жительство или разрешение на временное проживание. Прохождение комплексного экзамена на знание истории, права и русского языка обойдется мигранту в 4,5 тыс. руб. При этом сертификат, который получают мигранты после сдачи экзамена, будет действителен на протяжении 5 лет, затем его надо будет получать заново. Избежать проверки знаний смогут только ограниченно дееспособные и недееспособные лица, подростки до 18 лет, мужчины старше 65 лет и женщины старше 60 лет, а также участники Госпрограммы переселения соотечественников, высококвалифицированные специалисты и студенты очной формы обучения. Экзамен на знание русского языка трудовые мигранты сдавали уже в 2014 г., но это являлось обязательным только для тех, кто был занят в сфере ЖКХ и торгово-бытового обслуживания⁷. В целом

¹ Подробнее об этом см.: Карачурина Л. Миграционные процессы // Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Разд. 4.2. С. 379–394; Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 30) – М.: ИЭПП, 2009. Разд. 4.2. С. 342–359.

² Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и отдельные законодательные акты РФ».

³ До 2015 г. максимальный срок действия патента для работы у физических лиц составлял 3 месяца.

⁴ К примеру, в Москве и Московской области это 4000 руб., в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) – 6629 руб., а в Орловской области – 2038,92 руб.

⁵ При переезде в другой субъект Федерации все бюрократические процедуры придется пройти заново.

⁶ Его стоимость применительно к Москве мэрия оценивает примерно в 5,5 тыс. руб. / Воронов А. Мигрантов легализуют через кассу // Коммерсантъ, 27.11. 2014 г.

⁷ Согласно данным ФМС России, в 2014 г. получили разрешения на работу 38,3 тыс. иностранных граждан, предоставивших документы, подтверждающие владение русским языком, из них 22 тыс. – сертификат.

«навешивание» на покупку патента такого количества дополнительных документов способно и этому механизму придать все ту же коррупциогенную основу, превратить его в неповоротливый и полузапретительный. Кроме того, поскольку работодателю придется платить за мигранта взносы в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования, это увеличит стоимость мигранта для работодателя при официальном найме.

2. Существенным изменением в миграционном законодательстве РФ, вступившем в силу также с 1 января 2015 г., следует считать введение обязательного въезда в Россию по загранпаспортам для граждан СНГ. При этом для граждан Украины сделано исключение.

3. Приняты законодательные акты между Россией и отдельными странами СНГ, которые ориентируют миграционную политику на «страновую персонификацию». Так, в апреле 2014 г. был подписан Федеральный закон от 02.04.2014 № 43-ФЗ о ратификации «Протокола о внесении изменения в Соглашение между правительствами Таджикистана и России о трудовой деятельности и защите прав граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации», согласно которому граждане Таджикистана теперь могут получать разрешение на работу в России сроком до 3 лет. Кроме того, со вступлением в 2015 г. в Евразийский союз Армении (с января) и Киргизии (с мая), трудовые мигранты которых получают право официально работать без разрешительных документов (как сейчас это право действует в отношении мигрантов из Белоруссии и Казахстана), круг стран СНГ, мигранты из которых подпадают под действие российского миграционного законодательства без каких-либо оговорок и исключений, сузится до Узбекистана, Молдавии и Азербайджана.

4. Дальнейшее ужесточение миграционной политики в части выдворения и депортации иностранных мигрантов, нарушивших правила пребывания и трудоустройства в России¹. Законопроект, согласно которому мигрантам – нарушителям срока пребывания могут запретить въезд на территорию РФ сроком до 10 лет, был одобрен в октябре 2014 г. Госдумой РФ и вступил в действие с 10 января 2015 г. По данным Федеральной миграционной службы (ФМС) России, в конце 2014 г. на территории России находилось более 734 тыс. иностранных граждан с нарушением срока пребывания на 270–360 дней, которые подпадают под запрет приезжать в РФ сроком на 5 лет, еще 1,28 млн человек – с нарушением более 360 дней (для них предусмотрен 10-летний запрет)².

5. Расширение перечня иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на получение российского гражданства в упрощенном порядке (т.е. без соблюдения условий о сроке проживания)³. Согласно Федеральному закону № 157-ФЗ к ним относятся:

- индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность в России не менее 3 лет, при ежегодной выручке не менее 10 млн руб.;

¹ Соответствующие федеральные законы были приняты в 2013 г.

² Серегин В., Солопов М. Бегство мигрантов: в январе их приток снизился на 70% //РБК, 9.01.2015 г. http://top.rbc.ru/own_business/09/01/2015/549b0d579a79472285e29848

³ Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

- квалифицированные специалисты (по перечню профессий, специальностей, должностей), работающие в стране не менее 3 лет;
- совладельцы 10%-й доли в уставном капитале российской компании с активами не менее чем 100 млн руб. и при уплате в бюджетную систему РФ не менее 6 млн руб. в год в течение последних 3 лет (т.е. компании, находящиеся «на грани» среднего и мелкого бизнеса) – так называемое «инвестгражданство» (по примеру некоторых европейских стран). При этом в последующем Постановлении правительства РФ¹ уточнено, что упрощения не касаются иностранцев, занимающихся самыми распространенными видами деятельности – оптовой и розничной торговлей, гостиничной, ресторанной и рекламной деятельностью, операциями с недвижимым имуществом, деятельностью в области права, бухучета и аудита, подбором персонала и др.;
- иностранные студенты, которые начиная с 1 июля 2002 г. получили российское профессиональное образование и к моменту обращения за гражданством не менее 3 лет проработали в России². Раньше они могли стать гражданами России в упрощенном порядке, только если они являлись гражданами государств, входивших в состав СССР. Обсуждался, но пока не нашел отражения в законодательстве также вопрос о возможности упрощенного получения российского гражданства для иностранцев, осуществивших покупку жилья определенной стоимости (не менее 10%-й доли в кондоминиуме собственников жилья стоимостью от 300 тыс. долл. США³), – такая мера действует в некоторых европейских странах.

6. Отдельная законодательная инициатива коснулась внутренней миграции. Она связана как с реализацией «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.», так и с высказанной в Послании президента РФ Федеральному собранию в декабре 2013 г. идеей создания территорий опережающего развития (ТОР). В 2014 г. правительством РФ был внесен в Госдуму законопроект о создании ТОР на Дальнем Востоке⁴, в котором сделана попытка прописать управленческие шаги по экономической стимуляции развития этих территорий. По-видимому, по аналогии с созданием свободных экономических зон, в «населенческой» части законопроекта предусматривается облегчение миграционного режима для этой территории (в частности, работодатели смогут привлекать и использовать труд иностранных работников без разрешения ФМС и вне квот⁵). Однако главный замысел здесь связан не с внешней

¹ Постановление правительства РФ от 30.09.2014 г. № 994 «Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства – инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

² По данным Росстата, численность студентов из стран СНГ, обучавшихся только по программам высшего профессионального образования в образовательных учреждениях России, на начало 2013–2014 уч. г. составила 133,8 тыс. чел. (Россия и страны СНГ-2013. Росстат, 2014).

³ Туманов Г., Бутрин Д. С чего наживается Родина // Коммерсантъ. 12.02.2014 г.

⁴ Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока».

⁵ Необходимо отметить, что законопроект был внесен в мае 2014 г., т.е. до изменения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части отме-

трудовой миграцией, а с необходимостью удержания собственного населения, и в первую очередь молодежи, за счет создания высокопроизводительных рабочих мест и условий для самореализации. ТОР должны появиться на Дальнем Востоке уже в 2015 г.

5.2.3. Вынужденная миграция

Еще одна сторона законодательных трансформаций в сфере миграции в 2014 г. была связана с событиями на Украине. Одним из первых документов, появившихся после их начала, был закон об упрощенном предоставлении гражданства иностранцам – носителям русского языка¹. В соответствии с ним для таких людей упрощается получение гражданства, порядок въезда на территорию России, получение вида на жительство, сроки рассмотрений заявлений о приеме в гражданство сокращаются с 6 до 3 месяцев. Иностранцы граждане или лица без гражданства специально созданной комиссией могут быть признаны носителями русского языка, если они повседневно используют его «в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации»². Чтобы исключить злоупотребления, вид на жительство будет аннулироваться, если получившие его по истечении двух лет не подадут заявление о приеме в гражданство РФ.

Кроме того, одним из условий получения гражданства является отказ от другого гражданства. По мнению ряда экспертов, это ограничение может существенно «притормозить» тех жителей стран СНГ, которые думали о российском гражданстве³. Согласно данным ФМС России в 2014 г. российское гражданство получили 157,8 тыс. человек, что только на 16 п. п. больше, чем в 2013 г. В связи с событиями на Украине можно было бы ожидать существенно большего прироста. Однако большинство приезжающих из Украины не стремятся получить ни гражданство, ни гуманитарный статус беженца в РФ, в числе прочего налагающий на них ряд обязательств, главное для них – иметь возможность работать на территории России. Для России эти трансформации могут быть выгодными в силу этноязыковой близости.

До принятия специальных указов в отношении переселенцев из Украины у них было несколько вариантов оформления своего статуса. В соответствии с Федеральным законом от 19.02.1993 г. № 4528 «О беженцах» существует две возможности приобретения статуса: собственно беженца (но процедура его получения очень сложна) и имеющего временное убежище. При этом статус беженца дает

ны квот. Подобный подход применялся при подготовке к саммиту АТЭС во Владивостоке в 2012 г.

¹ Федеральный закон от 20.04.2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² См. там же.

³ Нагорных И., Кузьмина З. Правительство внесло в Госдуму законопроект о гражданстве // Коммерсантъ, 13.03.2014 г.

определенные социальные гарантии, а временное убежище позволяет лишь легально находиться в России и работать, не получая специальных разрешительных документов, которые требуются иностранцам. К началу 2014 г. (т.е. до начала событий на Украине) статус беженца в России имели менее 1 тыс. человек, а имеющих временное убежище – около 3 тыс. человек. Обязательства, налагаемые при получении статуса беженца или убежища, – невозможность пересечения границы для возврата или временного выезда домой и пр., – способствовали тому, что после активизации военных событий граждане Украины активно обращались в органы ФМС за другими статусами, прежде всего за разрешением на временное проживание, получением вида на жительство или российского гражданства (это помимо тех, кто получает разрешение на работу или патент).

По данным ФМС России, структура обратившихся за разными видами статусов (с апреля 2014 г. по январь 2015 г.) следующая: 5,8 тыс. граждан Украины пожелали приобрести статус беженца, еще 277,3 тыс. человек обратились с заявлением о предоставлении временного убежища и 323,5 тыс. претендентов на другие формы легализации: 153,7 тыс. попросили разрешение на временное проживание, 63,5 тыс. обратились с заявлениями о предоставлении гражданства РФ, 32,1 тыс. – вида на жительство. Еще 74,2 тыс. человек пожелали стать участниками (вместе с членами семей) программы переселения соотечественников¹.

С конца июля 2014 г. процедуры получения временного убежища для граждан Украины были упрощены² (сокращение с 3 месяцев до 3 дней срока рассмотрения заявлений о предоставлении временного убежища; временное убежище теперь предоставляется по страновому принципу, без изучения индивидуальных данных заявителя³), для беженцев будет автоматически продлеваться пребывание в РФ на срок до 270 дней – до этого граждане Украины могли находиться в России без оформления документов не больше 90 дней. Кроме того, были выделены дополнительные квоты на получение разрешения на временное проживание, а также значительные финансовые и материальные ресурсы для обустройства людей⁴.

Одной из важных проблем является региональное распределение переселенцев. Желания мигрантов зачастую расходятся с рекомендациями государства, которое фактически наложило запрет на выдачу статуса временного убежища в Крыму, Севастополе, Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Ростовской области и Чечне⁵, стимулируя тем самым переселение в менее привлекательные регионы России, а в них – в менее привлекательные центры. Это серьезный удар как по самим переселенцам, вынужденным размещаться в проблемных районах

¹ ФМС России. http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/

² Постановление правительства РФ от 22.07.2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке».

³ Похожим образом подходили к выдаче статуса беженцев и вынужденных переселенцев в начале 1990-х годов.

⁴ Суммы выделенных средств только из федерального бюджета составили 6 млрд руб., что в 3 раза больше трат, ежегодно в последние годы выделяемых на реализацию госпрограммы «Соотечественники» // Домчева Е., Панина Т. Дом и хата// Российская газета, 23.09.2014 г.

⁵ Постановление правительства РФ от 22.07.2014 г. № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

депрессивных российских регионов, так и по местным властям этих муниципальных образований, которые даже в условиях недавнего экономического благополучия не имели достаточных финансовых средств для выхода из трансформационного кризиса 1990-х годов и испытывают проблемы на локальных рынках труда. Есть и опыт 1990-х годов, который показал, что именно те беженцы и вынужденные переселенцы, которые селились в крупнейших и больших городах, самостоятельно трудоустроившись (условно – модель «за работой») и рассчитывали в большей степени на себя, а не на государственную помощь, оказались в конце концов в более выигрышном положении по сравнению с теми, кто предпочел выбрать модель «за более доступным жильем» (соответственно в сельской местности и малых городах) и/или государственную опеку¹. В то же время распределение квот на прием беженцев по российским регионам показывает, что определенная часть глав регионов в условиях испытываемых собственных кадровых трудностей и демографических проблем сознательно идет на прием большего числа переселенцев, чем им могло быть предложено федеральным руководством, – иными словами, предпочитает стратегию (иметь кадры) тактике (трудности с текущим приемом). Среди них Калужская, Калининградская, Нижегородская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Новосибирская области, Башкортостан.

5.2.4. Внешняя трудовая миграция

Согласно сведениям Центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в РФ (ЦБД УИГ) ФМС России, получаемым при фиксации въездов и выездов мигрантов в/из России, на территории России в 2014 г. находилось 11,1 млн иностранных граждан и лиц без гражданства². В соответствии со своим функциональным назначением в ЦБД УИГ фиксируются все «внешние мигранты», независимо от срока их пребывания в России³ и цели пребывания (работа, туризм, лечение, командировки, визиты к родственникам и т.п.). Исходя из этих данных и возможных соотношений по целям и срокам пребывания, эксперты оценивают среднегодовое количество трудовых мигрантов в России в 6 млн человек⁴. Доля легализованных трудовых мигрантов менялась в 2000–2010-х годах и сейчас, по данным главы ФМС России К. Ромодановского, доходит до 50%: «законно трудятся 2,7 млн человек, незаконно, по оценкам Федеральной миграционной службы, – 2,9 млн»⁵.

¹ Подробнее об этом см.: Витковская Г.С. Вынужденная миграция в Россию: итоги десятилетия / Миграционная ситуация в странах СНГ // Под ред. Ж.А. Зайончковской. М.: Комплекс-Прогресс, 1999. С. 159–194.

² Официальный сайт ФМС России. <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/9482/>

³ По данным главы ФМС России К. Ромодановского, треть въезжающих в Россию иностранцев не задерживается в стране дольше 7 дней // РИА Новости, 02.02.2012 г.

⁴ Такие оценки – результат оценочных расчетов, приведенных в работах: Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly, 2013. № 579–580. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema01.php>, а также Флоринская Ю.Ф., Мкртчян Н.В., Малева Т.М., Кириллова М.К. Миграция и рынок труда. Ин-т социального анализа и прогнозирования. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2015. (Научные доклады: социальная политика). С. 58–59.

⁵ Грицюк М. Въезжаем в Новый год // Российская газета, 28.12.2014 г.

Легализованная составляющая складывалась из мигрантов, работавших по так называемым «обычным» разрешениям на работу (в рамках квот и вне списков квалифицированных специалистов отдельных профессий (КС)); по разрешениям на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС) и квалифицированных специалистов; по патентам для работы у физических лиц. Кроме того, официальное право на работу в России без дополнительных документов имеют: граждане стран – членов Евразийского союза (в 2014 г. – Белоруссия и Казахстан), иностранцы, проживающие в России по разрешению на временное проживание (РВП)¹ или имеющие вид на жительство.

Динамика числа оформленных документов для легализации статуса трудового мигранта представлена в *табл. 12*². Число выданных разрешений на работу за 2014 г. практически не изменилось по сравнению с 2013 г. При этом ощутимый прирост зафиксирован по выданным патентам на работу у физических лиц – оно превысило 2 млн. Соответственно более чем вдвое выросли и поступления в бюджет от продажи патентов. Темпы роста потока ВКС и КС существенно сократились: если в 2013 г. по отношению к 2012 г. эта категория выросла почти втрое, то в 2014 г. по сравнению с 2013 г. – чуть меньше чем на 25%. По-видимому, в связи с серьезными ограничениями, которые подразумевают «опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности»³, а главное – размер заработной платы этих работников, можно полагать, что достигнут некоторый «потолок» их возможного привлечения.

Таблица 12

Число документов, оформленных трудовыми мигрантами в России, и доходы бюджета от проданных патентов, 2011–2014 гг.

	2011	2012	2013	2014
Выдано разрешений на работу, шт.	1195169	1340056	1273984	1303258
Оформлено патентов, шт.	865728	1289204	1537832	2386641
Доходы бюджетов от проданных патентов, тыс. руб.	3558532,4	6674916,7	8395775,5	18311659,7
Оформлено разрешений на работу ВКС и КС	54861	55848	156655	194925

Источник: ФМС России.

Помесячные данные по выданным разрешительным документам (*рис. 2*) за 2012–2014 гг. демонстрируют почти идентичную картину с двумя пиками: для разрешений на работу – это декабрь и апрель-май. Для покупки патентов второй пик более пролонгирован и длится до июля. Ввиду отсутствия специальных исследований можно предположить, что дополнительный летний «навес» формируют те мигранты, которые приезжают трудиться на сезонных работах у физических лиц. В то время как фоновый межпиковый уровень в значительной степени создают мигранты, которые используют патент как «прикрытие» и трудятся не столько в частных домохозяйствах, как это должно было бы быть исходя из дей-

¹ С 2013 г.

² Отметим, что статистика оформленных патентов, как и другая миграционная, запутанна, она отражает не численность лиц, работающих по патентам, а количество оформленных патентов, которые, например, могут приобретаться одним мигрантом несколько раз в течение года.

³ Статья 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

ствовавшего вплоть до 2014 г. законодательства, сколько у тех же юридических лиц.

