



Учреждение Российской академии наук
Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН

ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Москва
2011

УДК 34:[332.0218:364](470+571)
ББК 67.405(2Рос)+60.524.122.111(2Рос)
Э15

Монография подготовлена авторским коллективом в составе:
д.э.н. Авраамовой Е.М. (Введение, гл. 4), д.э.н. Александровой О.А.
(гл. 4), к.э.н. Бочкарёвой В.К. (гл. 2, гл. 3), к.э.н. Волковой Г.Н.
(гл. 5), к.э.н. Миграновой Л.А. (гл. 1), д.э.н. Тореева В.Б. (гл. 6).

Научный редактор — д.э.н., профессор Авраамова Е.М

Монография рекомендована к изданию Ученым советом ИСЭПН РАН

Рецензенты: д.э.н., профессор Тихонова Н.Е., д.э.н. Клячко Т.Л.

Э15 Эволюция нормативной базы социальных реформ : [монография] /
[Авраамова Е. М. и др.] ; [науч. ред. — Авраамова Е. М.] ; Учреждение
Российской акад. наук Ин-т соц.-эконом. проблем народонаселения
РАН (ИСЭПН). — М. : ИСЭПН РАН, 2011. — 244 с.

ISBN 978-5-903198-24-5

Монография посвящена актуальным проблемам реформирования социальной сферы в России в постсоветский период. Представлен подробный анализ законодательных нормативных документов в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, реформирования здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства. На данных государственной статистики и специальных социологических опросов населения и экспертов анализируются результаты проводимых в стране реформ, их соответствие стоящей перед страной задаче модернизационного развития. Отдельная глава посвящена вопросам развития малого бизнеса в России.

Монография подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда. Проект № 11-32-03001а.

ISBN 978-5-903198-24-5



УДК 34:[332.0218:364](470+571)
ББК 67.405(2Рос)+60.524.122.111(2Рос)

© ИСЭПН РАН, 2011
© Оформление. М-Студио 2011.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Государственное регулирование заработной платы	7
1.1. Минимальная заработная плата	8
1.2. Реформирование системы оплаты труда в бюджетной сфере	13
1.2.1. Новая система оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов	17
1.2.2. Новая система оплаты труда в бюджетных учреждениях субъектов РФ	25
Глава 2. Пенсионная реформа и качество жизни пенсионеров	54
2.1. Реформирование пенсионной системы в России	54
2.2. Уровень и качество жизни пенсионеров	75
Глава 3. Реформирование здравоохранения и обеспечение равной доступности к бесплатным медицинским услугам	94
3.1. Введение обязательного медицинского страхования	97
3.2. Внедрение стационарнозамещающих технологий и сокращение сети медицинских учреждений	106
3.3. Реформа здравоохранения в контексте реформирования межбюджетных отношений	117
Глава 4. Эволюция образовательной политики в 1990-е и 2000-е гг.	128
4.1. Образовательная политика и качество образования	128
4.2. Образовательная политика и доступность образования	147
4.3. Результаты образовательной политики глазами работодателей и домохозяйств	164
Глава 5. Реформирование ЖКХ и обеспеченность населения благоустроенным жильем	172
5.1. Основные этапы реформирования жилищно-коммунального хозяйства	173
5.2. Состояние жилищно-коммунального комплекса	187
5.3. Жилищная обеспеченность населения и рынок жилья	189
Глава 6. Государственная политика в отношении малого бизнеса	201
6.1. Предпосылки появления малого предпринимательства в России	201
6.2. Проблемы начального этапа становления малого бизнеса	206
6.3. Попытка создания эффективной институциональной среды	214
6.4. Политика в отношении малого бизнеса в XXI в.	232
Список литературы	237

ВВЕДЕНИЕ

В данной монографии представлена попытка проследить траекторию развития в постсоветский период законодательства, регулирующего отношения в социальной сфере. Поскольку целью являлся не сугубо правовой, а прежде всего социально-экономический анализ, интерес представляла не столько правовая сторона законотворчества, сколько отраженные в нормах законов концептуальные подходы к решению одновременно и острых, и насущных социальных проблем — иначе говоря, социальная идеология новой России, ее соответствие стоящей перед страной задаче модернизационного развития.

Вместе с тем отправным пунктом и одновременно своего рода камертоном для подобного анализа может и, как представляется, должна служить конкретная норма закона, но, разумеется, закона не проходного, легко изменяемого в соответствии с требованиями текущего момента, а фундаментального, декларирующего самые основы данного государства и общества. Иными словами, необходимы отсылки к российской Конституции, в которой обозначены те или иные социальные права граждан, имеющие отношение к конкретным социальным благам или правоотношениям (образованию и здравоохранению, труду и пенсионному обеспечению, жилью и охране материнства и детства). Так, в главе 1 «Основы конституционного строя» содержится статья 7, провозглашающая Россию социальным государством. Наличие подобного нормативного указания позволяет оценивать формируемую правовыми инструментами российскую социальную реальность как на предмет соответствия заданному типу государства, так и на сопоставимость с иными государствами, также провозглашающими себя социальными и при этом являющими пример достаточно успешного воплощения конституционной нормы в повседневную реальность.

Переход к иной социально-экономической формации, вызвавший небывалые в советской действительности явления, такие как формирование негосударственного сектора в образовании и здравоохранении, массовая приватизация жилья, реорганизация коммунального хозяйства и т.п., объективно требовал изменений в законодательном регулировании отраслей социальной сферы. И они проводились в острых спорах между представителями разных взглядов на

роль государства, на приоритетные направления развития, на соотношение целей и средств их достижения. И на страницах монографии можно обнаружить следы «позиционных боев» вокруг принципиальных положений социального законодательства, иногда затягивавшихся на десятилетие.