При обследовании трудовых мигрантов, проведенном Левада-центром для НИУ ВШЭ (2011 г.), выяснилось, что «свыше 3/5 «патентников» не только не работали у физических лиц на момент обследования, но и вообще не имели опыта такой работы»¹ и, значит, не имели законных оснований для занятий трудовой деятельностью в России. И наоборот, работающие у физлиц не особенно стремятся пока покупать патенты, так как, работая в домохозяйствах, ощущают себя относительно защищенными: согласно обследованию, проведенному Центром миграционных исследований (2013 г.), среди мигрантов, занятых домашним трудом, только порядка 20% имели на руках патент². Значительное увеличение числа купленных патентов, наблюдаемое в январе–июле 2014 г. по отношению к аналогичным периодам прошлого года, и практически полное отсутствие роста в последующие месяцы могло бы некоторым образом маркировать экономический кризис, если бы не более чем двукратный рост в декабре (по сравнению и с ноябрем, и с декабрем 2013 г.). Скорее всего это взрывное увеличение стало реакцией на сообщения об установлении дифференцированной по регионам цены патента и значительном повышении его стоимости с 1 января 2015 г. При этом патент, оплаченный в декабре 2014 г. на три месяца (максимально возможный срок) по старым ценам, действителен до марта 2015 г.

В 2014 г. (июле, августе, сентябре) впервые в России было проведено федеральное статистическое наблюдение (выборочное обследование)³ за использованием труда мигрантов домохозяйствами и индивидуальными предпринимателями⁴. Его результаты позволяют оценить распространенность внешней и внутренней трудовой миграции, количественное распределение трудовых мигрантов по видам выполняемых работ, странам происхождения и пр. При этом сведения о трудовых мигрантах собирались независимо от правового статуса их нахождения в России.

Согласно полученным данным, в III кв. 2014 г. на работу в домохозяйствах было привлечено 1663,4 тыс. человек, в том числе 1340,3 тыс. человек – иностранные работники. Это примерно на 1 млн (или в 1,8 раза) больше, чем количество оформленных патентов (по данным ФМС России). Однако если расхождения в численности работающих по патентам значительны, то разногласий в географии выхода работников существенно меньше (рис. 3). На долю выходцев из Узбекистана и Таджикистана приходится более 60% проданных патентов⁵, или около 55%, по данным наблюдения. Значительны совпадения и по другим ключевым странам – донорам трудовых мигрантов: Украине, Молдавии.

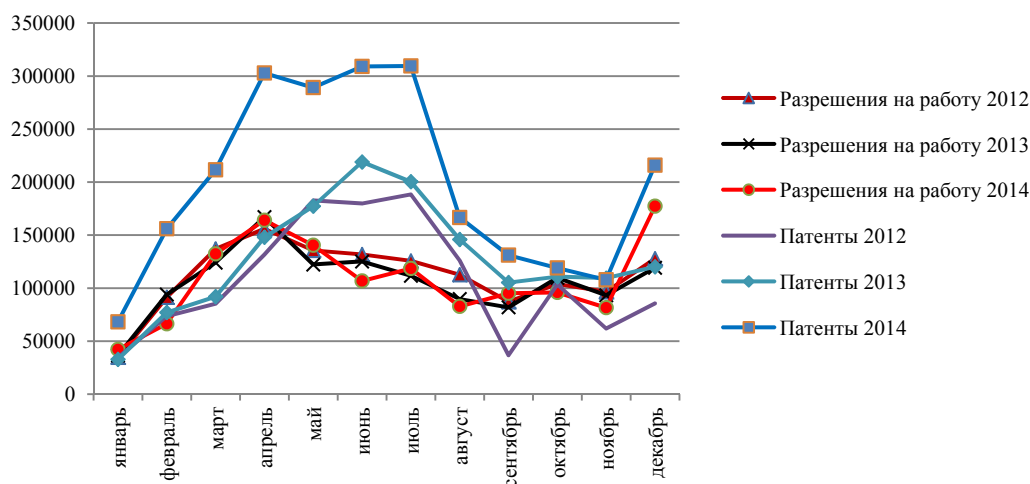
¹ Мукомель В.И. Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3. С. 28–32.

² Карачурина Л.Б., Полетаев Д.В., Флоринская Ю.Ф., Ватлина Э.С. Домашние работники в России и Казахстане: оценка положения домашних работников на рынках труда России и Казахстана/ Науч. ред. Ж.А. Зайончковская. ООН-Женщины. Алматы, 2014.

³ Проведено Росстатом. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html

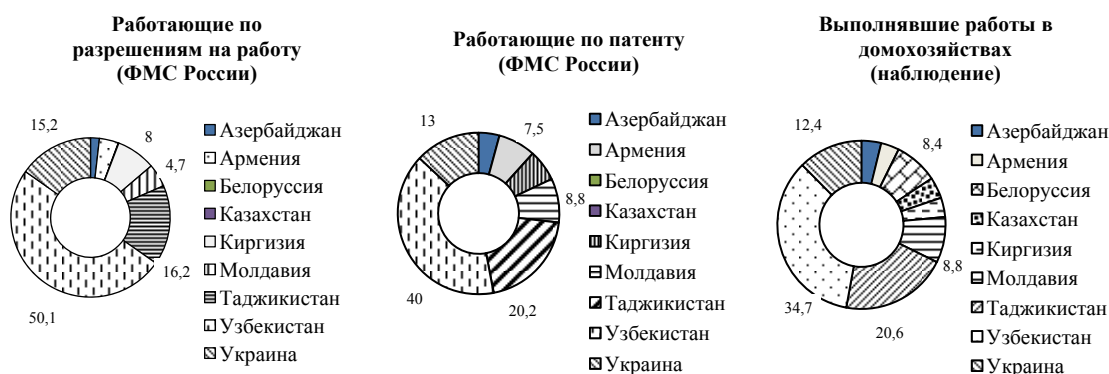
⁴ В рамках выборочного наблюдения во всех субъектах РФ было опрошено около 90 тыс. домохозяйств, в которых проживает население в возрасте 15–72 лет.

⁵ По данным за январь–сентябрь 2014 г. // Россия и страны СНГ 2014. Росстат, 2015.



Источник: ФМС России.

Рис. 2. Оформление разрешений на работу и покупка патентов иностранными работниками в России, январь–декабрь 2012–2014 гг., шт.



* для работающих по разрешениям на работу и работающим по патенту – за январь–сентябрь 2014 г.

Источник: Россия и страны СНГ 2014. Росстат, 2014.

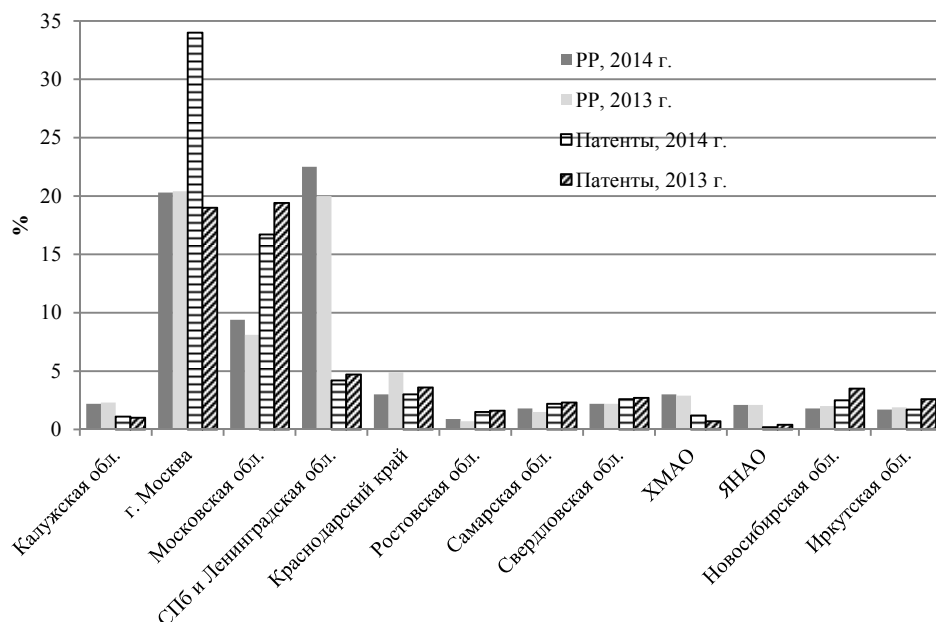
** Для выполнявших работы в домохозяйствах – за III кв. 2014 г.

Источник: федеральное статистическое наблюдение за использованием труда мигрантов домохозяйствами и индивидуальными предпринимателями – 2014. Росстат, 2015.

Рис. 3. Распределение трудовых мигрантов по странам СНГ, гражданами которых они являются, %

Региональные данные наблюдения меньше выделяют столицу и область, чем это следует из данных ФМС России: согласно наблюдению, 40,6% иностранных работников в домохозяйствах страны работали в Москве и Московской области. По данным ФМС России, в Московском регионе трудилось 50,7% иностранцев, купивших патенты. В то же время роль Санкт-Петербурга и Ленинградской области, по наблюдению (10,2%), заметно выше, чем по данным ФМС России (4,2%). При анализе регионального распределения следует обратить внимание на еще несколько фактов (рис. 4):

- концентрация мигрантов (причем работавших как по разрешениям на работу, так и по патентам) в десяти наиболее привлекательных регионах высокая в 2013 г., в 2014 г. стала еще больше – на уровне 67% и 69% по разрешениям на работу и патентам соответственно, тогда как еще год назад она составляла 65% и 59%. Даже в регионах, возглавляемых городами-миллионниками, доля патентников редко превышает 2%. Представляется, что это очередное свидетельство узости рынка труда, слабости инвестиционных процессов, низкого платежеспособного спроса даже в крупнейших городах;
- случаев несовпадения лидеров по доле оформленных разрешений на работу и купленных патентов всего несколько: нефтегазодобывающие округа России (ХМАО – Югра и ЯНАО), Калужская область – в числе лидеров по разрешениям на работу, но купивших патенты в них существенно меньше, противоположна ситуация в Ростовской, отчасти Самарской областях. По-видимому, там, где задействован крупный производственный бизнес, ниже значимость неформального сектора, и реальная, а не формальная документированность мигрантского труда была выше.

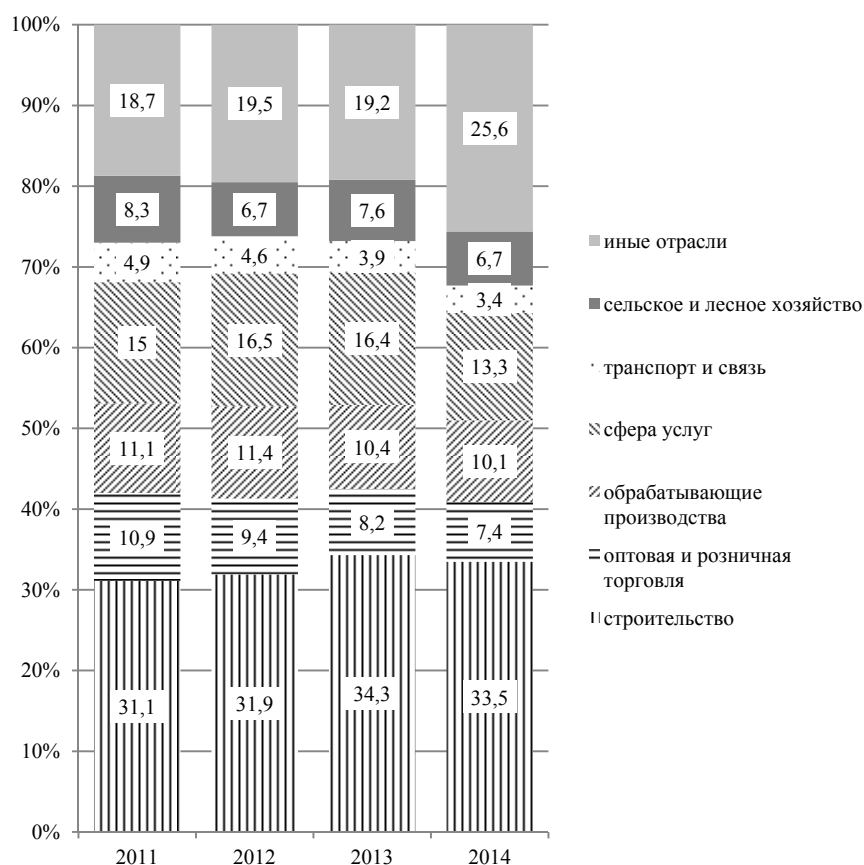


Источник: ФМС России.

Рис. 4. Распределение числа выданных разрешений на работу (PP) и купленных патентов по регионам России, в % от соответствующего значения по РФ в целом, 2013–2014 гг.

Отраслевое распределение безвизовых работников, на которых работодатели заполняют уведомления о заключении с ними трудового или гражданско-правового договора (в последние годы примерно 70% от числа разрешений на работу), выявляет тенденцию постепенного увеличения дифференциации сфер приложения мигрантского труда (рис. 5). Занятость в «иных отраслях» растет, в дру-

гих подвижки незначительны¹. Доля занятых в строительстве лишь незначительно снизилась по сравнению с прошлым годом. В строительстве по-прежнему задействован каждый третий легитимно трудящийся мигрант из стран СНГ. Отсутствие корреляции между фиксированным на протяжении 2014 г. снижением объема работ в строительстве (не менее чем на 5 п.п. по данным за январь–октябрь) и портфеля заказов в отрасли², по-видимому, свидетельствует о значительной доле неформально занятых в этой отрасли.



Источник: ФМС России (статистическая форма 1-РД).

Рис. 5. Отраслевая структура занятости иностранных работников-безвизовиков в России (по уведомлениям о заключении трудового или гражданско-правового договора), 2011–2014 гг., %

Действовавшие в 2007–2013 гг. отраслевые ограничения были связаны с несколькими отраслями (видами деятельности), причем доли возможного присутствия в них иностранцев почти ежегодно менялись. Идея регулирования присутствия иностранцев в определенных отраслевых нишах сохранялась и в 2014 г., и еще более упрочилась в планах на 2015 г. Например, квота на использование ино-

¹ К сожалению, набор отраслей, закрепленный в форме 1-РД ФМС России, не соответствует ОКВЭД и не позволяет корректно сравнивать отраслевую структуру занятости российских работников и мигрантов.

² Социально-экономическое положение России в январе–октябре 2014 г. // Росстат, 2014.

странных работников в розничной торговле в 2008–2011 гг. была нулевой, затем – в 2012–2013 гг. – введена 25%-ная квота для работников в сфере продажи алкоголя, включая пиво, а в 2014 г. – сокращена до 15%¹.

Жесткое квотирование в розничной торговле приводит, по сути, к борьбе с малым бизнесом в этой отрасли, так как крупные ритейлеры уже давно понимают, какие «схемы» найма работников экономичнее для них, небольшие же магазины шаговой доступности таких возможностей не имеют. В 2013–2014 гг. действовали также нулевая квота для занятости иностранцев в розничной торговле фармацевтическими товарами и розничной торговле в палатках, на рынках и вне магазинов и 25%-ная квота в «прочей деятельности» в спорте². В 2015 г. список отраслей, подвергаемых регулированию доли занятых иностранцев в них, расширится³: вводится 50%-ная квота для овощеводства, 15%-ная – для розничной торговли табачными изделиями, 50%-ная – для деятельности в «прочем сухопутном транспорте»⁴. Эти параметры, с одной стороны, призваны дать преференции местным работникам в преддверии грядущего кризиса на рынке труда, способствовать снижению уровня безработицы среди российских граждан – особенно среди выпускников, не имеющих опыта работы. С другой стороны, новые квоты вряд ли отразятся на рынке труда, так как лишь фиксируют существующее положение.

Данные Банка России о переводах физических лиц из РФ в другие страны за I–III кварталы 2014 г. показывают, что объемы переводов в страны дальнего зарубежья по-прежнему более чем вдвое превышают общий объем личных трансфертов в страны СНГ. Зато впервые за длительное время объем переводов за каждый квартал 2014 г. был меньше объемов переводов за соответствующие кварталы 2013 г. Начиная с 2006 г. такая ситуация наблюдается в 2014 г. уже второй раз – впервые это отмечалось в 2009 г. по отношению к предыдущему году и было одним из маркеров кризиса (рис. б). Одновременно средняя сумма операции стала самой низкой за все время наблюдений. Причинами этого могут быть как рост доступности для мигрантов переводов из России в страны СНГ (снижение цены переводов, насыщение соответствующей инфраструктурой) и отсутствие необходимости в кооперировании для осуществления перевода, так и снижение для мигрантов разницы между их зарплатой и увеличившимися в связи с инфляцией расходами в России (на аренду жилья, продукты питания, транспорт). Снижение объема переводов в страны, сильно зависящие от личных переводов мигрантов из России (в первую очередь это экономики Таджикистана, Молдавии, Киргизии и

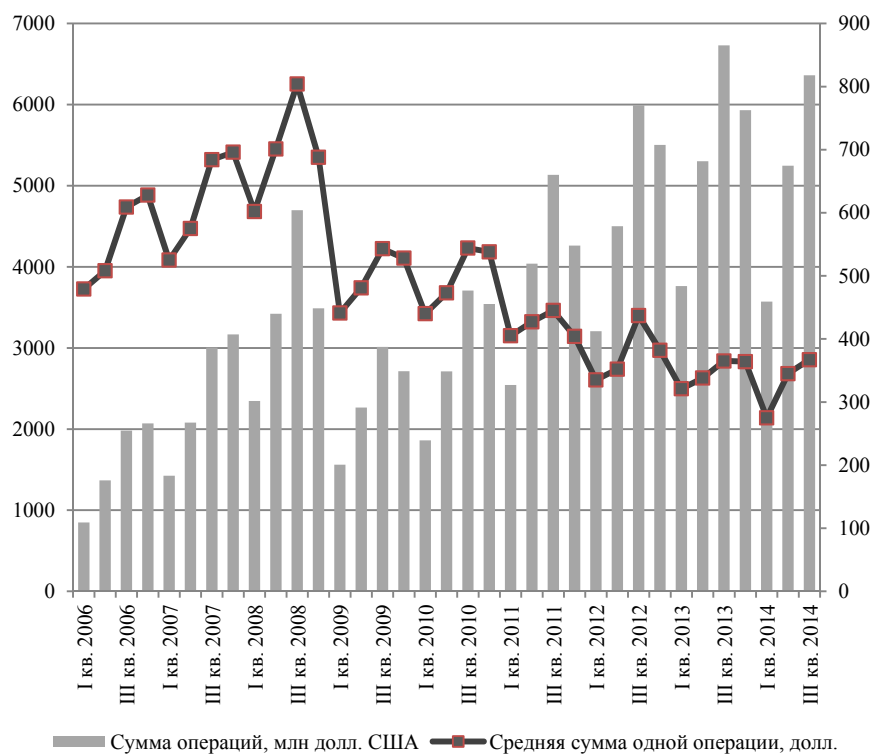
¹ Постановление правительства РФ от 19.12.2013 г. № 1191 «Об установлении на 2014 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта на территории Российской Федерации».