Тем не менее основной парадигмой постсоветского социального законодательства, индикатором чего служит принятие бюджета, была идея сокращения социальных расходов государства или, как минимум, существенного сдерживания их роста с одновременным переносом бремени оплаты социальных услуг на плечи населения. В 1990-е гг. это мотивировалось дефицитом средств, а в 2000-е — угрозой инфляции. Такая направленность как бюджетной политики, так и всего законодательного регулирования отношений в социальной сфере плохо согласуется с природой формирования и механизмами функционирования социального государства. Восприятие социальной сферы как исключительно непроизводительной, отвлекающей ресурсы государства от более рациональных вложений, а граждан страны — исключительно как проедающих бюджет социальных иждивенцев, выдает узость экономического мышления и игнорирование практики действительно успешных социальных государств, где адекватно финансируемое и разумно организованное социальное обеспечение является важным фактором развития производительного сектора экономики и, таким образом, экономического роста.

Подобный, избранный в начале реформ подход опасен тем, что в силу логики институциональных изменений имеет тенденцию к воспроизводству и, таким образом, достаточно жестко задает дальнейшее направление развития социальных отношений, а в конечном итоге — образ российского общества. Свидетельством тому являются как обсуждаемые законодательные инициативы, такие как призывы к повышению пенсионного возраста и ужесточению трудового законодательства, так и радикальное изменение системы финансирования учреждений бюджетной сферы в рамках 83-ФЗ, провоцирующее существенный рост платности социальных услуг.

На этом фоне российское социальное законодательство проходит новый этап своей эволюции — стартовал процесс пересмотра основ законодательства об образовании и здравоохранении. Насколько эти, закладываемые сегодня нормы соответствуют задаче форми-

рования человеческого потенциала для ускоренной модернизации? Произойдет ли изменение того явно диссонирующего с обозначенной задачей вектора социального законодательства, что столь заметно обнаружился в рамках анализа, представленного в настоящей монографии? Это — вопрос для новых исследований.

ГЛАВА 1.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

При переходе к рыночной экономике в России была принята новая схема регулирования оплаты труда. В компетенции государства осталось: установление минимальной заработной платы и системы оплаты труда в бюджетной сфере, районное регулирование заработной платы (установление районных коэффициентов и надбавок к заработной плате в районах с неблагоприятными природно-климатическими условиями), участие в социальном партнерстве и контроль за выполнением коллективных договоров.

Проблемы, накопившиеся в области заработной платы за последние 20 лет, являются тормозом социально-экономического развития страны. Они давно и хорошо известны:

- низкий уровень заработной платы и в первую очередь в бюджетной сфере;
- отсутствие социально-обоснованной минимальной оплаты труда, высокая доля работников с заработной платой ниже прожиточного минимума;
- высокая дифференциация заработков;
- наличие скрытой от налогообложения заработной платы;
- несвоевременная выплата заработанных денег.

Начиная с 2004 г. федеральное правительство приняло ряд законодательных актов — Федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004, Федеральный закон № 54-ФЗ от 20.04.2007 и Постановление Правительства РФ № 583 от 05.08.2007, которые внесли изменения в Трудовой кодекс РФ, касающиеся минимальной заработной платы, расширили права регионов по установлению систем и условий оплаты

труда в подведомственных бюджетных учреждениях и установили новую систему оплаты труда (НСОТ) в федеральных бюджетных учреждениях, что должно было изменить сложившуюся ситуацию с оплатой труда в России.

1.1. Минимальная заработная плата

Минимальная заработная плата или минимальный размер оплаты труда (МРОТ) — социально-экономический институт рыночной экономики, который должен учитывать интересы наемных работников, работодателей и государства. В современной России МРОТ по большому счету не отвечает ничьим интересам и является предметом широких дискуссий среди экономистов и политиков.

В СССР действовала общегосударственная система тарифных ставок и окладов, которая охватывала все отрасли, организации и учреждения. Минимальная тарифная ставка рабочего 1-го разряда, работающего в нормальных условиях в отраслях, не имеющих особого народнохозяйственного значения, и являлась ***минимальной заработной платой***. Фактически это была только часть заработка работника 1-го разряда (т.е. тарифная часть, которая составляла чуть больше половины заработка). Другая часть начислялась работнику с учетом условий и результатов труда. И в таком понимании минимальная заработная плата стала использоваться и в условиях трансформирующейся экономики России. В бюджетном секторе это была ставка 1-го разряда ЕТС, во внебюджетном — минимальный заработок работника.

Минимальная оплата труда, установленная на федеральном уровне, — это вид социальной гарантии наемным работникам в отношении нижней границы оплаты труда неквалифицированного работника, отработавшего полный рабочий месяц и выполнившего все свои трудовые обязательства. Это требование является обязательным и не подлежит никакой дифференциации: ни по видам деятельности, ни по территориям, ни по профессиям. **И это первая и очень серьезная проблема МРОТ**, которая ставит работодателей в неравные усло-

вия по расходам на рабочую силу, дает конкурентные преимущества одним перед другими. Для работников, занятых на рабочих местах с разными условиями труда и проживающих в различных природно-климатических зонах, ее величина, установленная для страны в целом, не отражает фактически необходимые затраты на воспроизводство простой рабочей силы.

На протяжении всех лет реформ повышение МРОТ проводится в первую очередь в соответствии с интересами и возможностями государства. В результате, если в 1992 г. МРОТ составлял 11,7% от средней заработной платы (индекс Кейтца), то в 1999 г. — 5,5%. С 2000 г. МРОТ стал повышаться практически ежегодно и к 2005 г. составлял 8,4%.

Значительное повышение МРОТ началось с сентября 2007 г., когда индекс Кейтца достиг 17%, превысив уровень 1991 г. (13%). В январе 2009 г. с повышением МРОТ до 4330 руб. индекс Кейтца вырос до 24,2%, и только в 13 субъектах Российской Федерации с очень низкой оплатой труда (ниже 70% от среднероссийского уровня) он достиг 33–47%. В конце 2010 г. по стране в целом индекс снизился до 21,3%.

Все эти годы субъектам Российской Федерации не запрещалось устанавливать на подведомственной территории региональные МРОТ в повышенном размере за счет собственных средств, однако до 2003 г.

Таблица 1.1

Динамика МРОТ (2000–2009 гг.)

Дата установления	Размер МРОТ, руб. в месяц	Соотношение МРОТ и ПМ трудоспособного, %	Индекс Кейтца, %
С 01.01.2009	4330*	78,8	24,2
С 01.09.2007	2300*	54,8	17,0
С 01.05.2006	1100	29,6	10,6
С 01.09.2005	800	24,3	9,2
С 01.01.2005	720	22,9	8,4
С 01.10.2003	600	25,6	10,8
С 01.05.2002	450	23,0	11,7
С 01.07.2001	300	18,1	8,8
С 01.01.2001	200	13,2	7,2
С 01.07.2000	132	9,8	6,1

* С учетом компенсационных и стимулирующих выплат.

на всей территории страны действовал единый минимум, установленный федеральной властью. Москва была первым регионом, который установил на своей территории МРОТ в повышенном размере (1650 руб. в месяц). Исключение составляли организации федерального подчинения, расположенные в столице. В последующие годы ее примеру последовали лишь отдельные экономически развитые регионы.

В 2008 г. ситуация в регионах резко меняется (табл. 1.2).

Примерно в половине субъектов РФ был установлен региональный МРОТ. В 11 регионах он в 2 и более раз превышал федеральный уровень — 2300 руб. В 3-х субъектах РФ МРОТ превысил региональный ПМ трудоспособного, а в 16 — достиг уровня регионального ПМ трудоспособного населения. В 16 регионах МРОТ не относился к работникам бюджетной сферы. В Новосибирской области и Алтайском крае были установлены так называемые субминимумы для занятых в сельском хозяйстве, торговле, транспорте [1].

Таблица 1.2

МРОТ в субъектах РФ в 2008 и 2009 гг.

2008 г.	2009 г.
В 11 субъектах РФ региональный МРОТ в 2 и более раза превышал федеральный уровень (Москва, Тверская, Ярославская, Московская, Калининградская, Мурманская, Кемеровская, Новосибирская, Сахалинская области, Красноярский и Приморский края).	В Москве региональный МРОТ в 2 раза превышал федеральный уровень.
В 3-х регионах МРОТ превысил региональный ПМ.	В 7 регионах МРОТ превысил региональный ПМ (Санкт-Петербург, Московская, Калининградская, Волгоградская, Ростовская, Кемеровская, Новосибирская области).
В 16 регионах МРОТ достиг уровня ПМ трудоспособного населения.	В 13 регионах МРОТ достиг уровня ПМ трудоспособного населения.
В 16 субъектах РФ региональный МРОТ не относится к занятым в бюджетной сфере.	В 13 субъектах РФ региональный МРОТ не относился к занятым в бюджетной сфере.
В Новосибирской области и Алтайском крае установлены субминимумы для занятых в сельском хозяйстве, торговле, транспорте.	

В 2009 г. в связи с кризисом и повышением МРОТ до 4330 руб. картина несколько меняется: отказались от регионального МРОТ Белгородская, Владимирская, Воронежская, Тульская, Курганская, Свердловская и Тюменская области, республики Башкортостан, Татарстан, Чувашская. Из 11 регионов осталась только Москва, где региональный минимум заработной платы оставался в 2 раза выше федерального уровня; в 7 регионах МРОТ превышал региональный ПМ трудоспособного; в 13 регионах МРОТ достигал уровня ПМ трудоспособного населения и еще в 13 не относился к бюджетной сфере.

Такая динамика последних двух лет объясняется прежде всего изменениями в законодательстве. Федеральным законом № 54-ФЗ от 20.04.2007 изменены отдельные статьи Трудового кодекса РФ, в частности отменена ч. 2 ст. 129, касающаяся содержания минимальной заработной платы, которая по ранее действующему законодательству не включала стимулирующие и компенсационные выплаты. Новая формулировка ставит в неравные условия работников с разными результатами труда, снижает трудовую мотивацию. Включение компенсационных выплат, которые по своей природе призваны компенсировать работнику тяжелые и неблагоприятные условия труда и проживания, также не правомерно. **И в этом состоит вторая проблема МРОТ.**

Таким образом, если посмотреть, что представляет собой минимум 4330 руб., который введен с 1 января 2009 г., т.е. вычестъ из него все компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты, то «чистый» минимальный оклад рабочего 1-го разряда составит в среднем 2600–2800 руб.¹ В зависимости от специфики производства и его рентабельности эта ставка сильно различается: в металлургии — 2451 руб., в образовании — 3408 руб.

Повышение минимума (в 1,9 раза) в 2009 г. должно было бы привести к значительному росту численности работников с заработком на уровне и ниже МРОТ. Однако, по данным Росстата, за апрель 2009 г. численность таких работников в среднем по стране возросла лишь до 3,1 против 1,4% в 2007 г. При этом в разных сферах деятельности ситуация складывалась далеко не одинаково. Так, в добывающей промышленности численность работников с заработком ниже МРОТ практически не изменилась (0,4%), несколько выросла в обрабатывающих производствах — до 1,7% (в том числе в текстильной — 5,5%) и, наобо-

¹ Расчеты НИИ труда и социального страхования [2].