² Сюда входит деятельность по организации и проведению различных спортивных мероприятий, а также деятельность самостоятельных спортсменов и атлетов, судей, тренеров, инструкторов и т.п.

³ Постановление правительства РФ от 19.12.2014 г. № 1420 «Об установлении на 2014 г. допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации».

⁴ Однако предложение по нормированию иностранцев в строительстве (50%), выдвинутое Минтрудом, не нашло поддержки в правительстве / Мануйлова А. Мигрантам выделяют долю // Коммерсантъ, 3.12.2014 г.

Узбекистана), вынуждают правительства этих стран искать иные каналы подпитки своей экономики, главным образом за счет Китая¹.



Источник: данные ЦБ РФ. http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=CrossBorder/C-b_trans_13.htm&pid=svs&sid=TGO_fiz

Рис. 6. Перечисления средств из России в страны СНГ, согласно статистике трансграничных операций физических лиц, I кв. 2006 г. – III кв. 2014 г.

* * *

Таким образом, тревожная общественно-политическая и экономическая ситуация на миграционные процессы в России существенным образом еще не повлияла (по крайней мере, это однозначно не видно из тех статистических показателей, которые доступны для анализа). Масштабные изменения в законодательстве, которые готовились и разрабатывались в течение всего 2014 г., начинают действовать только в 2015 г., их действие пока также не оказало влияния на миграционную ситуацию в 2014 г., которая в целом находилась в фазе «напряженного ожидания».

¹ Фарчи Д. Поток денежных переводов из России иссякает, Таджикистан возлагает надежды на Китай // Financial Times. 23.10.2014 г. Оpubл. на InoPressa.Ru.

5.3. Высшее образование в 2014 г.: противоречивость реформаторских действий

В 2014 г. организационно-экономическое реформирование системы профессионального образования продолжалось по следующим основным направлениям:

- реструктуризация сети вузов на основе мониторинга их состояния, выявление образовательных организаций, имеющих признаки неэффективности, и принятие по ним трех типов решений: ликвидация, присоединение к другим вузам, постановка на контроль для устранения недостатков (нарушений) в деятельности. При этом нарушения в деятельности вузов – это либо прием в образовательную организацию студентов с низкими баллами ЕГЭ, либо дефицит учебно-лабораторных площадей (лицензионный показатель), либо низкий кадровый потенциал вуза (лицензионный показатель). Фактически речь идет о реструктуризации сети вузов административными методами;
- частичное изменение процедуры и ужесточение контроля при сдаче ЕГЭ как некоего пропуска в высшее образование;
- поэтапное введение унифицированных (единых) нормативов бюджетного финансирования (один и тот же набор нормативов применяется ко всем вузам, при этом нормативы дифференцированы по 9 группам направлений подготовки (специальностям), уровням образования и формам обучения);
- контроль за ценами платного обучения, недопущение перекрестного субсидирования (однако только со стороны бюджетного субсидирования платных студентов, в то же время со стороны платных студентов такое субсидирование допускается);
- повышение заработной платы педагогических работников организаций профессионального образования (профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов, преподавателей и мастеров производственного обучения организаций среднего профессионального образования (СПО)).

Все эти реформы идут уже несколько лет. Так, с 2012 г. проводится мониторинг эффективности вузов, в результате которого осуществляется интенсивное закрытие негосударственных вузов и филиалов негосударственных вузов, а также филиалов государственных вузов. Кроме того, происходит объединение высших учебных заведений. В результате общее число вузов стало в последние годы быстро сокращаться (*табл. 13*).

Таким образом, после роста числа вузов до 2010/11 учебного года началось их сокращение (еще до введения мониторинга в связи с падением численности студентов). Пик и числа вузов, и студенческого контингента был достигнут в 2008 г. (1134 вуза и 7,5 млн студентов). С тех пор общее число вузов снизилось на 14,6%, а общая численность студентов – на 24,8%. Именно более быстрое снижение количественных показателей контингента по сравнению с сокращением числа вузов является побудительным мотивом к дальнейшей реструктуризации вузовской сети.

К 2020 г. согласно Государственной программе «Развитие образования на период 2013–2020 гг.» число государственных вузов должно сократиться не менее чем до 500 (в настоящее время их насчитывается 578, в 2009 г. их было 662). Это не означает, что государственные вузы были ликвидированы, – основной мерой в

государственном секторе было присоединение более слабых вузов к более сильным. При этом нередки случаи, когда присоединяемый слабый вуз по численности студентов был крупнее, чем тот вуз, к которому его присоединяли (наиболее ярким примером здесь может быть присоединение Российского государственного торгово-экономического университета к РЭУ им. Г.В. Плеханова). В результате возникают угрозы падения эффективности деятельности уже объединенного вуза, одновременно он становится слишком большим, чтобы для него возникал риск закрытия (too big to fail).

Таблица 13

**Число российских вузов и численность студентов в них
в 2000/01 – 2013/14 учебных годах**

Годы	Число образовательных организаций	Численность студентов, всего, тыс. чел.
2000/01	965	4741,4
2005/06	1068	7064,6
2006/07	1090	7309,8
2007/08	1108	7461,3
2008/09	1134	7513,1
2009/10	1114	7418,8
2010/11	1115	7049,8
2011/12	1080	6490,0
2012/13	1046	6073,9
2013/14	969	5646,7

Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/vp-obr1.htm.

Вместе с тем пока еще рано говорить о результатах происходящей реструктуризации: они в полной мере не успели проявиться. Тем более что на эффективность деятельности вузов значительно большее влияние в ближайшей перспективе будут оказывать вводимые нормативы финансирования, повышение заработной платы профессорско-преподавательского состава и регулирование платы за обучение для платных студентов (см. ниже).

Что касается ужесточения контроля за ЕГЭ, то результатом этого стало падение среднего балла практически по всем предметам, по которым проводился экзамен. Более подробно эта ситуация была рассмотрена нами ранее¹. Там же были проанализированы и последствия изменения процедуры сдачи ЕГЭ, прежде всего введения сочинения как допуска к Единому экзамену. Представляется, что никаких значимых перемен эта мера не вызовет, но общественность и учительское сообщество будут удовлетворены, поскольку их требование учтено.

Между тем по трем реформаторским позициям – повышению заработной платы ППС вузов, принятой модели их нормативного подушевого финансирования и регулирования на основе нормативов цен (стоимости) платного обучения – ситуация становится все более противоречивой, что будет негативно отражаться на развитии все системы высшего образования. Именно поэтому данная ситуация рассматривается нами достаточно подробно.

¹ Клячко Т. ЕГЭ-2014: основные результаты// Экономическое развитие России. 2014. № 8. С. 36–37.

Наиболее ярко указанные противоречия проявляются при сопоставлении бюджетного финансирования учебной группы из 25 студентов¹ на основе утвержденных подушевых нормативов и потребности в бюджетных средствах для оплаты труда преподавателей, обучающих данную учебную группу.

В 2014 г. для направлений подготовки (специальностей), не требующих лабораторного оборудования, норматив подушевого финансирования был установлен в размере 63370 руб. Совершенно понятно, что за указанные средства нельзя обучить одного студента. Но, как показывают расчеты, на эти средства нельзя организовать и нормальный образовательный процесс для учебной группы из 25 человек.

Нормативная численность студентов, приходящихся на одного преподавателя, до 2014 г. составляла 10:1. В 2014 г. Минфин предложил ее увеличить до 12:1. В *табл. 14* представлен расчет потребности в бюджетных средствах на учебную группу, который проведен исходя именно из указанной нормативной величины в 12 студентов на одного преподавателя.

Таблица 14

Расчет потребности в бюджетных средствах на оплату труда преподавателей при обучении студенческой группы в 25 человек, обучающихся на бюджетных местах по направлению подготовки (специальности), не требующего лабораторного оборудования (бакалавриат, специалитет)

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – 63370
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: $63370 \cdot 25 = 1584250$ руб.
Среднемесячная заработная плата ППС за 9 месяцев 2014 г. составила, по данным Росстата, 42822 руб. (135,6% по экономике России)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: $42822 \cdot 2,1 \cdot 12 \cdot 1,302 = 1405006,9$ руб., или 88,7% от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу

Источник: рассчитано по данным Росстата (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/) и Минобрнауки (<http://минобрнауки.рф/документы/3927>).

При затратах на заработную плату ППС в размере 88,7% от выделяемого объема бюджетных средств вуз не сможет ни нормально развиваться, ни повышать качество образования, что является декларируемой целью проводимых реформ.

Это означает, что «чисто» гуманитарные и социально-экономические вузы (поскольку они не требуют лабораторного оборудования) при установленных нормативах подушевого финансирования выжить смогут только за счет привлечения платных студентов, повышая при этом плату за обучение значительно выше данных нормативов. Но это возможно только в случае, если в регионе есть достаточный платежеспособный спрос на указанные направления подготовки. Между тем, например, по направлению подготовки «Математика», которое также финансируется по нормативу, равному 63370 руб., поскольку не требует использования специального оборудования, такой спрос практически полностью отсутствует (*табл. 15*).

Как видно из *табл. 15*, в 2014 г. сколько-нибудь значимый платный прием по рассматриваемым направлениям подготовки (специальностям) в данном вузе

¹ 25 студентов – нормативная численность учебной группы.

наблюдался только по направлению подготовки «Фундаментальные информатика и информационные технологии» (бакалавриат) и составил 15 человек из принятых 35 человек. И такая ситуация представляет собой правило, некоторые исключения из которого можно наблюдать только в Москве и Санкт-Петербурге.

Таблица 15

Численность бюджетных и платных студентов по некоторым направлениям подготовки на 1-м курсе государственного университета (национальный исследовательский университет) в крупном городе в 2014 г.

Национальный исследовательский университет в крупном городе – прием 2014/15 учебного года					
Форма обучения	Направление (специальность) по ФГОС	Подано заявлений	Принято на 1-й курс, чел.		Квалификация
			всего	в т.ч. с возмещением затрат	
Очная	010100 - Математика	0	0	0	Бакалавр
Очная	010100 - Математика	21	20 (20)	0	Магистр
Очная	010200 - Математика и компьютерные науки	437	64 (60)	4	Бакалавр
Очная	010300 - Фундаментальные информатика и информационные технологии	370	35 (20)	15	Бакалавр
Очная	010300 - Фундаментальные информатика и информационные технологии	25	15 (15)	0	Магистр
Очная	010400 - Прикладная математика и информатика	363	50 (15)	5	Бакалавр
Очная	010400 - Прикладная математика и информатика	26	21 (21)	0	Магистр
Очная	010500 - Математическое обеспечение и администрирование информационных систем	307	13 (10)	3	Бакалавр
Очная	010800 - Механика и математическое моделирование	317	25 (20)	5	Бакалавр
Очная	010800 - Механика и математическое моделирование	11	10 (10)	0	Магистр

Примечание: в скобках указан бюджетный прием.
Источник: www.edu.ru

Для направлений подготовки, требующих лабораторного оборудования, нормы подушевого финансирования были установлены в 2014 г. в размере 67060 руб. Естественно считать, что разница между двумя нормативами подушевого финансирования обусловлена расходами на содержание и обслуживание именно лабораторного оборудования, т.е. на эти цели должно приходиться 3690 руб. в расчете на одного студента, или 92250 руб. в расчете на учебную группу в 25 человек. Но далее мы возвращаемся к ранее рассмотренной ситуации по оплате труда преподавателей данной группы, которая в этом случае составит 83,7% от выделенных на указанную группу бюджетных средств, при этом какой-либо фи-

нансовый маневр возможен практически только за счет сокращения расходов на содержание и обслуживание лабораторного оборудования¹.

При подготовке кадров по направлениям (специальностям), требующим особо сложного лабораторного оборудования, доля заработной платы в общем объеме бюджетных средств, выделенных на учебную группу в 25 человек, понизится до 80,7%, оставаясь, тем не менее, крайне высокой. И только по приоритетным специальностям, по которым норматив подушевого финансирования был установлен в 2014 г. в размере 112000 руб. в год, она опустится до 50,2%.

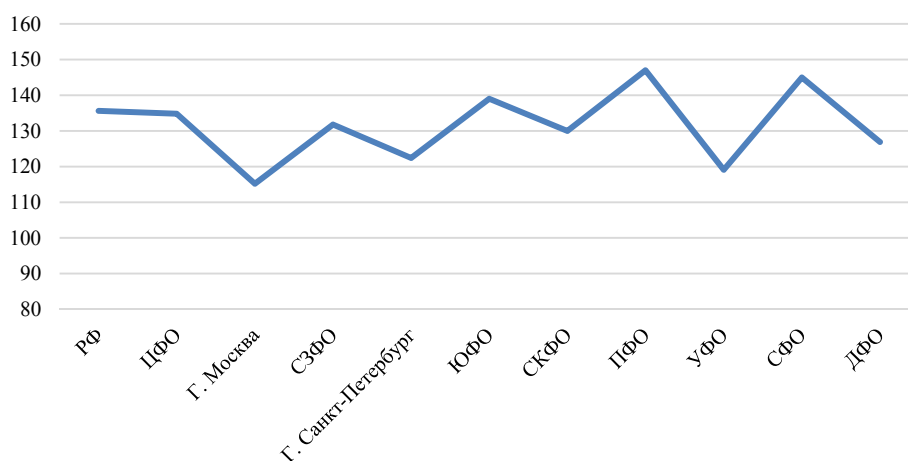
Таким образом, вузы, казалось бы, экономически стимулируются к переориентации на подготовку кадров по приоритетным специальностям. В известной мере это может повлиять на структуру подготовки в сторону большего набора студентов, например, на определенные инженерно-технические специальности. Но успешной такая политика станет только в том случае, если выпускники, окончившие вузы по этим специальностям, смогут найти работу с достойной заработной платой. Пока же они в основном, окончивая технические вузы по указанным приоритетам, претендуют не на работу по специальности, а на рабочие места в премиальных секторах российской экономики: секторе ИКТ, финансовой деятельности, нефтегазовом комплексе и некоторых сегментах сферы услуг, в том числе деловых. В связи с этим используемый в мониторинге эффективности деятельности вузов показатель трудоустройства выпускников может рассматриваться только в самом общем виде без привязки к направлению подготовки (специальности), по которому обучался студент. Следует отметить, что и среди выпускников престижных западных университетов примерно 40% работают не по полученной специальности, особенно если речь идет о бакалавриате. Это связано с тем, что высшее образование на его первом уровне все больше становится общим высшим образованием с элементами профильной подготовки.

При сохранении внедряемого подхода к нормативному подушевому финансированию вузов в особенно тяжелом положении оказываются государственные вузы Москвы и Санкт-Петербурга, поскольку в столицах уровень средней заработной платы значительно выше, чем в большинстве российских регионов (рис. 7).

В Москве средняя заработная ППС вузов за 9 месяцев 2014 г. (данных за 2014 г. на момент подготовки обзора не было) составила 67859 руб., или 115,2% от средней по экономике столицы, в Санкт-Петербурге – 47845 руб. и 122,4% соответственно. Достаточно низкий результат в Уральском федеральном округе, что связано с тем, что в Ямало-Ненецком автономном округе при средней заработной плате по данному региону, равной 74514 руб., средняя заработная плата преподавателей вузов составила 73520 руб., или 98,7% от среднего уровня. При этом в Свердловской области (тот же УФО) средняя зарплата ППС вузов достигала 155,8% от средней по экономике данного субъекта Федерации (45,2 тыс. руб. про-

¹ При этом отсутствует сколько-нибудь четкое обоснование расходов на обслуживание и содержание лабораторного оборудования. Так, например, в одном вузе на лабораторном оборудовании обучается 3 группы (соответственно расходы на содержание и обслуживание составят 276750 руб.), а в другом – 5 групп (расходы составят 461250 руб.). Вполне возможно, что в первом вузе средств на содержание и обслуживание этого оборудования будет не хватать, а во втором их будет в избытке, притом что оптимальным будет обучение на этом оборудовании 4 учебных групп.

тив 29,0 тыс. руб.). Аналогично в ЦФО во Владимирской области показатель соотношения средней заработной платы преподавателей вузов и средней заработной платы по региону равнялся 173,8%, притом что по абсолютной величине средняя зарплата ППС владимирских вузов была в 1,8 раза ниже средней заработной платы вузовских преподавателей в Москве.



Источник: Росстат. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

Рис. 7. Средняя заработная плата ППС вузов по отношению к средней по экономике федеральных округов, Москвы и Санкт-Петербурга в III кв. 2014 г., %

Вместе с тем нормальное функционирование многих московских и петербургских гуманитарных, экономических и управленческих вузов, не вошедших в число национальных исследовательских университетов, но востребованных и обеспечивающих достаточно высокое качество образования, становится возможным только при резком расширении платных образовательных услуг и повышении платы за обучение, поскольку для них дефицит по заработной плате ППС будет только нарастать. Так, для Москвы расчет, подобный общероссийскому (табл. 14), представлен на примере направления подготовки «Экономика» (табл. 16).

Таблица 16

Дефицит бюджетного финансирования социально-экономических и гуманитарных вузов в Москве (направление подготовки «Экономика») в 2014 г. при использовании принятой модели нормативного подушевого финансирования (в расчете на 1 учебную группу)

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – 63370
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: $63370 \cdot 25 = 1584250$ руб.
Среднемесячная заработная плата ППС в 2014 г. в Москве составила, по данным Росстата, 67859 руб. (115,2% от средней заработной платы в Москве)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: $67859 \cdot 2,1 \cdot 12 \cdot 1,302 = 2226481$ руб., или 88,7% от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу
Таким образом, дефицит бюджетных средств в расчете на 1 учебную группу составляет в экономических и управленческих вузах Москвы в среднем 642231 руб.