рот, в сельском хозяйстве достигла 11,9%, в связи — 6,9%, в образовании — 5,2% и здравоохранении — 3%. В зависимости от структуры экономики изменилась численность таких работников по регионам страны. В Северо-Кавказских республиках она выросла от 5,1% в Адыгее до 11,3% в Дагестане, тогда как в Мурманской области, ХМАО, ЯНАО, Чукотском АО, где действует большой районный коэффициент, осталась на уровне 0,1–0,3%.

Таким образом, новые поправки в законодательство о составе минимальной гарантии наемным работникам сложно назвать социально и экономически обоснованными. Специальные исследования показали, что в субъектах РФ, где действует региональный коэффициент, связанный со сложными природно-климатическими условиями, у работников размер заработка без учета компенсационных выплат стал ниже.

Третья проблема МРОТ — его размер. В ТК РФ (ст. 133) записано, что минимальная зарплата должна быть не меньше ПМ трудоспособного. Однако эта норма является отложенной, так как в соответствии со ст. 421 ТК РФ порядок и сроки поэтапного повышения МРОТ до ПМ и механизм, гарантирующий МРОТ, устанавливается специальным федеральным законом, который до сих пор не принят. В январе 2009 г. по стране в целом (после всех повышений) МРОТ составлял около 79% от ПМ трудоспособного. По итогам 9 месяцев 2010 г. это соотношение снизилось до 71,3%. Однако действующий ПМ трудоспособного рассчитан лишь на простое физическое воспроизводство среднестатистического работника и не учитывает сложность, тяжесть и условия труда, а также возраст и пол работника. Чтобы МРОТ обеспечивал расширенное воспроизводство, он должен, кроме всего прочего, включать иждивенческую нагрузку на работника. Этот вопрос остается дискуссионным — противники этого объясняют свою позицию тем, что заработок на уровне МРОТ имеет в основном молодежь, не вступившая в брак.

В развитых странах, как правило, МРОТ устанавливается на предприятиях путем договорных отношений. И только для мелких предприятий, где нет профсоюзных организаций, МРОТ устанавливает государство. В рекомендациях Международной организации труда (МОТ) записано, что МРОТ должен быть не меньше прожиточного минимума, а в рекомендациях Совета Европы — не менее 60% от

медианного уровня. В нашей стране администрация экономически развитых регионов, а также сильные профсоюзы путем переговоров с работодателями добиваются более высоких размеров МРОТ, чем устанавливаемый на федеральном уровне.

Необходимые корректировки законодательства на федеральном уровне:

1. МРОТ необходимо устанавливать не в абсолютном значении, а в соотношении с ПМ трудоспособного (%). Это позволит поставить работодателей разных регионов страны в равные условия по расходам на рабочую силу.

2. Отменить поправки, внесенные в ТК РФ Законом № 54-ФЗ от 20.04.2007, касающиеся включения в состав минимальной заработной платы как гарантируемой платы за труд, компенсационных и стимулирующих выплат.

3. Изменить критерий размера МРОТ; ПМ трудоспособного должен обеспечивать социально необходимый минимум потребления для расширенного воспроизводства простой рабочей силы.

4. Изменить механизм индексации МРОТ — законодательно закрепить регулярный пересмотр МРОТ, увязав его с индексом роста потребительских цен и состоянием рынка труда.

Такие корректировки позволят МРОТ полноценно выполнять свою основную функцию минимальной социальной гарантии.

1.2. Реформирование системы оплаты труда в бюджетной сфере

В бюджетной сфере занято 14,4 млн чел., или больше 20% от занятых в экономике, в том числе 3,3 млн чел. являются работниками федеральных учреждений.

В октябре 1992 г. была введена Единая тарифная сетка (ЕТС) для оплаты труда работников бюджетной сферы на всей территории страны, основанная на принципах сопоставления сложности труда и квалификационного уровня работников. Она обеспечивала равный подход к оценке сложности выполняемых работ, единые принципы опла-

ты труда занятых в разных отраслях и охватывала все категории работников. Тарификация рабочих производилась с 1-го по 7-й разряд. Служащие, специалисты и руководители тарифицировались со 2-го по 18-й разряд. С целью повышения мотивации труда высококвалифицированных работников был установлен тарифный коэффициент диапазоном 1:10,07. Такой диапазон тарифного коэффициента при повышении тарифной ставки 1-го разряда требовал существенного увеличения общих расходов на оплату труда в бюджетных организациях. В связи с этим в 1999 г. было принято решение о сокращении его до соотношения 1:8,23 раз, а в 2001 г. — до 1:4,5, что привело к уравниловке в оплате труда по ЕТС, снижению мотивации труда и требовало от администрации бюджетных организаций установления дополнительных надбавок квалифицированным специалистам. Однако при низкой ставке 1-го разряда ЕТС, которая была равна МРОТ, это не решало проблемы низких заработков в социальной сфере и стало причиной высокой текучести кадров.

Таким образом, искусственное сокращение диапазона тарифных ставок, которое не соответствовало сокращению различий в качестве труда работников разной профессиональной подготовки, и низкий размер ставки 1 разряда, не обеспечивающей даже физическое воспроизводство неквалифицированной рабочей силы, привели к тому, что ЕТС перестала выполнять возложенные на нее функции.

В 2002 г. Правительством РФ был разработан проект Концепции реформирования системы оплаты труда работников бюджетных организаций. В качестве определяющих принципов были отказ от ЕТС и переход к дифференцированным условиям оплаты в отраслях бюджетной сферы исходя из особенностей в содержании и условиях труда в каждой отрасли, объемов бюджетных ассигнований и наличия внебюджетных средств.

Данная Концепция вызвала негативную реакцию в Государственной думе, в субъектах РФ и у целого ряда специалистов. Госдума 14 февраля 2003 г. приняла Постановление, в котором говорилось, что принятие Концепции в такой редакции может осложнить социально-экономическую ситуацию в стране и создать дополнительную напряженность в обществе. Прежде всего это касалось предлагаемого уменьшения объема государственных гарантий в области оплаты труда до уровня минимальной заработной платы. Передача регионам

полномочий по установлению ставок и окладов без соответствующего финансового обеспечения существенно усилит региональную дифференциацию оплаты труда работников бюджетной сферы.

Концепция не была утверждена и оставалась в стадии проекта, однако ее основные положения начали реализовываться с 1 января 2005 г. с момента вступления в действие Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22.08.2004, согласно которому были внесены изменения в Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон № 22-ФЗ «Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы» от 04.02.1999, Федеральный закон № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» от 19.06.2000, а также изменены и отменены некоторые нормативно-правовые акты.

Указанным законом была отменена ЕТС, которая являлась гарантией по оплате труда работников бюджетной сферы на всей территории страны по всем 18 разрядам в размере, установленном Правительством РФ. По новому законодательству система оплаты труда и тарификация работников федеральных госучреждений устанавливается Правительством РФ; работников госучреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений – субъектами РФ и органами местного самоуправления. Тарифная система оплаты труда работников других (кроме бюджетных) организаций может определяться коллективными договорами и соглашениями (ст. 143).

Особенность подхода к формированию систем оплаты труда заключается в том, что *установленные на федеральном уровне условия оплаты труда не являются обязательными для регионов и территорий*. При их введении в государственных учреждениях субъектов РФ и в учреждениях муниципальных образований соблюдается *принцип добровольности*. Регионам разрешено устанавливать свои системы оплаты труда для подведомственных бюджетных учреждений. Это снимает ответ-

ственность федерального центра за низкую оплату труда работников бюджетной сферы в регионах.

Органам государственной власти субъектов РФ было *предоставлено право за счет средств своих бюджетов устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате* за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, по сравнению с установленными Правительством РФ (ст. 316 и 317).

Воспользоваться этими правами могли только те субъекты РФ, которые не получали дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ. Мониторинг МЗСР РФ по реализации Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 за 2005 и 2006 гг. показал, что подавляющее число регионов не спешили с нововведениями. Лишь в Тюменской области (2005 г.) и Санкт-Петербурге (2006 г.) отказались от использования ЕТС в бюджетной сфере и перешли на новые системы оплаты труда. В 2005 г. 9 субъектов РФ (Республика Башкортостан, ХМАО, Белгородская, Пермская, Липецкая, Самарская, Калининградская, Ленинградская области и частично Калужская область) установили надбавки к ставкам ЕТС². Год спустя к ним присоединилась Республика Татарстан. Эти надбавки в большинстве случаев имели политический характер и не решали проблемы низкой оплаты труда работников бюджетной сферы. Они вводились, как правило, только для первых разрядов, без сохранения и без того низкой дифференциации ставок ЕТС (4,5 раза). Поэтому во всех 10 регионах произошло сокращение разницы в ставках между 18-м и 1-м разрядами. Наибольшее снижение межразрядного коэффициента в 2005 г. было зафиксировано в ХМАО (3,67 раза), в 2006 г. — в Республике Татарстан (3,49 раза), что не могло не сказаться на мотивации труда работников бюджетной сферы.

В Трудовом кодексе был законодательно сохранен статус Единого квалификационного справочника руководителей, специалистов и служащих (ЕКС) и Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (ЕТКС), с помощью которых проводятся тарификация и присвоение тарифных разрядов работникам.

Для соблюдения единых подходов к регулированию заработной платы отраслей бюджетной сферы Российская трехсторонняя комис-

² Официальный сайт МЗСР РФ. Мониторинг реализации Федерального закона ФЗ-122 от 22.08.2004 за 2005 и 2006 гг.

сия по регулированию социально-трудовых отношений ежегодно, до рассмотрения в Государственной думе проекта бюджета должна разрабатывать Единые Рекомендации по системе оплаты труда, которые учитываются всеми органами исполнительной власти при определении размеров финансирования учреждений бюджетной сферы (ст. 135).

1.2.1. Новая система оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов

С 1 декабря 2008 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 583 от 05.08.2007 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов...» введена новая система оплаты труда (НСОТ) в бюджетных организациях, финансируемых из федерального бюджета. На эти цели фонд оплаты труда был увеличен на 30%. НСОТ направлена на решение следующих задач: установление окладов в зависимости от отраслевой специфики труда, квалификации работника и сложности выполняемых работ; упорядочение компенсационных и стимулирующих выплат, повышение оплаты труда. НСОТ является более гибкой системой по сравнению с ЕТС. Ее введение проводилось на основе Методических рекомендаций по введению в федеральных бюджетных учреждениях новых систем оплаты труда, разработанных Минздравсоцразвития России (Приказ № 663 от 22.10.2007) [3]. В них в частности указывается:

1. Заработную плату работника следует определять исходя из должностных окладов, тарифных ставок, ставок заработной платы, выплат компенсационного и стимулирующего характера.

2. Заработная плата работников (без учета стимулирующих выплат), устанавливаемая в соответствии с НСОТ, не может *быть меньше заработной платы* (без учета стимулирующих выплат), *выплачиваемой до введения НСОТ*, при условии сохранения объема должностных обязанностей работников и выполнения ими работ той же квалификации.

3. Базовые оклады (базовые должностные оклады), базовые ставки заработной платы, которые устанавливает Правительство РФ, рекомендуется *рассматривать как основу* для установления окладов

(должностных окладов), ставок заработной платы работников, определяемых в соответствии с требованиями к профессиональной подготовке и уровню квалификации, а также с учетом сложности и объема выполняемой работы.