Рассмотрим, какова должна быть плата за обучение в социально-экономических и/или гуманитарных вузах Москвы для покрытия хотя бы дефицита по заработной плате ППС. Предположим для простоты, что в учебной группе 50% студентов учатся за счет бюджетных средств, а 50% – за плату.

В сделанных предположениях объем выделенных бюджетных средств на группу составит 792125 руб., а потребность в средствах для годовой оплаты труда ППС – 2226481 руб. Соответственно получаем, что плата за обучение платных студентов должна покрывать как минимум разницу в 1434356 руб., или в расчете на 1 платного студента быть не ниже 114748,5 руб., т.е. более чем в 2 раза превышать бюджетный норматив.

Если же исходить из того, что оплата труда ППС не должна составлять более 50% в расходах вуза, идущих на осуществление образовательной деятельности¹, то получаем повышение платы за образование для платных студентов в среднем до 292867 руб., что выше норматива в 4,6 раза. Представляется, что даже вузы Москвы не смогут взимать столь высокую *среднюю* плату за обучение со всего контингента, который на платной основе обучается на направлениях подготовки (специальностях), не требующих лабораторного оборудования (подготовка в бакалавриате или специалитете экономистов, управленцев, юристов, психологов, математиков и многих других). Более того, при сохранении вводимой модели нормативного подушевого финансирования вузов для среднего класса Москвы и Санкт-Петербурга, который в условиях экономического кризиса попадет под удар, доступность качественного социально-экономического, а также гуманитарного и некоторых других направлений подготовки может резко снизиться. Между тем именно для этого социального слоя доступность качественного высшего образования представляет собой значимую социальную ценность, обеспечивая его – данного слоя – воспроизводство.

Следует отметить, что для направлений подготовки (специальностей), требующих лабораторного и особо сложного лабораторного оборудования, плата за образование должна будет составить в технических вузах Москвы и Санкт-Петербурга не меньшую, а большую величину, чем в социально-экономических и гуманитарных вузах обеих столиц. Это связано с тем, что в технических вузах доля студентов, обучающихся за плату, как правило, существенно ниже, чем в социально-экономических и гуманитарных.

В то же время в российских дотационных регионах цена (стоимость) платного обучения даже на уровне самых низких нормативов бюджетного финансирования оказывается нередко слишком высокой для подавляющей части населения. Это ведет к тому, что вузы решениями своих ученых советов снижают плату за обучение за счет предоставления на самых разных основаниях многочисленных скидок платным студентам, обходя тем самым установленные требования. Здесь на помощь вузам приходит то обстоятельство, что в указанных регионах средняя заработная плата значительно ниже, чем в столичных городах, хотя и в данном случае низкие значения нормативов в конечном итоге должны привести к деградации материально-технической базы высшего учебного заведения (*табл. 17*).

¹ По нормативам советских времен фонд оплаты труда ППС с начислениями не должен был составлять более 40% бюджетных средств, идущих на осуществление образовательной деятельности.

В дотационных субъектах Федерации с низким уровнем средней заработной платы по региону стоимость платного обучения в вузе может устанавливаться как равной нормативу, так и несколько ниже его величины, – здесь основной стратегией вузов является экономия на масштабе с одновременным увеличением нагрузки на преподавателей. Так, при снижении численности бюджетных студентов в 2014 г. в государственных вузах до 1731,8 тыс. чел. численность преподавателей, их обучающихся, должна была бы составить при соотношении 1:10 – 173,2 тыс. чел., а при соотношении 1:12 – 144,3 тыс. чел., т.е. почти на 17% меньше¹.

Таблица 17

Доля заработной платы в бюджетном финансировании государственных социально-экономических гуманитарных вузах в Тамбовской области, %

Норматив подушевого финансирования (НПФ) – 63370
Группа 25 человек, число преподавателей при соотношении 1:12 равняется 2,1 преподавателя
Объем выделяемых на данную группу бюджетных средств в год: $63370 \cdot 25 = 1584250$ руб.
Среднемесячная заработная плата ППС в 2014 г. в Тамбовской области составила 27100 руб. (136,4% от средней заработной платы по региону)
Соответственно годовая заработная плата 2,1 преподавателя с начислениями равняется: $27100 \cdot 2,1 \cdot 12 \cdot 1,302 = 889162$ руб., или 56,1% от объема бюджетных средств, приходящихся на данную учебную группу
Таким образом, доля заработной платы в бюджетном финансировании обучения 1 учебной группы составила в 2014 г. 56,1%

В принципе уменьшение численности ППС происходит и в университетах развитых стран, что становится одной из важных мер по снижению их издержек, которые в последние годы быстро растут². Однако там это сопровождается переходом на новые образовательные технологии, включая и онлайн-курсы, а в России такой трансформации пока не наблюдается. Следует отметить, что переход на современные технологии обучения требует значительных первоначальных расходов для сохранения (поддержания) на прежнем уровне качества образования, в том числе развития на совершенно иной основе университетских библиотек, и только потом обеспечивает экономию затрат.

Для технических вузов при принятой модели нормативного подушевого финансирования экономическая ситуация оказывается не только не легче, а, как уже отмечалось, тяжелее, чем в вузах социально-экономического и гуманитарного профилей, поскольку доля заработной платы в их бюджетах лишь несколько ниже, чем в вузах социально-экономического или гуманитарного профиля, а вот удельный вес платных студентов значительно ниже. Поэтому они стремятся взять как можно больше студентов на бюджетные места, с тем чтобы выбрать бюджетное финансирование полностью, даже если уровень знаний абитуриентов, если судить по баллам ЕГЭ, крайне невысок. Другими словами, в этих вузах «борьба» идет за «массу» бюджетных средств – чем она больше, тем относительно больший финансовый маневр может обеспечить себе высшее учебное заведение.

¹ Расчет произведен в среднем, а не по приведенному контингенту, в последнем случае сокращение преподавательского корпуса было бы еще большим.

² По этому поводу см., например, The future of universities. The digital degree. The staid higher-education business is about to experience a welcome earthquake// The Economist. 2014. Jun 28th.

Из расчета, приведенного в *табл 17*, хорошо видно, что добиться дальнейшего повышения заработной платы ППС можно либо за счет резкого увеличения норматива, либо путем урезания всех остальных расходов на образовательную деятельность, или максимально привлекая платных студентов (даже при снижении во многих регионах стоимости их обучения ниже величины подушевого норматива, что формально запрещено). В настоящее время в силу того, что норматив подушевого финансирования задается вузам извне, они используют некоторую комбинацию второго и третьего пути. Без развития образовательного кредитования в нормальном варианте, а не так, как это до последнего времени происходило в Российской Федерации, добиться в ближайшем будущем стоимости обучения, превышающей норматив на очных отделениях вузов для значительного контингента студентов, можно будет только в регионах-донорах, да и там в связи с ухудшением экономической ситуации обеспечить это будет непросто. В основном небольшой дорогой платный контингент сосредоточится в ограниченном числе престижных вузов, а в остальных он либо будет сокращаться, либо в большинстве своем сконцентрируется на заочных отделениях высших учебных заведений, поскольку и подушевой норматив, и, соответственно, плата за обучение будут в этом случае значительно ниже, чем при очном обучении. Так, при подушевом нормативе в 63370 руб. (очная форма обучения) норматив на заочной форме обучения составит 12674 руб., что позволит вузу, установив стоимость платного обучения в размере, например, от 15000 до 30000 руб., получить ощутимый экономический выигрыш при одновременном снижении качества образования. К сожалению, для технических вузов такой выход возможен преимущественно на непрофильных направлениях подготовки.

Таким образом, низкие (по финансовому наполнению) нормативы бюджетного финансирования мотивируют большинство вузов к принятию повышенного числа платных студентов на экономические, управленческие, юридические и ряд других направлений подготовки, поскольку на них существует выраженный спрос со стороны населения. Тем самым в этом сегменте высшего образования наблюдается тенденция к снижению качества подготовки в связи с принятой нерациональной моделью нормативного подушевого финансирования. Вместе с тем при сокращении числа бюджетных мест на экономические и управленческие, а также юридические направления подготовки даже сильные студенты (с высокими баллами ЕГЭ) во многих случаях будут вынуждены платить за получение высшего образования, в то время как студенты со значительно более низкими баллами ЕГЭ, поступившие на технические или естественно-научные направления подготовки (специальности), будут учиться за счет бюджетных средств.

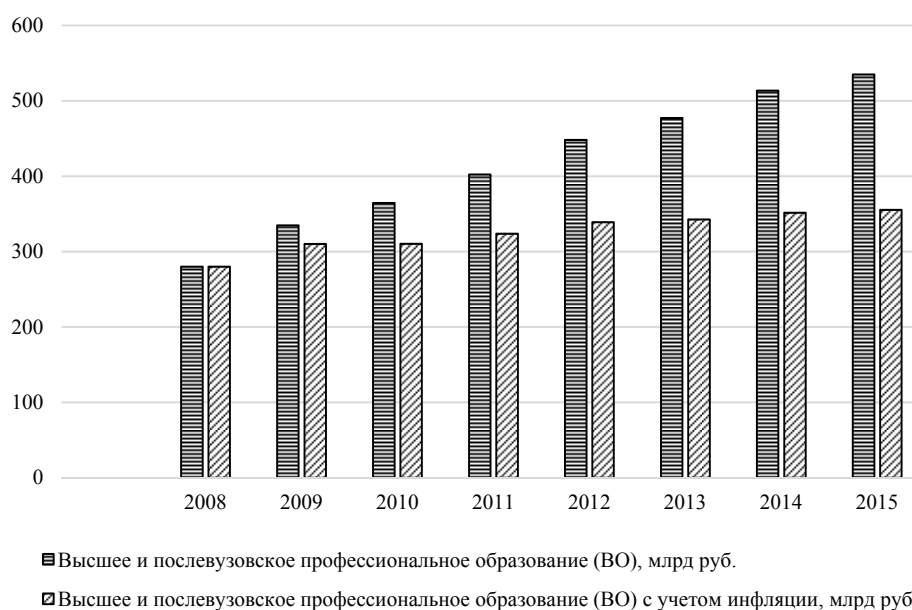
Ситуация со многими естественно-научными и математическими направлениями подготовки (специальностями), где также в настоящее время наблюдается сниженный спрос населения на образовательные услуги, во многом аналогична ситуации в дотационных регионах: вузы и в этом случае стремятся понизить цены платного обучения, чтобы привлечь максимальное число студентов.

В результате в целом по системе высшего образования выстраивается крайне негативная мотивация деятельности, ведущая к снижению качества высшего образования, в то время как введение нормативного подушевого финансирования было призвано его повысить. Кроме того, борьба с перекрестным субсидировани-

ем оказывается фикцией: с одной стороны, платные студенты субсидируют бюджетных, а с другой – многие вузы все же понижают плату за обучение ниже норматива, борясь за «живые» деньги, при этом вольно или невольно субсидируют обучение платных студентов¹.

Еще одна проблема введения нормативного подушевого финансирования связана как с подходом к формированию нормативов и их финансовым наполнением, так и с обеспечением прозрачности распределения бюджетных средств между образовательными организациями на их основе.

Бюджетное финансирование государственных и муниципальных вузов стабильно росло все последние годы (рис. 8).



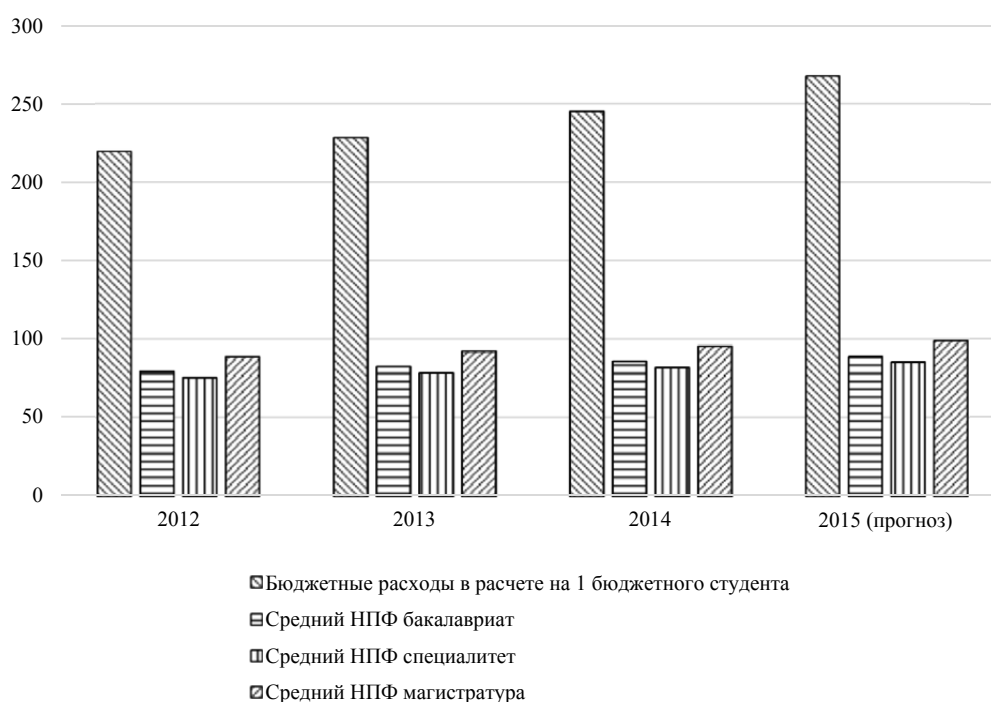
Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, Росстат.

Рис. 8. Бюджетные расходы на высшее образование в 2008–2015 гг. в номинальном выражении и с учетом инфляции, млрд руб.

Соответственно росли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента. Вместе с тем нормативы подушевого финансирования были установлены значительно ниже удельных расходов (рис. 9).

Если в 2012 и 2013 гг. разница между удельными расходами и нормативами объяснялась наличием корректирующих коэффициентов, то в 2014 г. эти коэффициенты были установлены в основном равными 1. Исключения составили только региональные коэффициенты по заработной плате.

¹ На субсидирование вузами платных студентов можно посмотреть по-другому: бюджетные студенты получают субсидию, которая полностью покрывает их расходы на обучение, а снижение цены платного обучения ниже норматива – это частичное субсидирование государством тех студентов, которые не поступили на бюджетные места.



Источник: Минфин России, Федеральное казначейство и Минобрнауки России.

Рис. 9. Бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента и усредненные нормативы подушевого финансирования в бакалавриате, специалитете и магистратуре в 2012–2015 гг., тыс. руб. (2015 г. – прогноз)

Такой разрыв между размером удельных расходов и установленными значениями НПФ ставит вопрос о том, как они рассчитывались и на какие цели расходуется разница между указанными величинами. Между тем введение нормативного подушевого финансирования во многом обосновывалось необходимостью повышения прозрачности распределения бюджетных средств между государственными вузами. Но если нормативы финансирования значительно меньше удельных расходов, это означает, что после того как вузы получили средства по нормативу, начинается (или продолжается) распределение бюджетных средств уже по другим критериям и правилам. Такими правилами, например, могут быть:

- выделение бюджетного финансирования на поддержку вузов, которые участвуют в гонке за попадание в мировые рейтинги университетов;
- обеспечение вузовских программ развития;
- выдача субсидий на иные цели и т.п.

При этом соотношение объемов бюджетных средств, распределяемых по нормативам и на других основаниях, может сильно варьироваться от вуза к вузу, что приводит к потере декларировавшейся прозрачности и сохранению «административного торга».

Во многом это связано с тем, что в настоящее время в российском высшем образовании действуют две основные, но разнонаправленные тенденции. С одной стороны, происходит явная дифференциация вузов, выделение университетов-лидеров или тех из них, кто должен стать лидером (формирование пула статусных

вузов). Данная тенденция сформировалась с начала 2000 г., когда была сделана попытка определить ведущие вузы, а с 2006 г., после запуска приоритетного национального проекта «Образование», она актуализировалась, поскольку в его рамках были проведены два конкурса по выявлению *инновационных* университетов. Затем в каждом федеральном округе с 2008 г. стали создаваться федеральные университеты как точки роста качества высшего образования в региональном разрезе. Кроме того, опять же на конкурсной основе начали выделяться национальные исследовательские университеты (НИУ), с тем чтобы они взяли на себя ключевую роль в развитии российской науки, смогли привлекать иностранных студентов и составить конкуренцию ведущим мировым университетам. А чтобы НИУ могли решить поставленные перед ними задачи, все они стали получать повышенное финансирование.

Вместе с тем с 2010 г., с принятием 83-ФЗ¹, началась унификация бюджетного финансирования вузов на основе внедрения, как было отмечено выше, системы нормативов подушевого финансирования. Этот подход базируется на рассмотрении высшего образования как государственной *стандартизованной* услуги, которая в любом российском вузе должна быть одного и того же качества и, соответственно, одинаково финансироваться. Поэтому нормативы устанавливаются по 9 группам направлений подготовки (специальностей) независимо от того, в каком высшем учебном заведении по ним ведется обучение.

Таким образом, дифференциация вузов идет по признаку качества даваемого ими образования, а механизм финансирования нацелен исключительно на учет количества студентов, поступающих в каждый вуз.

Логика нормативного подушевого финансирования состоит в том, что студенты стремятся поступить в лучший по качеству вуз, в результате он получает больше бюджетных средств, а вместе с ними стимул и возможность развиваться, слабые же вузы уходят с рынка. Но на практике данная схема в России работает плохо. В ситуации, когда получение высшего образования стало социальной нормой, выигрывать могут не сильные вузы, а слабые, куда пойдет большое число студентов, с тем чтобы получить диплом без особых усилий. При этом слабый вуз мог бы получить хорошее финансирование из бюджета. Поэтому принцип нормативного подушевого финансирования совместили с государственным заданием, которое должно распределяться на конкурсной основе с учетом качества оказываемых вузом образовательных услуг. Другими словами, конкурсная комиссия распределяет госзадание между вузами, учитывая качество образования в каждом из них. Тем, у кого качество повыше, дает больше бюджетных мест (позволяет принять *большее* число студентов), а тем, кто послабее, – меньше. При этом вполне возможна ситуация, когда при одинаковом числе бюджетных мест весьма средний технический вуз получит значительно больше бюджетных средств по сравнению с хорошим экономическим вузом, т.к. нормативы рассчитываются с учетом потребности в (особом) лабораторном оборудовании, а экономический вуз его вроде бы не требует.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Эта проблема хорошо известна в экономической науке. В Чили вводили подобный механизм финансирования в 80-е годы XX века. В результате гуманитарные университеты стали создавать у себя технические факультеты и всячески мимикрировать под технические вузы. В конце концов от столь простой модели нормативного подушевого финансирования пришлось отказаться, поскольку система высшего образования стала ориентироваться исключительно на величину нормативов, а не на потребности рынка труда и населения.