4. Руководителю учреждения рекомендовано осуществлять определение размеров окладов (должностных окладов), ставок заработной платы на основе группировки должностей специалистов по категориям различных работ, являющихся равноценными, по следующим параметрам: набору исполняемых трудовых функций; сложности, интенсивности и результативности труда; требований к профессиональной квалификации (наличию специального образования и профессионального опыта); уставных целей и ряда других.

Размеры окладов (должностных окладов), ставок заработной платы в соответствии со штатным расписанием рекомендуется *утверждать локальным нормативным актом* по согласованию с соответствующим профсоюзом. Сложность работ устанавливается путем аттестации (сертификации) работ и услуг (на основе экспертной оценки).

5. *Выплаты компенсационного и стимулирующего характера устанавливаются* в процентном отношении к минимальному окладу по соответствующим профессионально-квалификационным группам должностей без учета повышающих коэффициентов. Для целей стимулирования труда работников к качественным результатам труда и поощрения за качественно выполненную работу объем средств на указанные выплаты рекомендуется предусматривать *в размере не менее 30% от общих поступлений в фонд оплаты труда*. Средства на оплату труда, поступающие от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, рекомендуется направлять на выплаты стимулирующего характера.

6. *Должностной оклад руководителя* учреждения рекомендуется определять трудовым договором в размере, составляющем 5 размеров средней заработной платы работников основного персонала возглавляемого им учреждения. Должностные оклады заместителей руководителей и главных бухгалтеров учреждений рекомендуется устанавливать на 10–30% ниже должностных окладов руководителей этих учреждений.

Выплаты *стимулирующего характера* руководителю учреждения рекомендуется устанавливать федеральным органом исполнительной власти (иным государственным органом или организацией), в ведении которого находится учреждение, а их размеры целесообразно определять с учетом результатов деятельности учреждения.

7. В связи с введением новых систем оплаты работников федеральных бюджетных учреждений *рекомендуется рассмотреть вопросы об оптимизации штатной численности.*

Помимо указанных Методических рекомендаций, МЗСР РФ разработал профессионально-квалификационные группы должностей для общеотраслевых должностей с выделением квалификационных уровней, предусматривающие повышающие коэффициенты, и установил по ним базовые оклады:

- 1-й уровень ПКГ — 2 квалификационных уровня;
- 2-й уровень ПКГ — 5 квалификационных уровней;
- 3-й уровень ПКГ — 5 квалификационных уровней;
- 4-й уровень ПКГ — 3 квалификационных уровня.

НСОТ разрабатывалась на основе ЕТС, поэтому неудивительно, что общее число квалификационных уровней в 4-х профессионально-квалификационных уровнях равно 15 разрядам для служащих в ЕТС (2—16-й разряды ЕТС, 17-й и 18-й разряды имели работники администрации учреждений). В разработанных МЗСР РФ ПКГ общеотраслевых должностей учитывается только уровень образования, не учитываются стаж и другие важные факторы, характеризующие профессиональные качества работников. Предполагается, что это должно оплачиваться путем установления стимулирующих надбавок к должностному окладу.

Отраслевые министерства и ведомства разрабатывали профессиональные квалификационные группы должностей работников и соответствующие им квалификационные уровни работников по направлениям деятельности подведомственных учреждений. Затем направляли их на согласование в МЗСР РФ, которое утверждало их своими приказами. Отраслевые министерства и ведомства своими приказами утверждали условия оплаты труда. Так, например, приказом МЗСР РФ № 216н от 05.05.2008 утверждены *должности работников*

образования, которые объединены в 4 группы ПКГ с разным количеством квалификационных уровней (схема 1).

Схема 1

Должности работников образования

<i>ПКГ должностей учебно-вспомогательного персонала первого уровня – вожатый, секретарь учебной части.</i>
<i>ПКГ должностей учебно-вспомогательного персонала второго уровня. Два квалификационных уровня: 1-й уровень – дежурный по режиму; младший воспитатель; 2-й уровень – диспетчер образовательного учреждения; старший дежурный по режиму.</i>
<i>ПКГ должностей педагогических работников. Четыре квалификационных уровня: 1-й уровень – инструктор по труду, инструктор по физической культуре, музыкальный руководитель, старший вожатый;</i>
<i>2-й уровень – инструктор-методист, концертмейстер, педагог дополнительного образования, педагог-организатор, социальный педагог, тренер-преподаватель.</i>
<i>3-й уровень – воспитатель, мастер производственного обучения, методист, педагог-психолог, старший инструктор-методист, старший педагог дополнительного образования, старший тренер-преподаватель.</i>
<i>4-й – преподаватель*, преподаватель-организатор основ безопасности жизнедеятельности, руководитель физического воспитания, старший воспитатель, старший методист, учитель, учитель-дефектолог, учитель-логопед.</i>
<i>ПКГ руководителей структурных подразделений. 3 квалификационных уровня: 1-й уровень – заведующий (начальник) структурным подразделением: кабинетом, лабораторией, отделом, сектором, центром и т.д.</i>
<i>2-й уровень – заведующий (начальник) обособленным структурным подразделением.</i>
<i>3-й уровень – начальник (заведующий, директор, руководитель, управляющий) обособленного структурного подразделения образовательного учреждения (подразделения) начального и среднего профессионального образования.</i>
<i>*Кроме должностей преподавателей, отнесенных к профессорско-преподавательскому составу.</i>

При этом в ряде случаев не обошлось без ошибок. Так, в утвержденных МЗСР РФ ПКГ должностей по ряду отраслей (министерств) в один квалификационный уровень попали должности, которые в ЕТС относились к разным разрядам. Так, например, ПКГ работников здравоохранения к 1-му квалификационному уровню «Средний медицинский персонал» отнесены должности регистратора, ранее оплачиваемого по 4–5-му разрядам ЕТС, и медицинской статистика,

оплачиваемого по 5–9-му разрядам ЕТС. Аналогичная ситуация в учреждениях культуры с должностями библиотекарь (6–7-й разряды ЕТС) и старший библиотекарь (11–14-й разряды).

Если ПКГ должностей в учреждениях отрасли утверждает МЗСР РФ, то условия оплаты утверждаются приказами соответствующих министерств и ведомств *и зависят от их финансового положения*. Это приводит к тому, что базовые (минимальные) оклады одинаковых профессий и должностей резко различаются по разным министерствам и ведомствам, что в свою очередь является причиной высокой дифференциации должностных окладов по сферам деятельности. Так, например, базовый оклад медицинского и фармацевтического персонала 1-го уровня в учреждениях среднего профобразования и школах-интернатах, подведомственных Министерству иностранных дел, составляет 1700 руб., а оклады данной категории работников в Министерстве финансов РФ – 5600 руб.

Серьезной критике со стороны специалистов подвергаются рекомендации МЗСР РФ по определению размера должностного оклада руководителя учреждения: в частности указание «до 5 средних окладов основного персонала» не дифференцируется по типам и размерам учреждений.

Введение НСОТ не сопровождалось соответствующими изменениями в ЕТКС и ЕКС, которые были разработаны еще в 1980-х гг., а работы по нормированию труда с того времени практически не велись. В то же время руководителям учреждений рекомендовалось использовать эти справочники для аттестации работников и рабочих мест.

Статистики о результатах введения НСОТ в федеральных бюджетных учреждениях за 2009 г. нет, поэтому приведем выдержки из интервью заместителя министра МЗСР РФ А. Сафонова, посвященного итогам первого года реализации НСОТ в федеральных бюджетных учреждениях³. Главное, как считает заместитель министра, изменилась структура фонда заработной платы, где выплаты по должностному окладу составили в 2009 г. 42,8%, стимулирующие выплаты – 41,3%, компенсационные выплаты – 15,9%. Это значит, что «удалось реализовать главную идею НСОТ – повышение качества работы специалистов, занятых в бюджетной сфере». В сентябре 2009 г. заработная плата в федеральных бюджетных учреждениях выросла на 18% по сравнению с сентябрем 2008 г. и составила 25,3 тыс. руб. Эти данные были

³ Официальный сайт МЗСР РФ.

получены МЗСР РФ по результатам обследования 11 тыс. бюджетных учреждений, где занято 2,5 млн чел.

В 2010 г. МЗСР РФ начал мониторинг эффективности введения НСОТ в федеральных бюджетных учреждениях. Данные мониторинга за II квартал были опубликованы на сайте МЗСР РФ и представлены в табл. 1.3.

Отсутствие информации о заработной плате работников федеральных бюджетных учреждений накануне введения НСОТ (за ноябрь 2008 г.) и даже за II квартал 2009 г. не позволяет определить общий рост заработной платы в этих учреждениях в результате изменения системы оплаты труда. В то же время если в сентябре 2008 г. средняя заработная

Таблица 1.3

**Средняя заработная плата в федеральных бюджетных учреждениях
во II квартале 2010 г.**

Учреждения	За счет всех источников финансирования		За счет лимитов бюджетных обязательств	
	руб.	% к II кварталу 2009 г.	руб.	% к II кварталу 2009 г.
Все федеральные бюджетные учреждения	26579,5	н.д.	19348	н.д.
<i>Учреждения здравоохранения:</i>				
- все работники	27 101	103	11 332,7	108,5
- врач	32 509	106,3	13 701,4	113,8
- медицинская сестра	22 496	105,6	11 503,2	108,0
- руководитель учреждения	104 586	107,4	9123,7	112,3
<i>Учреждения образования</i>				
- все работники	22 968,7	109,0	14 758,9	108,8
- основной персонал	21 178	105,4	12 149,6	109,9
- профессорско-преподавательский состав	27 162,5	123,3	19 044,6	137,3
- руководитель учреждения	98 577,4	94,0	н.д.	н.д.
<i>Учреждения культуры</i>				
- все работники	13 891,3	100,7	9042,9	102,6
- основной персонал	14 567,1	104,7	9141,5	111,2
- руководитель учреждения	84 495,6	106,5	60 925,4	110,0
<i>Учреждения науки</i>				
- все работники	24 410,5	108	18 092,8	106,2
- основной персонал	20 674,2	103,1	16 689,2	103,9
- руководитель учреждения	73 671,1	129,4	68 270,1	131,3

плата за всех источников финансирования в федеральных бюджетных учреждениях составляла 21,4 тыс. руб.⁴, а во II квартале 2010 г. выросла до 26,6 тыс. руб., то за неполных два года она увеличилась почти на четверть (24,3%) и превысила среднюю заработную плату по экономике страны за июль 2010 г. (20,2 тыс. руб.) на 31,7%. При этом в составе ФОТ в 2010 г. бюджетное финансирование в целом по всем федеральным бюджетным учреждениям составляло 72,8%, в здравоохранении — 41,8%, в образовании и культуре около 65%, а в науке — 74,1%. Изменения в структуре ФОТ не были представлены.

В апреле 2011 г. на сайте МЗСР РФ появились данные мониторинга за 2010 г.: средняя заработная плата в федеральных бюджетных учреждениях составляла 28 323,2 руб., в том числе за счет лимитов бюджета — 20 495,9 руб., что соответственно на 5,6 и 7% больше, чем в 2009 г. В соотношении со средней оплатой труда по стране в целом, которая за год выросла с 18 637 руб. до 21 090 руб., или на 13,1%, средняя оплата труда в федеральных учреждениях увеличилась на 34,3%. Что касается динамики по направлениям деятельности учреждений, то эти данные представлены только в разрезе некоторых министерств, что не позволяет оценить ситуацию в целом по всем федеральным учреждениям в различных сферах деятельности — здравоохранении, образовании, культуре и науке (табл. 1.4).