Таким образом, введение нормативного подушевого финансирования в принятом формате не повышает прозрачности распределения бюджетных средств между вузами и не стимулирует их к конкуренции за сильных студентов. Напротив, сначала происходит не очень понятная, хотя и конкурсная процедура распределения контрольных цифр приема между высшими учебными заведениями (выделение вузам госзаданий, за которыми следуют бюджетные средства), а затем на иных основаниях осуществляется распределение остальных бюджетных средств. Можно предположить, что фактический процесс выделения бюджетных средств может происходить и в обратном порядке: сначала определяются «ненормативные» направления расходования бюджетных средств, а затем уже, исходя из оставшегося объема бюджетных средств, рассчитываются нормативы подушевого финансирования и распределяется госздание.

Если говорить об основных тенденциях для государственных вузов по притоку в них средств за платное высшее образование, то население начинает существенно «отставать» от государства в этом вопросе (рис. 10).



Источник: Росстат, Федеральное казначейство.

Рис. 10. Бюджетные и внебюджетные средства (от оплаты обучения) в системе высшего образования в 2009–2014 гг. (2014 г. – оценка), млрд руб.

В 2013/14 учебном году платный контингент российских вузов (государственных и частных) составлял 3,4 млн чел. Соответственно средняя плата за высшее образование платных студентов равнялась 85,8 тыс. руб. в год. Если сравнивать эти затраты с удельными расходами бюджета на 1 бюджетного студента в 2013 г. – 228,8 тыс. руб., то последние были в 2,67 раза выше. Если же сравнить среднюю плату за обучение в вузе со средними нормативами бюджет-

ных расходов в бакалавриате, специалитете и магистратуре в 2013 г. (очная форма обучения), то становится ясно, что платный студент «на пределе возможностей» может оплачивать обучение в очных бакалавриате и специалитете, но его средств уже не хватает на оплату обучения в магистратуре. В основном же для платного контингента становятся доступными прежде всего, как уже отмечалось, вечернее и заочное обучение в государственных вузах и обучение в негосударственных вузах, поскольку в последних цены пока на 20–25% ниже, чем в государственных высших учебных заведениях.

В конечном итоге небольшой контингент платных студентов обучается очно в престижных вузах, где плата в 2–3 раза выше средней по системе высшего образования, 26% обучается в частных вузах, причем в этих вузах 80% учится заочно, а остальные платные студенты – преимущественно на вечерних и заочных отделениях средних по качеству и слабым государственных (муниципальных) вузов (и их филиалов).

С повышением нормативов бюджетного финансирования и при сохранении требования, что плата за обучение не может быть ниже норматива, данная тенденция будет только усугубляться: качественное высшее образование будет все менее доступно для тех, кто платит за свое обучение. Соответственно дети из малообеспеченных семей и низшего среднего класса будут все больше вытесняться в сегмент неочного образования. Тем самым в настоящее время возникает механизм, препятствующий возможности использовать высшее образование в качестве инструмента вертикальной социальной мобильности.

Таким образом, 2014 г. достаточно четко показал, что *принятая* модель нормативного подушевого финансирования вузов не позволяет решать задачу доведения средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов до 200% по отношению к средней заработной плате по региону, стимулирует вузы всемерно расширять платный прием или – при отсутствии платежеспособного спроса – принимать на бюджетные места абитуриентов с предельно низкими баллами ЕГЭ.

Уже достаточно давно (как минимум 20 лет) стало понятно, что простые модели НПФ не позволяют обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов. Поэтому в разных странах произошел переход к более сложным моделям финансирования, которые в явном виде учитывают качество реализуемых вузами образовательных программ, а также потенциал развития того или иного университета. Кроме того, общим правилом является согласованность реформаторских действий, а не их противоречивость. К сожалению, в России, несмотря на все разговоры про комплексность проводимой политики, она состоит из некоторого набора вполне рациональных самих по себе мер, которые, тем не менее, плохо сочетаются между собой.

5.4. Состояние науки и инноваций

В 2014 г. в сфере науки главные события разворачивались вокруг продолжавшейся реформы Российской академии наук (РАН) и связанных с ней оценки и реструктуризации академических институтов, первых конкурсов Российского научного фонда (РНФ), а также формирования нового списка приоритетов научно-технологического развития страны. Прошедший год можно назвать переходным,

когда структурировалась работа новых ведомств, ответственных за развитие науки, и их деятельность адаптировалась к новой системе управления. В инновационной сфере начался спад, который усилился к концу года. Новых инструментов инновационной политики не вводилось, и на состояние инновационной активности влияли в основном общие условия экономической деятельности, деловой климат и меры регулирования, не связанные напрямую с собственно государственной поддержкой инноваций.

5.4.1. Федеральный бюджет: смена приоритетов

В структуре расходов на исследования и разработки начали происходить изменения, направленные на усиление поддержки прикладных работ. В рамках Государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» предусмотрен постоянный прирост финансирования Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.», которая с 2014 г. была полностью переориентирована на прикладные работы в интересах промышленности. Большинство ее мероприятий предусматривает внебюджетное софинансирование. Такие изменения вполне соответствуют политике, направленной на импортозамещение. Однако в долгосрочной перспективе это может привести к обратному эффекту – размыванию базы для разработки принципиально новых технологий.

Наметилась смена приоритетности программ – основных получателей бюджетных средств на НИОКР. Планируется существенно сократить к 2017 г. финансирование космической и авиационной программ, лидировавших много лет по объему бюджетных расходов на НИОКР. Однако не исключено, что их поддержка продолжится в рамках других бюджетных статей, в том числе закрытых.

В то же время существенно растут ассигнования на развитие медицины, фармацевтики (безусловно, положительная тенденция) и судостроения. К 2017 г. пятерка направлений – лидеров по размерам бюджетных ассигнований на прикладные исследования по разделу «национальная экономика» будет выглядеть следующим образом (в порядке снижения объемов финансирования):

- 1) авиационная промышленность;
- 2) медицина и фармацевтика;
- 3) космическая деятельность;
- 4) электронная и радиоэлектронная промышленность;
- 5) судостроение.

Наконец, с созданием Российского научного фонда существенно выросло грантовое финансирование науки, однако после 2016 г. планируется его фиксация на одном и том же уровне (табл. 18). С учетом инфляции, масштабы которой пока сложно прогнозировать, это означает сокращение грантового финансирования науки, что соответствует тенденции снижения бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования. Если исходить из предположения, что на Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), как и раньше, выделяется 1% бюджетных ассигнований на гражданскую науку (на Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) – 6%), то тогда доля финансирования фундаментальных ис-

следований из средств федерального бюджета на гражданскую науку сократится с 54,5% в 2015 г. до 47,8% в 2017 г.

Таблица 18

**Динамика бюджетных ассигнований на научные фонды,
млрд руб.**

Название фонда	2015	2016	2017
Российский научный фонд	17,2	18,8	18,8
РФФИ	12,2	14,0	14,0
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	3,9	3,8	3,5
РГНФ	2,0	2,3	2,3
Всего по фондам	35,3	38,9	38,6
Всего гражданская наука (оценочно)	200,0	230,0	230,0

Источник: Федеральный закон от 01.12.2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» http://minfin.ru/common/upload/library/2014/12/main/FZ384-FZ_ot_011214.pdf

Следует также отметить, что круг возможных источников финансирования исследований и разработок сужается из-за сокращения ряда зарубежных источников, а также низкой вероятности наращивания финансирования НИОКР со стороны бизнеса (табл. 19).

Таблица 19

**Источники финансирования исследований и разработок:
типы, объемы и условия поддержки**

Источник	Бюджет 2014 г.	Виды (условия) финансовой поддержки	Планируемый бюджет на 2015–2017 гг.
1	2	3	4
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России»	14 млрд руб.	Контракты, конкурс. Требуется наличие больших групп участников, возможно при налаженной инфраструктуре исследований	23,7 млрд руб. на 2015 г., прирост на 5% в 2016 г., сохранение на том же уровне в 2017 г.
Российский научный фонд	11,4 млрд руб.	Конкурсные гранты различных типов: научным группам, существующим и новым лабораториям, международным группам. Идеология – поддержка приоритетов (тематических и организационных); поддержка проектов мирового уровня	17,2 млрд руб. в 2015 г., 18,8 млрд руб. в 2016–2017 гг.
РФФИ	9,2 млрд руб. в 2014 г.	Конкурсные гранты. Основной конкурс (50% финансирования) – на инициативные проекты размером около 500 тыс. руб. в год. Идеология: широкая поддержка инициативных исследований небольших (до 10 человек) научных групп	12,2 млрд руб. в 2015 г., 14 млрд руб. – в 2016–2017 гг.
Зарубежные гранты: программа ЕС «Горизонт-2020»	Доступный объем финансирования для отечественных участников составляет порядка 5 млрд руб.	Конкурсные гранты, тематические и для определенных категорий участников	Россия отнесена к категории третьих стран, которые могут принимать участие в проектах «Горизонт-2020», но не имеют права на автоматическую финансовую поддержку из бюджета Евросоюза

Окончание таблицы 19

1	2	3	4
Зарубежные гранты: CRDF Global	Гранты на проведение совместных исследований российскими и американскими университетами (до 110 тыс. долл. на 2 года в целом на проект)	Конкурсные гранты по трем направлениям: 1) нанотехнологии; 2) энергосберегающие и энергоэффективные технологии; 3) рациональное природопользование. Малое число выделяемых грантов. Скромный суммарный размер финансирования	Неизвестно
Средства российской промышленности	400 млрд руб. в 2012 г., рост до 500 млрд руб. (оценочно) к 2020 г.	Контракты на выполнение НИОКР	Правительством прогнозируется рост расходов компаний, но серьезных оснований для этого нет. Пока на практике наблюдается обратная тенденция
Российские подразделения международных компаний	Оценочно – около 3 млрд руб.	Контракты на выполнение НИОКР	Средства на НИОКР сокращаются. Основные тематики – в области ИКТ

Источник: составлено автором по данным фондов, Министерства образования и науки России, программы «Горизонт-2020», данным CRDF Global.

Таким образом, основным источником финансирования НИОКР остается государственный бюджет, и его влияние на перспективу усиливается. При этом структура расходов бюджета на НИОКР будет существенно корректироваться по сравнению с прошлыми годами в связи с двумя основными обстоятельствами:

1) реструктуризацией сектора науки, в том числе связанного с ликвидацией РАН, Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСХН) как бюджетополучателей, созданием нового ведомства – Федерального агентства научных организаций (ФАНО), инвентаризацией и возможным репрофилированием научных организаций, ранее находившихся в ведении государственных академий;

2) сменой приоритетов прикладных исследований и разработок, что должно обеспечить переход к новым технологиям и продуктам, в том числе с целью расширения импортозамещения.

При этом фокус на прикладные исследования усиливается, а для поддержки фундаментальных исследований сокращаются виды и объемы возможных источников финансирования. По контрасту, в конце года в США был обнародован доклад («Восстановить основы: важность науки для реализации американской мечты»¹), подготовленный Академией искусств и наук, где констатируется потеря Америкой конкурентоспособности в области науки и разработки новых технологий, в связи с чем предлагается ежегодно наращивать на 4% ассигнования на фундаментальные исследования.

¹ Restoring the Foundation: The Vital Role of Research in Preserving the American Dream. American Academy of Arts and Sciences. Cambridge, MA, 2014. P.16. <https://www.aau.edu/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=15491>

5.4.2. Дебаты вокруг оценки результативности деятельности научных организаций

В течение всего 2014 г. в правительстве продолжалась работа по определению принципов и разработке регламентов проведения оценки эффективности деятельности научных организаций. Обоснование ее необходимости и основные правила проведения зафиксированы в постановлении правительства РФ № 979 от 1 ноября 2013 г. «О внесении изменений в постановление правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312»¹. Принципы проведения оценки, согласно постановлению, состоят в следующем:

- вневедомственный характер оценки;
- объединение научных организаций в референтные группы независимо от их ведомственной принадлежности с учетом областей научных знаний и видов проводимых научных исследований;
- использование показателей, применяемых для оценки результативности деятельности научных организаций в экономически развитых странах².

Регламенты проведения оценки уточнялись и корректировались с учетом мнения научной общественности и, в частности, директоров институтов РАН. Однако в середине года ФАНО вернулось к базовым вопросам проведения оценки, запросив у научных организаций комментарии по таким процедурным аспектам, как:

- частота проведения оценки;
- типы используемых параметров оценки – должны ли это быть только количественные показатели или их сочетание с экспертной оценкой;
- целесообразность проведения оценки эффективности научных коллективов, а не только научных организаций;
- принципы формирования экспертных комиссий³.

Согласно исходному плану правительства разработка процедур оценки должна была завершиться к 1 июля 2014 г.⁴, однако в итоге не закончилась и до конца года.

Предлагаемые ФАНО подходы к оценке институтов были критически восприняты научным сообществом. Основные претензии относились к тому, что оценку будут проводить на уровне организаций, а не лабораторий, используя принцип разделения на референтные группы, а также опираясь на библиометрические показатели, ограничения которых хорошо известны. Ученые были фактически единодушны в том, что оценка на уровне институтов приведет к искажениям, тем более что в стране немало мультидисциплинарных институтов, а также институтов с уникальной специализацией, корректно оценить которые при выбранном подходе практически невозможно. Процедуры проведения оценки и выбора экспертов также интенсивно обсуждались, включая вопросы приглашения международных экспертов. Мнения разделились при некотором преобладании тех, кто был против привлечения зарубежной экспертизы.

¹ <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?67047>

² Подробнее об этих параметрах см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2013 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014. С. 367–369.

³ Письмо руководителям научных организаций ФАНО России № 007-181-07, 10.04.2014 г.

⁴ Второе письмо академика Алексея Паршина об экспертизе научных организаций ФАНО, 27.04.2014 г. <http://www.saveras.ru/archives/9059>

Аргументация против преимущественного использования библиометрических показателей подкреплялась отсылками к зарубежному опыту. Особенно популярной стала практика Великобритании, где недавно правительство ввело новые методы оценки научных достижений (Research Excellence Framework)¹. Действительно, эта инициатива разрабатывалась в течение нескольких лет, она тщательно продумана, для различных областей наук введены собственные измерители результатов и регламенты проведения оценки. Ключевые элементы оценки – это проведение ее на уровне департаментов и лабораторий и признание вторичности библиометрических данных. Более того, импакт-факторы² журналов не принимаются во внимание, равно как и общее число публикаций оцениваемых научных коллективов. Библиометрия может использоваться только для подкрепления и уточнения экспертных оценок. Эксперты, в свою очередь, оценивают публикации научных лабораторий (групп) на примере 4 лучших публикаций коллектива за последние 5 лет. Для оценки результатов исследований в общественных и гуманитарных науках (за исключением экономики и эконометрики) данные цитирования и другие типы библиометрического анализа не используются. Для экономики и эконометрики доступные сведения о цитировании публикаций принимаются во внимание при необходимости, как дополнительная информация, а отсутствие данных цитирования конкретного исследования не сказывается на его оценке. Наконец, что очень важно, – для чего вводится эта система: результаты оценивания используются для перераспределения финансирования между административными структурами и для определения числа дополнительных ставок, которые планируется выделить тем или иным подразделениям.

Британский опыт действительно выглядит убедительно, он прошел пилотную апробацию, тем более что и в России накопленный опыт показывает, что спрос на библиометрию рождает предложение, ведущее к серьезным перекосам. В частности, возникают стимулы не только оплатить публикацию статьи в третьеразрядном журнале, попавшем в базу данных Scopus, но и купить место соавтора в публикуемой в приличном журнале статье³. И потому опора на библиометрию в краткосрочных оценках результатов деятельности все дальше уводит от понимания реального положения дел.

Консолидированное мнение активной научной общественности нашло отражение в письме Совета Общества научных работников председателю правительства РФ «Об оценке эффективности научных организаций»⁴, в котором сказано, что «основным объектом оценки должны стать не институты в целом, а лаборатории и научные группы. Причем оценка должна в основе своей быть экспертной, а не сводиться к численным показателям результативности. Разделение научных организаций на три категории (лидеров, стабильных и утративших перспективы развития) на основании численных показателей нельзя признать допустимым».

¹ Research Excellence Framework 2014. Panel Criteria and Working Methods. http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01_12.pdf

² Численный показатель важности научного журнала (ИФ, или IF).

³ Стерлигов И. Симуляция науки как ответ на управленческий примитивизм // Slon.ru, 27.08.2014. http://slon.ru/economics/simulyatsiya_nauki_kak_otvet_na_upravlencheskiy_primitivizm-1148735.xhtml

⁴ Письмо Совета ОНР председателю правительства РФ «Об оценке эффективности научных организаций», 28.04.2014 г. <http://www.saveras.ru/archives/9102>

К концу года в результате интернет-голосования был определен предварительный состав Комиссии ФАНО по оценке результативности деятельности научных организаций¹. Это вызвало новую волну нареканий, поскольку еще до окончания выборов Агентство оглашало предварительные итоги, называя ряд имен, что повлияло на окончательную картину распределения голосов. Такой псевдопопулярный выбор обеспечил кажущуюся открытость формирования комиссии и с большой вероятностью нанес ущерб качественному составу комиссии.

5.4.3. Подходы к реструктуризации бывших академических институтов

На протяжении всего года шел еще один важный процесс – выработка подходов к реструктуризации системы бывших академических институтов, ныне ведомственных ФАНО. Ожидали появления Научно-координационного совета ФАНО², разработки регламентов участия РАН в экспертной работе и выполнения других возложенных на нее функций.

Однако принятие соответствующих решений затянулось, не в последнюю очередь – из-за сложности их согласований в новой административной конструкции. С появлением ФАНО взаимоотношения между ведомствами усложнились, что выразилось в публичных взаимных претензиях. Так, академики были недовольны тем, что ФАНО сильно затянуло создание Научно-координационного совета. Кроме того, по их мнению, агентство усилило бюрократическое давление на институты, непублично в своей деятельности и при этом плохо разбирается в сути научной работы³. Руководство ФАНО упрекало РАН в том, что Академия пассивна и не представила свои предложения по реорганизации сети научных институтов⁴, но при этом руководство РАН сделало ряд непродуманных шагов. Так, не советуясь с директорами институтов, РАН дала согласие на передачу 42 селекционных центров бывшей РАСХН Минсельхозу и ряда клиник – Минздраву⁵. По свидетельству специалистов, это лучшие институты, которые после передачи будут перепрофилированы, а селекционная наука – уничтожена⁶.

В свою очередь, руководство Минобрнауки было недоволено тем, что Академия бездействует и не разрабатывает новые положения об экспертизе, о коорди-

¹ ФАНО России подвело предварительные итоги отбора в Комиссию по оценке результативности http://fano.gov.ru/ru/official/news/index.php?id_4=23641

² Образован 25 ноября 2014 г. Приказ «О Научно-координационном совете при Федеральном агентстве научных организаций» № 1087 от 25.11.2014 г. <http://fano.gov.ru/common/upload/library/2014/11/main/prikaz1087.pdf>

³ Российская академия наук. Протокол решения Бюро совета директоров институтов № 5 от 17.09.2014 г.; Год хлопот. Что принесла реформа Российской академии наук? // Поиск. № 27–28. 11.07.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/ran/11060/>

⁴ Медведев Ю. Институты РАН могут объединить с вузами и «отраслевиками» // Российская газета, 14.10.2014 г. <http://www.rg.ru/2014/10/14/ran-site-anons.html>

⁵ Волчкова Н. Окончен блиц. Стартует очередной этап реформы РАН // Поиск. № 42. 17.10.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/ran/12131/>

⁶ Сетевая форма жизни научных институтов // Независимая газета – наука, 22.10.2014 г. http://www.ng.ru/science/2014-10-22/10_fano.html

нации фундаментальных исследований в стране и прочие регламенты¹. Более того, профсоюз работников РАН обвинял руководство РАН в самоустранении от принятия важных для науки решений². Выражало недовольство всем происходящим и научное сообщество, в том числе общественные организации.

Все это происходило на фоне того, что 15 января 2015 г. должен был закончиться мораторий на сделки с имуществом и решение кадровых вопросов в отношении академических институтов. Очевидно, что по итогам года время, предназначенное для проведения подготовительной работы для осуществления реформы, было использовано не самым рациональным образом. Доказательство этому – продление моратория еще на год, о чем в декабре 2014 г. было объявлено на заседании президентского Совета по науке и образованию³.

Сложившаяся ситуация объясняется рядом объективных причин: РАН никогда не была оперативной структурой, ФАНО действительно не имеет опыта работы в сфере науки, есть сложности и в выработке согласованной позиции между Минобрнауки и ФАНО. В то же время сама идея утяжеления управленческой конструкции, как показывает первый год работы, пока не продуктивна. В сфере управления российской наукой межведомственные согласования и до этого никогда не были эффективны.

Наибольшую тревогу вызывает то, что разработка подходов к оценке результативности деятельности научных организаций не стыкуется по существу с процедурами по реструктуризации бывших академических институтов. Более того, если начало оценки результативности намечено на вторую половину 2015 г.⁴, то реструктуризация уже фактически началась в декабре 2014 г., с утверждением первых пилотных проектов⁵. Это нарушает нормальную логику управленческих действий: сначала оценить ситуацию, потом начинать ее изменять.

Действительно, длительная разработка процедур оценки контрастирует с тем, как быстро ФАНО представило общественности варианты реструктуризации подведомственных ему научных организаций, предложив четыре новые формы, различающиеся по целям деятельности и характеру выполняемых работ⁶:

- 1) федеральные исследовательские центры (ФИЦ) – создаются путем объединения нескольких институтов для проведения прорывных исследований и практических разработок в стратегически важных для страны областях; на ФИЦ возлагается ответственность за достижение конкретных результатов в реализации национальных приоритетов;

¹ Наука – зона риска. Замглавы Минобрнауки Людмила Огородова о реформе РАН, диссоветах, изменениях в работе ученых и не только // Лента.ру, 27.10.2014 г. <http://lenta.ru/articles/2014/10/27/ogorodova/>

² Волчкова Н. Окончен блиц. Стартует очередной этап реформы РАН // Поиск, № 42, 17.10.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/ran/12131/>

³ Заседание Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. <http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196>

⁴ Соболевский А. ФАНО России и Сибирское отделение РАН находят во взаимодействии «золотую середину» // РИА Сибирь, 15.12.2014 г. <http://ria-sibir.ru/viewnews/57366.html>

⁵ Заседание Совета при президенте по науке и образованию, 08.12.2014 г. <http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196>

⁶ Предложения по реструктуризации сети научных организаций, подведомственных ФАНО России, 14.08.2014 г. <https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=80e8ca07-f737-4699-a91a-8ffe6a3e80df>

- 2) национальные исследовательские институты (НИИ) – предназначены для выполнения фундаментальных исследований; формируются на базе действующих академических институтов – лидеров в отдельных дисциплинах;
- 3) федеральные научные центры (ФНЦ) – имеют преимущественно инновационную направленность, фактически представляют собой аналог технологических платформ; основная цель деятельности – разработка и научное сопровождение внедрения критических технологий для модернизации производств;
- 4) региональные научные центры (РНЦ) – должны быть нацелены на обеспечение комплексного развития территорий, включая различные отрасли промышленности; создаются путем объединения отдельных научных институтов, расположенных на одной территории.

Как следует из представленного списка, основное направление преобразований – это укрупнение организаций и сокращение доли тех из них, которые выполняют преимущественно фундаментальные исследования. Идея переориентации существующих организаций на прикладные исследования не бесспорна. С учетом состояния кадрового потенциала более эффективным может стать создание новых институтов прикладной направленности, чем переучивание тех, кто не умеет выполнять прикладные работы для конкретного заказчика.

Одновременно фактически были развеяны опасения в том, что академические институты будут присоединять к вузам. Это подтвердил помощник президента РФ А.А. Фурсенко, заявивший, что «на ближайшие 15–20 лет альтернативы институтам РАН нет, и раскидать их по министерствам, корпорациям или университетам означало бы уничтожить и развалить российскую науку»¹.

В планах ФАНО – в начале 2015 г. определить основные параметры возможных ФИЦ, ФНЦ, НИИ и РНЦ, а также сформировать пилотные интеграционные проекты. Для пилотных проектов ФАНО в 2014 г. установило приоритетные области. Ими стали *медицина, науки о жизни, энергетика, агротехнологии и продукты питания*.

Примечательно, что руководство РАН оперативно «подстроилось» под идею укрупнения, которую можно реализовать до проведения оценки институтов. Различные организации и отделения РАН стали предлагать конкретные варианты создания новых структур на базе бывших академических институтов², не всегда согласовывая их с директорами институтов, которые могут войти в состав новых организаций³. Фактически происходящее можно охарактеризовать как попытки спасения «своих» институтов теми, кто обладает для этого административным ресурсом.

В свою очередь, помощник президента РФ А.А. Фурсенко предложил альтернативный набор из четырех пилотных проектов⁴, тематика которых отличается от

¹ О перспективах российской науки: взгляд со Старой площади. Андрей Фурсенко – о реформировании Академии наук и отношении государства к ученым // Известия, 25.12.2014 г. <http://izvestia.ru/news/581254>

² К концу года было предложено уже около 100 интеграционных проектов. Источник: Заседание Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. <http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196>

³ Гельфанд М. Первый пошел // Троицкий вариант – наука, № 162, 09.09.2014 г. <http://trv-science.ru/2014/09/09/pervyj-poshel/>

⁴ Письмо А.А. Фурсенко президенту России В.В. Путину, Пр-2349 от 01.10.2014 г. Источник: Троицкий вариант – наука, № 166, 04.11.2014 г. <http://trv-science.ru/2014/11/04/shef-vsjo-propalo-2/>

выбора ФАНО, а именно – *молекулярная генетика и клеточная биология, промышленные биотехнологии, растениеводство и генетические растительные ресурсы, информатика и программное обеспечение*. Именно эти проекты были поддержаны российским президентом, и уже подготовлены концепции программ развития соответствующих пилотных организаций¹.

Появление разных списков приоритетов говорит об отсутствии согласованной государственной позиции по вопросу о том, какие направления сегодня следует поддерживать в первую очередь. Действительно, до конца года так и не был утвержден перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, утверждаемый президентом². В конце года в Послании Федеральному собранию президент РФ предложил дать старт разработке национальной технологической инициативы, которая должна помочь определить приоритеты и задачи развития на 10–15-летний период³. Таким образом, ставится принципиально новая задача сформировать механизм, который обеспечит сопряжение глобальных задач, предопределяемых ими технологических приоритетов и механизмов реализации последних.

Пока система приоритетов государственного уровня усложнилась – наряду с традиционным перечнем приоритетных направлений развития науки, технологий и техники появилось несколько дополнительных списков.

Во-первых, это так называемые «научно-технологические инициативы», определенные в качестве приоритетных для ряда ведомств, в том числе Минобразования, Минпромторга и даже РНФ. Их пока три – перспективные производственные технологии, нейротехнологии, а также квантовые технологии и фотоника. Для двух из них – производственных технологий и фотоники – председатель правительства РФ поручил разработать меры ускоренного развития. Выделение этих приоритетов обусловлено, с одной стороны, мировыми тенденциями развития как науки, так и технологий, а с другой – такой приоритет, как производственные технологии, важен еще и потому, что подразумевает переход к новой организации производства, а не только к другой технологической базе. Следует отметить, что в разных странах классификации приоритетных областей различаются: например, в России производственные технологии, фотоника и нанотехнологии – это три отдельные области. В то же время в США фотоника и нанотехнологии являются частью новой инициативы «Партнерство в области передового производства» (Advanced Manufacturing Partnership), представляя собой технологические поднаправления в составе перспективных производственных технологий.

Во-вторых, как было отмечено выше, появились новые тематические приоритеты в связи с реструктуризацией бывшего академического комплекса и одобрением четырех пилотных проектов. При этом приоритеты ФАНО и Администрации президента не совпали, за исключением агронаук.

В-третьих, новым приоритетом стали оборонные исследования, и именно на их поддержку будут направлены значительные бюджетные средства. Более того,

¹ Заседание Совета при президенте по науке и образованию, 08.12.2014 г. <http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196>

² Последний (действующий) перечень был утвержден в 2011 г., и в 2014 г. осуществлялась его переработка.

³ Послание президента Федеральному собранию, 04.12.2014 г. <http://www.kremlin.ru/news/47173>

президент РАН отметил, что академия заметно расширила оборонные исследования, и в ней даже была введена должность вице-президента по оборонной тематике¹.

Соподчинение и сочетаемость разных групп приоритетов пока не вполне понятна, однако главная проблема состоит в отсутствии ясно обозначенных критериев, согласно которым все они были выбраны. Это важный вопрос, поскольку новые перечни приоритетов влекут за собой реконфигурацию распределения финансовых ресурсов, выделяемых на НИОКР. В условиях общего сокращения бюджетных расходов путь концентрации ресурсов на конкретных приоритетах оправдан, однако их выбор должен быть хорошо просчитан, включая оценку влияния избранных направлений на смежные научные области и различные сферы экономики.

Наконец, отдельной темой дискуссии, возникшей в ходе разработки мер реструктуризации академического комплекса, стали возрастные ограничения, которые могут быть наложены на руководителей научных организаций и их заместителей. За основу изменений были взяты нормы, действующие для ректоров вузов, допускающие предельный возраст на этом посту 65 лет с возможностью продления полномочий на основе специального контракта до 70 лет. Оценки для академического сектора показали, что из более чем 800 директоров научных институтов Академии наук половина – старше 65 лет. Кроме того, старше предельного возраста и около 2000–2500 заместителей². К концу года были приняты дополнения в Закон о науке, согласно которым введены возрастные ограничения для руководителей институтов и их заместителей, с возможностью перевода их на должности научных руководителей (без права распоряжаться финансовыми средствами)³. При этом возрастной ценз будет вводиться постепенно: руководители старше 65 лет смогут занимать свои должности до окончания своих контрактов (но не более трех лет). Таким образом, должно смениться более половины руководителей бывших академических НИИ, притом что до недавнего времени они в большинстве своем не задумывались о подготовке преемников. Замена руководства осложняется наличием серьезного кадрового «провала» сотрудников среднего возраста, поэтому на место действующих руководителей в ряде случаев придет молодежь, не имеющая адекватного административного и научного опыта хотя бы силу своего возраста.

Следует также отметить, что на последнем заседании Совета по науке и образованию академикам была предложена материальная компенсация потерь в связи с изменением статуса и роли РАН. По итогам заседания президент дал поручение подготовить к июню 2015 г. нормативно-правовой акт об удвоении доплат за звание академика (до 100 тыс. руб. в месяц) и члена-корреспондента (до 50 тыс. руб.

¹ Выступление президента РАН В.Е. Фортова на заседании Совета по науке и образованию, 08.12.2014 г. <http://state.kremlin.ru/council/6/news/47196>

² Чуйков А. Правительство отправляет в отставку научную элиту страны // Аргументы недели, № 21, 10.06. 2014 г. <http://argumenti.ru/politics/n441/344580>

³ Горбатова А. Конкурентная наука, 11.12.2014 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=358&d_no=91368

в месяц)¹. Аргументировано это было возросшей экспертной нагрузкой на Академию. Однако такое обоснование выглядит странным по крайней мере по двум причинам. Первая: экспертиза во всем мире – это в основном почетная обязанность ведущих ученых. Экспертные заключения и доклады, которые готовят национальные академии наук (например, Национальная академия наук США), не предполагают оплаты академиком-экспертам. Вторая: в экспертизе участвуют и будут участвовать не только академики и члены-корреспонденты, а постоянная надбавка предполагается только для них при одновременном снятии доплат за степени кандидата и доктора наук. Это решение вызывает в памяти историю ликвидации Казахской академии наук, когда академиком были выделены пожизненные надбавки за звания фактически в обмен на согласие превратить национальную академию в «клуб ученых»².

5.4.4. Наука в вузах: успехи лидеров

В прошедшем году пристальное внимание со стороны государства и общества уделялось деятельности элитных вузов, которые получили те или иные статусы и дополнительные бюджетные средства по специальным программам развития. С точки зрения научной составляющей вузы оценивались по данным о динамике публикационной активности преподавателей и научных сотрудников и частоте их цитирования. Имеющиеся данные, которые в течение года собирались и анализировались специалистами компании Thomson Reuters, фиксируют улучшения, но они происходят медленно. Это говорит о сложности повышения научного уровня публикаций там, где исследовательская деятельность долгое время не входила в число основных функций³. В частности, подтверждением могут быть данные для группы университетов, получивших от правительства наиболее щедрое финансирование, – 15 университетов по проекту «5–100». Проект предполагает, что к 2020 г. не менее 5 из 15 поддерживаемых университетов войдут в сотню лучших в мире согласно какому-либо из международных рейтингов.

Ежеквартальные оценки показали, что все лидирующие университеты наращивают число публикаций, и, что важнее, к концу года у 13 из 15 университетов доля процитированных статей стала выше средней по вузам России⁴. При этом есть устойчивая тройка лидеров практически по всем библиометрическим показателям – это Новосибирский государственный университет (НГУ), НИЯУ МИФИ и Московский физико-технический университет (Физтех). Четвертым ли-

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета при президенте по науке и образованию. Пр-3011, п. 2к, 27.12.2014 г. <http://www.kremlin.ru/assignments/47367>

² Беседа-интервью с внуком первого казахского академика Каныша Имантаевича Сатпаева – со старшим научным сотрудником Музея им. К.И. Сатпаева (Дом ученых бывшей АН КазССР) Нурланом Жармагамбетовым, 21.07.2008 г. http://www.meierhold-poesie.narod.ru/interview_satpayevs_ansi.htm

³ До недавнего времени в вузах, в отличие от НИИ, данные о публикационной активности, и тем более в зарубежных изданиях, не входили в число ключевых показателей для оценки результативности деятельности научно-педагогических работников. Формально требовалось опубликовать 1–2 статьи, желательно в журналах из списка ВАК, и этого было достаточно для годового отчета о работе.

⁴ Касьянов П. Соотношение процитированных и не процитированных работ у ведущих российских университетов, 08.12.2014 г. <http://pavel-kasyanov.blogspot.ru/2014/12/iv.html>

дером можно назвать НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), поскольку цитируемость в общественных науках в среднем ниже и накапливается дольше, чем в естественных и технических. При этом с 2009 г. по 2013 г. НИУ ВШЭ увеличил научную производительность в семь раз¹ – то есть развивался наиболее высокими темпами среди вузов-лидеров.

Стабильный состав группы лидеров в какой-то мере подтверждает и декабрьский рейтинг университетов QS для 18 стран Восточной Европы и Центральной Азии². По показателю публикационной активности преподавателей³ НГУ занимает 14-е место из 100 возможных (или первое среди российских вузов), а следующий за ним МГУ – только 25-е. По уровню цитирования научных публикаций абсолютным лидером является МИФИ, и за ним следует НГУ.

Вместе с тем анализ источников роста числа публикаций и цитирований показывает, что он обеспечивается отчасти внешними специфическими обстоятельствами. Сотрудники Физтеха и НГУ, работающие в академических институтах, по просьбе руководства вузов стали указывать в статьях и университетскую аффилиацию, что сразу дало приращение числа публикаций и их цитирования. МИФИ демонстрирует исключительно высокие показатели за счет участия его сотрудников в крупных международных совместных проектах и программах, таких как ATLAS, BELLE, ALICE и др. При этом только в НГУ публикуется более одной работы в год в расчете на одного сотрудника. В целом в 15 ведущих вузах в международных изданиях пока публикуется не более 10% научно-педагогических работников, тогда как в зарубежных вузах сходного профиля (референтной группе, включающей вузы как Западной Европы, так и Азии) этот показатель втрое выше⁴.

Самыми провальными пока остаются показатели цитирования работ ведущих отечественных университетов – в среднем для этой группы в расчете на одного научно-педагогического работника оно в 20 раз ниже среднего значения для зарубежных вузов-референтов (у НГУ, МИФИ и Физтеха – в 13 раз ниже)⁵. Это отчасти происходит вследствие того, что большинство зарубежных публикаций вузов приходится на отечественные переводные издания, у которых, как правило, невысокие импакт-факторы.

Таким образом, при улучшении количественных характеристик публикационной активности ведущих российских вузов качественные результаты научной деятельности еще далеки от лидерских позиций. Научной работой занимается не-

¹ Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 1. 26.10.2014 г. <http://www.unkniga.ru/vishee/3588-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013.html>

² Рейтинг вузов QS: Развивающаяся Европа и Центральная Азия 2014/15. 17.12.2014 г. <http://ria.ru/abitura/20141217/1032737392.html>

³ Количество опубликованных статей, приходящихся на одного преподавателя, рассчитанное на основе данных Scopus/Elsevier.

⁴ Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 1. 26.10.2014 г. <http://www.unkniga.ru/vishee/3588-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013.html>

⁵ Арефьев П. Международная публикационная активность ведущих российских университетов в 2013 г. Часть 2. 23.11.2014 г. <http://www.unkniga.ru/vishee/3743-mezhdunarodnaya-publikatsionnaya-aktivnost-veduschih-rossiyskih-universitetov-v-2013-okonchanie.html>

большое число преподавателей, и они предпочитают публиковаться в более доступных (менее рейтинговых) журналах. При этом наиболее цитируемыми являются статьи, опубликованные в международном соавторстве.

5.4.5. Первые итоги работы Российского научного фонда

В прошедшем году активно работал крупнейший научный фонд страны – Российский научный фонд. Было проведено несколько конкурсов, направленных на поддержку как небольших исследовательских групп, в том числе международных, так и действующих и вновь создаваемых лабораторий.

Основные виды проведенных конкурсов и интенсивность участия в них соискателей показаны в *табл. 20*. Обращает на себя внимание очень высокий уровень конкуренции среди соискателей, особенно по международным научным группам. В двух других научных фондах – РФФИ и РГНФ – традиционный уровень конкурса составляет 3–4 заявки на грант. Специалисты-эксперты считают, что объективный отбор возможен в том случае, если конкурс не превышает 8–10 заявок на грант. В противном случае выбор проектов для финансирования усложняется, поскольку качественных заявок оказывается больше, чем имеющегося финансирования для их поддержки. Начинают действовать другие факторы отбора в дополнение к основным критериям – в том числе географическое размещение, пол и возраст руководителей проектов. Кроме того, растет риск принятия волюнтаристских решений, поскольку обостряется лоббирование, сдерживать которое может только хорошо налаженная работа экспертных советов.

Таблица 20

Виды конкурсов РНФ и активность заявителей в подаче заявок на гранты

Вид конкурса	Объемы финансирования, в год	Число заявок	Число грантов	Число заявок в расчете на 1 грант
Проекты отдельных научных групп	до 5 млн руб.	11775	876	14:1
Проекты существующих научных лабораторий	5–20 млн руб.	1760	161	11:1
Вновь создаваемые лаборатории	10–25 млн руб.	467	38	12:1
Международные научные группы	5–10 млн руб.	487	30	16:1

Источник: <http://www.rscf.ru/>

Деятельность нового фонда, в котором, с одной стороны, сосредоточено существенное финансирование, а с другой – инициированы в основном крупные проекты с небольшим в масштабах страны числом грантов, вызвала пристальное внимание и активно обсуждалась в научном сообществе. Практически каждый победивший проект оказался в центре внимания. Анализ состава грантополучателей показал, что ряд проектов был поддержан необъективно, в том числе несколько грантов получили начальники-функционеры. В общем перечне проблем и претензий¹, которые высказывались в адрес фонда, тем не менее не было уникаль-

¹ Фрадков А. Идеальная экспертиза // Троицкий вариант – наука, № 159, 29.07.2014 г. <http://trv-science.ru/2014/07/29/idealnaya-ehkspertiza/>

ных. Практически все они могут быть предъявлены и к конкурсам других научных фондов: не всегда тщательная и объективная работа экспертов и экспертных советов; случаи конфликта интересов; неоптимальная анкета для экспертов, усложняющая оценку проектов; неудачный классификатор наук. Кроме того, фонд изначально оказался в положении сравниваемого: средства, полученные РНФ, – это не дополнительные бюджетные инвестиции в науку, а перераспределенные из других программ, в том числе из Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», в рамках которой финансирование получало значительно больше исследователей. В результате работа РНФ сразу стала сравниваться с этой программой, которая в целом была одобрена широкими научными кругами.

Реакция РНФ на критику была двоякой – с одной стороны, фонд оперативно реагировал на ряд замечаний. В частности, уже в сентябре были внесены изменения в процедуру подбора экспертов, минимизирующие вероятность возникновения конфликта интересов¹. С другой стороны, фонд достаточно жестко отстаивает свои принципиальные подходы, в том числе выбор в пользу разнообразия конкурсов с ограниченным числом грантополучателей. Пока политика фонда направлена на постоянное инициирование новых конкурсов, в том числе со специфическими условиями, – поддержки молодых ученых, регионов, избранных тематик и т.п. Это означает, что в отличие от РФФИ и РГНФ, где практически один и тот же набор конкурсов объявляется ежегодно, в РНФ циклической поддержки пока нет. Соответственно научные коллективы, не получившие в прошедшем году средства на создание лабораторий, поддержку групп или институтов, не смогут повторить попытку на следующий год. Это способствует усилению стратификации научных коллективов, что имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Несмотря на непродолжительную работу, данные конкурсов РНФ уже позволяют сделать несколько содержательных выводов о текущем состоянии научных исследований в России.

1) Несмотря на достаточно жесткие формальные требования фонда к руководителям проектов, претендующим на финансирование РНФ (по числу публикаций, прошлых грантов и другим характеристикам научных заслуг), оказалось, что много ученых им соответствуют. Таким образом, по крайней мере в ряде направлений, российская наука остается жизнеспособной и конкурентоспособной.

2) Структура заявителей и грантополучателей с точки зрения места выполнения проектов (научные организации, в первую очередь подведомственные ФАНО, или вузы) свидетельствует о том, что наиболее активными при подаче заявок на гранты были вузы – практически во всех конкурсах больше половины. В то же время среди грантополучателей лидируют коллективы из институтов ФАНО (табл. 21), за исключением конкурса на создание новых лабораторий. Такой результат может иметь как позитивную, так и негативную интерпретацию. Он свидетельствует либо о том, что фундаментальные и поисковые исследования, которые согласно своему мандату поддерживает РНФ, на более высоком уровне выполняются в институтах, ранее принадлежавших государственным академиям

¹ Понарина Е. Три плюс два. Новая форма организации экспертизы ускоряет рассмотрение заявок // Поиск, № 37, 12.09.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science/11775/>

наук, либо экспертный Совет фонда, состоящий в основном из представителей академической науки, делал выбор в соответствии со своими интересами.

Таблица 21

Участие институтов ФАНО и вузов в конкурсах РНФ, в % к общему числу заявок и грантов

Вид конкурса	Доля институтов ФАНО, %		Доля вузов, %	
	Заявки	Гранты	Заявки	Гранты
Проекты отдельных научных групп	35,0	59,0	57,0	32,0
Проекты существующих научных лабораторий	41,0	58,0	49,0	34,0
<i>Вновь создаваемые лаборатории</i>	<i>26,0</i>	<i>34,2</i>	<i>62,0</i>	<i>55,3</i>
Международные научные группы	38,0	50,0	55,0	47,0

Источник: <http://www.rscf.ru/>

Грантовая поддержка фундаментальных и поисковых исследований через систему научных фондов может увеличиться по сравнению с текущими бюджетными проектировками, так как среди поручений российского президента по итогам декабрьского заседания Совета по науке и образованию есть требование до конца апреля 2015 г. исключить из федеральных целевых программ такие типы исследований и поддерживать их в форме грантов¹. Важно было бы распределить высвободившиеся средства между тремя государственными фондами науки, чтобы ни один из них не становился монополистом.

5.4.6. Разработка проекта нового закона о науке

Еще одним направлением реформ, наряду с реструктуризацией и введением новых программ финансирования исследований, стала нормотворческая деятельность, а именно разработка базового законодательства, регулирующего основные взаимоотношения в сфере науки. В прошлом году было решено переписать действующий с 1996 г. Закон о науке и государственной научно-технической политике (№ 127-ФЗ), объединив в новой версии все виды политики – научную, технологическую и инновационную². Уже сама постановка такой цели кажется неверной ввиду разницы субъектов регулирования, однако аргумент Минобрнауки состоял в том, что в России при значимой роли государства такое объединение оправданно, а ориентация на то, как устроено аналогичное регулирование за рубежом, – нет³. Иными словами, проблему российской науки, состоящую в чрезмерном присутствии государства, не только не предполагается начать преодолевать, а, напротив, планируется закрепить новым законом.

Обнаруженная в конце года структура закона не выдерживает критики. Пока это не проект структуры закона, а непрофессионально составленный справочник, в котором упомянуты все используемые в сегодняшней практике термины и названия и не оставлено место для тех, которые могут появиться в будущем. При этом не определен ряд основных понятий, а главное – объем функций государ-

¹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. Пр-3011, п. 23. 27.12.2014 г. <http://www.kremlin.ru/assignments/47367>

² <https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=2183e50e-14f1-4fcf-b08a-5b89cac34a64#content>

³ Волчкова Н. Без лоскутов! Представлена концепция нового Закона о науке // Поиск, № 48, 28.11.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/12509/>

ства. Это противоречит основному намерению самих инициаторов нового закона – не «фиксировать» текущую ситуацию, а «проектировать будущее»¹. Так, например, приводится классификация организационной структуры науки с выделением институтов с особыми статусами, где не упомянуты те организации, которые ФАНО планирует создать, – ФИЦ, РИЦ и др. Список закрытый, в то время как закон должен носить более рамочный характер, или его придется обновлять ежегодно.

В проекте есть и более серьезные упущения. В разделе, посвященном планированию, перепутаны инструменты планирования и реализации планов (госпрограммы и даже стимулирование научного творчества молодежи). То же касается и финансирования – выделяются гранты и договоры. Однако договор – это форма соглашения о выполнении гранта или контракта. В свою очередь, контракты вообще не упоминаются.

Таким образом, даже на уровне оглавления проект нового закона существенно уступает действующему как с точки зрения логики построения, так и профессионального уровня описания сферы регулирования.

5.4.7. Мобильность и отток научных кадров

Нелогичный и не вполне прозрачный процесс реформирования научного комплекса не мог не оказать влияния на настроения в научном сообществе, активная часть которого, входящая в различные общественные организации и советы, пыталась принять участие в корректировке управленческих решений. Постепенно стала возрождаться идея стратегии, реализованная в начале 1990-х годов, во время самого масштабного и быстрого разрушения отечественной науки. Она заключается в расширении самостоятельности научных подразделений и лабораторий внутри институтов². Когда все рушится, отдельным группам проще выживать. Пассивная же часть научного сообщества стала склоняться к опробованному в начале 1990-х годов пути – уезжать работать за рубеж³. За 8 месяцев 2014 г. был зафиксирован более масштабный, чем за любой полный год последних 15 лет, отток кадров из страны. Причем среди уезжающих в основном научные сотрудники и предприниматели⁴.

Действительно, как показал недавний (апрель 2014 г.) опрос, проведенный Российской венчурной компанией (РВК), в России не самые благоприятные условия для научной работы. Только 6% респондентов считают, что в России настолько хорошие условия для исследований, что они способствуют возвращению ученых⁵.

¹ Волчкова Н. Без лоскутов! Представлена концепция нового Закона о науке // Поиск, № 48, 28.11.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/12509/>

² Совет по науке: позитивных изменений в институтах ФАНО пока не наблюдается, 22.10.2014 г. <http://sovet-po-nauke.ru/info/22102014-decision>

³ Дело совсем не в мегагрантах. Вице-президенты РАН о новом поколении ученых // Лента.ру, 30.10.2014 г. <http://age.lenta.ru/generation/articles/2014/10/29/kozlov/>

⁴ Мереминская Е. Эмигранты новой волны. Из России стали больше уезжать // Газета.ру, 01.11.2014 г. <http://www.gazeta.ru/business/2014/10/30/6282685.shtml>

⁵ В опросе приняли участие 174 респондента, в числе которых 19% – преподаватели и исследователи, 16% – представители государственных органов власти и институтов развития, 37% – предприниматели и представители промышленности. Источник: Россия: курс на инновации. Выпуск II. М.: РВК, 2014. С. 44.

Подавляющее большинство – 67% – полагает, что за рубежом гораздо больше возможностей для самореализации исследователей.

Тем не менее в прошлом году меры противодействия «утечке умов» не обсуждались. Определенное внимание было уделено разработке мер, которые могут способствовать географической мобильности внутри страны. Россия относится к числу стран с наименее мобильным научно-техническим комплексом, уступая по уровню даже консервативным Японии и Китаю. При этом в стране фактически отсутствуют прямые меры поощрения внутренней мобильности, и только на стадии планирования находятся давно распространенные за рубежом меры косвенного стимулирования – например, введение института постдокторских позиций, предполагающих, что работа молодых кандидатов наук должна продолжаться не в той организации, где была защищена диссертация. Реализация этой и других мер была отложена из-за начавшейся реорганизации научного комплекса страны, связанной в том числе с существенными изменениями в механизмах бюджетного финансирования исследований и разработок, включая закрытие ряда кадровых программ. Усиление внимания к внутренней мобильности можно ожидать в 2015 г., когда начнется реализация ряда новых программ, инициированных Российским научным фондом. Согласно плану РФ два его новых конкурса будут направлены на стимулирование внутренней циркуляции кадров. Акцент при этом будет сделан на географическую мобильность.

Первый конкурс предусматривает финансирование проектов, возглавляемых российскими или иностранными учеными, причем последние должны будут приехать работать в Россию на срок не менее чем 183 дня в году (чтобы считаться резидентами для налоговых целей). Российские ученые смогут возглавить лаборатории в регионах (Москва и Петербург в данном конкурсе не участвуют). Идея состоит в том, чтобы стимулировать развитие науки в регионах за счет притока туда квалифицированных кадров из столичных городов и из-за рубежа. Планируется, что гранты будут 3–5-летними, и инициативу можно будет считать удачной, если найдется 50–100 достойных проектов. Второй конкурс – постдоков. Требованиям будет не просто смена места работы (работать не там, где защищался), а даже региона проживания. При сложившейся в стране инфраструктуре упор именно на географическую мобильность не вполне оправдан, принимая во внимание то, что за пределами Москвы и С.-Петербурга есть очень небольшое число передовых центров науки.

Такой подход отличается от распространенной зарубежной практики. В странах с развитыми научными комплексами внимание к мобильности проявляется в основном в контексте мер стимулирования связей университетов (научных организаций) и бизнеса для ускорения трансфера знаний¹. Более того, там происходит постепенный переход от прямых мер (когда, например, выделяются целевые гранты или применяются иные инструменты непосредственного воздействия на мобильность) к косвенным, связанным с регулированием ведения профессорами консультационной и предпринимательской деятельности, различными видами совместных инициатив, подготовкой кадров и др.

¹ Дежина И. Межсекторальная мобильность научных кадров – мировые тенденции и особенности России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 30–48.

На уровень мобильности научных кадров, о чем наиболее ярко свидетельствуют примеры США, Франции и Японии, в значительной мере влияет общее экономическое регулирование и связанная с ним специфика сформировавшихся инновационных систем. Так, в США меры политики по стимулированию мобильности появились в результате анализа действенности правительственных инструментов поддержки партнерств науки и бизнеса. Это повлекло за собой введение прямых мер, которые наиболее активно использовались в 80-х годах XX в. Они оказались эффективными в контексте сложившихся экономических условий, в целом поощряющих движение трудовых ресурсов. Однако основным стало косвенное стимулирование межсекторальной мобильности. Один из наиболее распространенных косвенных инструментов встроен в программы поддержки малого инновационного предпринимательства. В данном случае стимулируется переход профессоров из университетов в компании при создании ими своих малых предприятий, где они работают на условиях совместительства.

5.4.8. Влияние санкций

2014 г. ознаменовался новой темой экономических санкций, которые уже отчасти влияют на условия научной работы в России. Формально сфера науки выведена из-под санкций, и более того, цели и задачи реформирования и развития научного комплекса подразумевают расширение международного сотрудничества и опору на зарубежные партнерства. Это касается как развития науки в вузах, так и реализации приоритетных научно-технологических направлений. Однако ситуация оказалась несимметричной – и научная сфера России в явной и еще не до конца оцененной скрытой форме страдает от ухудшения политических отношений с развитыми в научно-техническом отношении странами.

Первая реакция проявилась в апреле 2014 г. со стороны США, которые ограничили, в ряде случаев временно, контакты между российскими и американскими учеными, сотрудничающими в рамках проектов, реализуемых в национальных лабораториях таких американских ведомств, как НАСА и Департамент энергетики. Официально было заявлено, что это касается только межгосударственных взаимодействий, но не сотрудничающих ученых. На практике ситуация оказалась сложнее, в ряде случаев работа по проектам на время была приостановлена, сотрудников российских научных организаций не пускали в лаборатории, и американским ученым были запрещены даже телеконференции и электронная переписка с российскими коллегами¹.

Позднее, уже осенью, влияние санкций стало носить более скрытый характер, что сделало их болезненнее в среднесрочной перспективе. Так, возникли проблемы по контрактам с западными фирмами, поставляющими научные приборы и оборудование², из технопарков стали уходить важные зарубежные компании, ко-

¹ Котляр П. Возвращайте ваших астронавтов на чем хотите // Газета.ру, 04.04.2014 г. http://www.gazeta.ru/science/2014/04/04_a_5980353.shtml; Черных А., Белянинов К. Санкции оставили свой след в науке. Российским физикам закрыли доступ в США // Коммерсант.ру, 11.04.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2449664>

² Шагалова А. Присутствие обязательно! Гельмгольцевцы укореняются в России // Поиск. № 41. 11.10.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/international/12067/>

торые могли бы развернуть в стране производство комплектующих¹. К ноябрю появились сведения о запрете на поставки ряда компонентов, нужных в том числе и для чисто академической работы². Таким образом, санкции стали не только распространяться на технологии возможного двойного назначения, но и затронули международные проекты фундаментальных исследований. В перспективе последствия скажутся на возможностях и скорости разработки новых технологий в России. Практически все высокотехнологичные области в стране существенно зависят от импорта – от реактивов до компонентов сложных изделий.

Развитие университетов, реализация приоритетных научных проектов, решение прикладных научно-технологических задач – все эти цели до сих пор базировались на абсорбции зарубежного опыта и на поощрении развития международной кооперации. Ситуация в сфере международного сотрудничества скорее всего ухудшится, поскольку отрицательный эффект санкций усиливается значительным падением курса рубля.

5.4.9. Состояние инновационной деятельности

В прошедшем году инновационная активность снизилась, и не столько потому, что меры поддержки инноваций были недостаточными или принципиально неверными. Новые меры не вводились, а старые применялись в обычном режиме. Поэтому спад инновационной активности можно связать в первую очередь с ухудшением общего экономического климата в стране, влияющего на условия работы компаний, как крупных, так и малого и среднего бизнеса.

Текущую ситуацию точно и кратко обрисовал заместитель министра экономического развития России О. Фомичев, сказав: «Складывается ощущение, что инновационная экономика давно построена, но при этом в России до сих пор нет инноваций»³.

Среди крупных российских компаний можно отметить усиление иждивенческих настроений, определенную советскую ностальгию. В дополнение к немалым бюджетным средствам на НИОКР, которые получают такие компании, все чаще стали звучать пожелания, чтобы государство обеспечило спрос на их продукцию или само стало долговременным заказчиком. В частности, это было зафиксировано и в недавнем исследовании Российской венчурной компании⁴. Однако госзаказ, гарантирующий спрос, в то же время задает специфические требования к результатам работы. Это замедляет выход компаний на глобальные рынки, поскольку тотальный госзаказ снижает конкурентоспособность его исполнителей.

В свою очередь, для малых предприятий ухудшились условия ведения бизнеса практически во всех регионах, и это связано главным образом с усложнившимися условиями регистрации компаний (долгие сроки, трудность и многоэтапность по-

¹ Болохова К. Дом высоких технологий // STRF. Наука и технологии РФ. 14.01.2015 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=92801#.VMOP1C4yTGw

² Чеберко И. США запретили поставлять в Россию приборы для научного спутника // Известия, 27.11.2014 г. <http://izvestia.ru/news/579970>

³ Экспертно-аналитический отчет «Россия: курс на инновации» представлен на форуме «Открытые инновации», 16.10.2014. <http://www.mskit.ru/news/n173581/>

⁴ Россия: курс на инновации. Выпуск II. М.: ПБК, 2014. С. 76.

лучения разрешительных документов, лицензирования и др.)¹. Высокие налоги и ожидание их дальнейшего роста – еще один фактор, тормозящий развитие малого инновационного бизнеса. При этом не заработали пока и механизмы государственного принуждения кооперации крупных компаний с малыми путем аутсорсинга им части задач по разработке технологий и покупки у малых компаний их продукции. Согласно планам правительства госкомпании должны наращивать объемы закупок у малого бизнеса, однако госкомпании, в первую очередь ресурсодобывающие, сопротивляются каким-либо правительственным квотам в отношении таких закупок, объясняя это, в частности, тем, что их заказы на продукцию крупные и потому малый бизнес их не сможет выполнить². В то же время ряд крупных госкомпаний сотрудничают с малыми фирмами, однако и они выступают против жесткого квотирования закупок, которые они должны делать у малых компаний. Таким образом, текущая ситуация – это доминирование самообеспечения крупных компаний и слабый интерес к кооперации.

Кроме того, как показывают опросы компаний и научных организаций, большинство российских предприятий не используют отечественные разработки (НИОКР и технологии), поскольку в среднем 70% из них закупают готовые технологии за рубежом (по ряду отраслей, например в станкостроении, импорт составляет 95%)³. Отечественные инновации используют только 24% предприятий обрабатывающей промышленности, и 58% из них отмечают низкий уровень новизны научно-технических результатов, полученных в отечественных научных организациях и вузах (и созданных при них малых предприятиях)⁴. В связи с падением курса рубля ситуация становится почти тупиковой: быстро развернуть создание новых технологий на слабой научной базе нельзя.

Таким образом, отсутствие спроса со стороны крупных компаний на кооперацию с малым бизнесом объясняется еще и низким уровнем новизны и качества продукции, предлагаемой малыми фирмами. Есть и кадровый аспект, затрудняющий инновационное развитие, заключающийся в недостаточной квалификации кадров. Несмотря на то что уже более 20 лет реализуются различные программы обучения и переобучения, данный фактор эксперты продолжают называть в числе основных препятствий развитию инновационной деятельности в стране. Примечательно, что и здесь наметилась тревожная тенденция: спрос на образовательные программы, касающиеся технологических инноваций, падает как среди индивиду-

¹ Григорьева Э. Малышей загнали в угол. Условия для ведения малого и среднего бизнеса во многих российских регионах заметно ухудшились // Новые Известия, 30.07.2014 г. <http://www.newizv.ru/economics/2014-07-30/205499-malyshej-zagnali-v-ugol.html>

² Титов С., Чепанова М. Рынок не для мелких. Госкомпании борются против введения квот, которые обяжут их отдавать 18% заказов малому и среднему бизнесу// Ведомости, 11.11.2014 г. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/789101/rynok-ne-dlya-melkih>

³ Данные Министерства промышленности и торговли РФ. Зависимость промышленности России от импорта к 2020 г. снизится в 1,5 раза. // РБК, 11.07.2014 г. <http://www.rbc.ru/fnews.open/20140711091003.shtml>

⁴ Опрос НИУ ВШЭ, проведенный среди 2000 предприятий и более чем 1000 научных организаций. Источник: Волков М. ВШЭ: российские предприятия игнорируют инновации. 24.07.2014 г. http://i.rbc.ru/anons/item/vshe_rossijskie_predpriyatiya_ignoriruyut_innovatsii

альных предпринимателей, так и крупных компаний¹. Не исключено, что причина не в том, что участники рынка считают себя уже достаточно образованными, а в отсутствии предложения действительно актуальных программ. Вопрос о том, кто и чему учит, становится все более насущным по мере накопления опыта в бизнес-сообществе и старения кадров в сфере образования и науки.

В целом факторы, оказывающие негативное влияние на формирование цепочек добавленной стоимости, многообразны и неоднозначны, причем к сотрудничеству не готовы все акторы. Пока компании любого размера ориентированы не столько на взаимное сотрудничество, сколько на получение государственной поддержки финансового и иного характера.

Наконец, внешнеполитические условия и связанный с ними отток капитала отрицательно влияют и на инновационную сферу. Сократились как объем инвестиций в венчурной индустрии, так и шансы на вхождение иностранных владельцев капиталов в российские фонды. Объем частных средств на венчурном рынке снизился более чем вдвое – с начала года корпоративные фонды урезали поддержку проектов на 61%². Уже не первый год продолжается обсуждение важности расширения источников средств для венчурных инвестиций путем разрешения вложения средств пенсионных фондов³. Однако в текущей экономической ситуации появление данного источника вряд ли радикально изменит общий негативный тренд.

К концу ноября 2014 г. стало понятно, что начался отток и российских инвесторов из страны на международные рынки. Основная причина – отсутствие спроса на инновации в России, стимулировать который не удалось программами инновационного развития компаний с государственным участием и другими мерами «принуждения к инновациям». Другая причина – нарастание проблемы «выхода» из инновационного бизнеса (т.е. продажи его крупным высокотехнологичным компаниям) в связи с уходом или сокращением присутствия западных фирм на российском рынке⁴.

Однако при незначительном числе достижений мирового уровня одно направление продолжало развиваться сравнительно успешно – это инновации в области информационных технологий⁵. В данном случае влияние санкций может стать дополнительным стимулом развития этого направления в связи с резким удорожанием импортного инженерного программного обеспечения.

Общие неблагоприятные для инновационного развития экономические условия и необходимость импортозамещения стали причиной решения правительства о

¹ Пономарев И. Станислав Розмирович: в России происходит перезагрузка инновационной системы // Торгово-промышленные ведомости, 01.12.2014 г. http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/5236.html

² Оценка РВК. Источник: Едовина Т. Модель рынка в натуральную величину. Венчурный капитализм теперь ждет заказов и инвестиций от госкомпаний // Коммерсантъ, 08.12.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2628437>

³ Соловьев А. Зачем Медведев отдает пенсионные деньги стартапам, 13.08.2014 г. <http://top.rbc.ru/economics/13/08/2014/942690.shtml>

⁴ Туркот А. Почему венчурные фонды уходят из России, 25.11.2014 г. <http://daily.rbc.ru/opinions/business/25/11/2014/5473190acbb20f2a143fe496>

⁵ Игорь Агамирзян: Чтобы оставаться на месте, нужно очень быстро бежать, 18.12.2014 г. http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4992#top

пересмотре базового целеполагающего документа – Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ По данным на конец 2014 г., около трети из ее 45 целевых индикаторов не были достигнуты, а по таким разделам стратегии, как «инновационный бизнес», «эффективная наука» и «инновационное государство», две трети индикаторов оказались не выполненными. Наилучшие результаты получены по направлению «финансовое обеспечение», наихудшие – по разделу «участие в мировой инновационной системе» (провал по 75% индикаторов)². 30 декабря 2014 г. были обнародованы решения по итогам заседания президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию, на котором рассматривались вопросы корректировки Стратегии инновационного развития. К середине ноября 2015 г. должен быть разработан проект актуализированной стратегии³, и в дальнейшем обеспечен ежегодный мониторинг ее выполнения.

5.4.10. Развитие инфраструктуры: технологические платформы и инновационные кластеры

В 2014 г. государство продолжало работу по формированию связей в инновационной системе, в том числе путем поддержки инновационных кластеров и повышения значимости экспертной функции, которой были наделены технологические платформы. Инфраструктурные проекты пока остаются одними из наиболее успешных среди мер поддержки технологических инноваций. Так, в инновационных кластерах расходы на НИОКР участников кластеров возросли с 72,9 млрд руб. в 2012 г. до 85,4 млрд руб. в 2014 г. (в ценах 2012 г.)⁴.

Технологические платформы и кластеры получили новый импульс к развитию, но он реализован пока еще не в полной мере. В связи с новой индустриализацией возросло значение локализации (что обеспечивают кластеры) и сетевых взаимодействий (функция техплатформ). В конце 2014 г. кластеры получили из федерального бюджета дополнительные средства на свое развитие – причем сумма распределяемых средств выросла до 2,5 млрд руб. (против 1,3 млрд руб. в 2013 г.), и на нее могли уже претендовать все 25 поддержанных правительством кластеров. Вместе с тем бюджетные средства можно тратить только на ограниченное число мероприятий (обеспечение деятельности специализированных кластерных организаций, подготовку и переподготовку кадров, выставочно-ярмарочную деятельность, поддержку работы инжиниринговых центров и других инфраструктурных

¹ Вступительное слово Дмитрия Медведева на заседании президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию России «О ходе реализации стратегии инновационного развития России на период до 2020 г.», 19.12.2014 г. <http://government.ru/news/16196/>

² О реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Презентация. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 19.12.2014 г. <http://government.ru/media/files/A6DTgyvkUo8.pdf>

³ Решения по итогам заседания президиума Совета при президенте РФ по модернизации экономики и инновационному развитию, 30.12.2014 г. <http://government.ru/orders/16381/>

⁴ По данным субъектов РФ на сентябрь 2014 г. Источник: О реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Презентация. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 19.12.2014 г. <http://government.ru/media/files/A6DTgyvkUo8.pdf>

объектов). Характерно, что больше всего запросов поступило на поддержку инжиниринговых центров и специализированных кластерных организаций¹, что свидетельствует о росте понимания назначения кластеров как системных образований, а не просто совокупности объектов, размещенных на одной территории. Следует отметить, что работу инженерных центров в 2014 г. правительство оценило как «абсолютно эффективную», поскольку все поддерживаемые центры получили выручку не меньше размера государственной субсидии².

При этом следует отметить, что с точки зрения приоритетов финансирования российские кластеры поддерживаются правительством не так, как за рубежом. В Европе гораздо больше внимания уделяется финансированию совместных проектов в области исследований и разработок, что способствует технологическому развитию и расширению цепочек добавленной стоимости. В России этот аспект пока упущен, и кластеры интерпретируются практически исключительно как инфраструктурные проекты.

Также обращает на себя внимание то, что в развитии кластеров отражаются многие системные проблемы российской инновационной сферы, которые трудно устранить на локальном уровне. Так, специалисты Российской кластерной обсерватории отмечают, что в российских кластерах низкая доля частных организаций, малых и средних предприятий и слабая конкуренция внутри кластера³. Таким образом, опыт развития кластеров говорит о том, что первичной задачей инновационной политики должно быть изменение бизнес-климата и создание благоприятных условий для развития малых и средних предприятий, связей в инновационной системе. Кластеры могут слегка корректировать и ускорять процессы технологического развития, но как инструменты они вторичны и вряд ли могут изменить инновационную среду в целом.

Техплатформы, в отличие от кластеров, так и не получили целевое бюджетное финансирование для своего развития и подготовки стратегических документов. Однако им облегчили доступ к бюджетным средствам из федеральных целевых программ, так как платформы де-факто стали выполнять роль коллективных экспертов, проводящих предварительный отбор конкретных проектов в рамках отдельных ФЦП, оценивая их актуальность. Так, по ряду конкурсов ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.» заявки допускались к участию только при наличии документов об их поддержке техплатформами, что означает вхождение тематики, по которой подается заявка, в стратегическую программу исследований той или иной платформы⁴. С одной стороны, такая преселекция важна и увязывает интересы разных стейкхолдеров. С другой стороны, как всякое формальное требование, оно искажает спрос на финансирование. Так, ор-

¹ Минэкономразвития распределило субсидии 2014 г. на поддержку пилотных кластеров // Российская кластерная обсерватория, 19.11.2014 г. <http://cluster.hse.ru/news/1574/>

² Министры обсудили в Политехническом университете развитие инжиниринговых центров, 23.01.2015 г. https://www.spbstu.ru/news/2015_01_23/2015_01_23.asp

³ Куценко Е. Направления повышения эффективности кластерной политики в России. Презентация на Российской кластерной неделе. М., 27–28.11.2014 г. <http://www.slideshare.net/evgenyukutsenko/kutsenko-27112014>

⁴ Шаталова Н. Плюсы нового формата. Изменения в ФЦП пошли ей на пользу // Поиск. № 29–30. 25.07.2014 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/11182/>

ганизации, ранее не участвовавшие в платформах, стали стремиться стать их членами, но не для развития взаимодействий и уточнения стратегий своего развития, а для облегчения получения бумаг, важных для успешного прохождения конкурсов на получение бюджетных средств.

Необходимо отметить и фактор качества экспертизы. Поскольку платформы развивались без государственной поддержки, серьезными коллективными экспертами они пока еще не стали, и потому их оценки развития той или иной технологической области надо воспринимать критически. В частности, на заседании Форсайт-сессии в НИУ ВШЭ было отмечено, что пока платформы не представляют консолидированного мнения науки и бизнеса в области технологического развития¹. Из 35 технологических платформ не более 20% могут обосновать свои предложения по стратегическим направлениям развития. Платформы пока мало содействуют и изменению образовательной среды, а именно, созданию учебных курсов, лабораторий или кафедр, развивающих новые технологические направления.

Отчасти слабость потенциала платформ подтверждается их незначительной включенностью в международные сети и партнерства (табл. 22). Уровень международных связей платформ может оцениваться по двум параметрам: степени активности в развитии партнерских отношений, участии в международных конференциях и выставках, а также наличию в составе участников платформ зарубежных организаций. Первый показатель более объективный, поскольку зарубежные члены в составе платформ могут выполнять номинальную представительскую функцию и необязательно способствовать интернационализации.

Таблица 22

Технологические платформы: степень включенности в систему международных связей

Название платформы	Активна в развитии международных связей	Наличие зарубежных организаций в составе платформы
<i>Медицина будущего</i>	+	+
Биоиндустрия и биоресурсы – Биотех 2030	+	–
<i>Биоэнергетика</i>	+	+
Инновационные лазерные оптические и оптоэлектронные технологии – фотоника	+	–
Радиационные технологии	+	–
Освоение океана	+	–
<i>Текстильная и легкая промышленность</i>	+	+
3 платформы в области добычи и переработки углеводородов	–	+
Экологически чистый транспорт «Зеленый автомобиль»	–	+
Строительство и архитектура	–	+

Источник: составлено автором на основе данных из: «Российские технологические платформы». Московский международный форум «Открытые инновации». Минобрнауки России, Минэкономразвития России, РФТР. М., 2014.

Из данных табл. 22 следует, что только в трех платформах удачно сочетаются оба параметра международной активности, причем в двух из них организационно-

¹ Форсайт как платформа для решения проблем развития, 2.04.2014 г. <http://conf.hse.ru/2014/news/120086267.html>

координаторы развивали такие международные связи еще до того, как стали членами платформ.

* * *

Таким образом, 2014 год характеризовался медленной реализацией научной и инновационной политики в условиях усложняющихся внешних условий и нарастания экономических проблем. Разработка дальнейших шагов по реформированию научного комплекса была недостаточно скоординирована, что завершилось плохой стыковкой и недостаточной проработкой ключевых мероприятий, а также продлением моратория еще на один год на сделки с имуществом и кадровые изменения в институтах, ранее находившихся в составе РАН, РАМН и РАСХН. Появление новой управленческой структуры – ФАНО – не оптимизировало, а пока усложнило и сделало невнятным разделение функций между основными ведомствами, ответственными за развитие науки в стране. К концу года все отчетливее стали проявляться признаки усиления оттока научных кадров за рубеж.

Бюджетные проектировки свидетельствуют о том, что государственное финансирование НИОКР уже не будет расти прежними темпами, и с 2016 г. фактически запланирован выход на неизменный объем ассигнований, что с учетом инфляции означает снижение бюджетных расходов. Одновременно внешнеполитические проблемы стали сказываться на международном научном и технологическом сотрудничестве, принуждая к переходу к мобилизационной модели науки. Однако это сложно реализовать ввиду слабости научного комплекса по целому ряду перспективных научных и технологических направлений.

В инновационной сфере наблюдался отток российского и зарубежного капитала, особенно очевидный в сфере венчурных инвестиций в связи с сокращением возможных вариантов выхода из высокотехнологичных бизнесов. В то же время заметно усилилось внимание государства к мерам политики, направленным на укрепление связей между основными акторами инновационной системы.