Однако дифференциация оплаты труда специалистов одинаковых профессий по разным министерствам и ведомствам видна достаточно отчетливо. Так, например, средняя заработная плата врачей в Роспотребнадзоре почти в 2 раза ниже, чем в ФМБА и в 1,7 раза меньше, чем МЗСР РФ. В то же время средний заработок медицинских сестер и санитарок в МФБА ниже, чем в МЗСР РФ. Если первое можно объяснить квалификацией и специализацией врачей (в Роспотребнадзоре санитарные врачи), то разница в оплате труда медсестер (21%) и санитарок (15%) носит сугубо ведомственный характер. По представленным данным невозможно оценить рост заработной платы в учреждениях здравоохранения.

Что касается учреждений образования, науки и культуры, подведомственных различным министерствам (табл. 1.4), то самый большой рост средней заработной платы был в учреждениях Минобрнауки

⁴ Расчет сделан по данным замминистра МЗСР РФ А. Сафонова о росте средней заработной платы в сентябре 2009 г.

Таблица 1.4

**Средняя заработная плата за счет всех источников финансирования
в федеральных бюджетных учреждениях в 2010 г.**

Учреждения	Министерство, ведомство	Категории работников	Средняя заработная плата, руб.
Учреждения здравоохранения	ФМБА	Все работники в том числе врачи медицинские сестры санитарки	19 527,0 45 495,7 18 816,1 10 731,6
	Роспотребнадзор	Все работники в том числе врачи	30 646 23 707
	Минздрав-соцразвития России	Все работники в том числе врачи медицинские сестры санитарки	20 633,9 40 028,9 22 907 12 265
Учреждения образования	Минобрнауки России	Все работники профобразования: высшего дополнительного среднего начального	21 640,6 28 212,6 13 479,5 17 752,1
	Минкультуры России	Все работники в том числе основной персонал	20 712 23 774
Учреждения науки	Минздрав-соцразвития России	Все работники в том числе основной персонал главные научные сотрудники	27 377,9 41 111,1 42 460,1
	Росгидромет	Все работники в том числе: основной персонал главные научные сотрудники ведущие научные сотрудники	27 229 30 942 30 560 25 650
	ФМБА	Все работники в том числе основной персонал	26 001 39 654,4
	Минкультуры России	Все работники основной персонал	24 665 29 017

России — от 112,9% в высшем профобразовании до 130,1% в начальном, а минимальный — в учреждениях науки Гидрометцентра (101,8%) и образования Минкультуры России (103%). При этом некоторые данные вызывают вопросы. Так, например, практически одинаковая заработная плата основного персонала и главных научных сотрудников в учреждениях науки МЗСР РФ и Росгидромета.

Таким образом, значительный рост заработной платы в федеральных бюджетных организациях в 2009 г. был обеспечен увеличением фонда оплаты труда при введении НСОТ. Оценить все преимущества этой системы по данным мониторинга МЗСР РФ достаточно проблематично — нет опубликованных данных за 2008 и 2009 гг., а данные за 2010 г. фрагментарны.

1.2.2. Новая система оплаты труда в бюджетных учреждениях субъектов РФ

Региональные власти, стараясь не отставать от центра по введению НСОТ в подведомственных бюджетных учреждениях, при разработке нормативно-правовой базы использовали методические рекомендации и приказы Минздравсоцразвития РФ, нормативные разработки отраслевых министерств и ведомств. Статистической информации о числе регионов и численности работников, переведенных на НСОТ, и их заработной плате нет ни за 2009, ни за 2010 гг. Только в 2011 г. МЗСР РФ предполагает вести мониторинг по оценке эффективности введения НСОТ в бюджетных учреждениях субъектов РФ. В апреле 2011 г. на сайте министерства появилась следующая короткая информация: из 83 регионов на НСОТ полностью переведены работники государственных и муниципальных учреждений в 47 субъектах РФ. Из них в 44 введение НСОТ проводилось с увеличением фондов оплаты труда. На 30% ФОТ был увеличен в Калужской, Ростовской, Саратовской, Ульяновской и Ленинградской областях; на 20–25% — в Республике Башкортостан, Краснодарском крае, Костромской, Московской и Тверской областях; менее 20% — в Псковской и Ярославской областях.

Более содержательная информация была представлена на официальном сайте МЗСР РФ в 2009 г. в виде слайдов, так называемых презентаций по внедрению НСОТ, подготовленных администраци-

ями Владимирской, Вологодской, Тверской, Саратовской, Омской, Иркутской областей и Краснодарского края. Большинство из представленных регионов в 2009 г. имели бюджетный дефицит и характеризовались относительно невысоким уровнем экономического развития. Только Владимирская и Иркутская области в 2009 г. имели профицит бюджета⁵. Сложность анализа результатов введения НСОТ связана с отсутствием единых форм представления данных даже в пределах одного региона. Кроме того, материалы различаются по содержанию (информативности). Так, например, на момент представления информации в МЗСР РФ Иркутская область только начала подготовку к введению НСОТ в бюджетных учреждениях. Презентации Краснодарского края, Владимирской и Омской областей не позволяют оценить не только результаты перехода на НСОТ, но и заложенные в ней методические особенности. Поэтому рассмотрим презентации 3-х субъектов РФ, которые представили более полную информацию.

Вологодская область

Введение НСОТ в бюджетных организациях области проводилось в соответствии с законом Вологодской области № 1862-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений, финансируемых из областного бюджета» от 17.10.2008, постановлением правительства Вологодской области № 2099 «Об оплате труда работников государственных образовательных учреждений области, финансируемых из областного бюджета» от 30.10.2008 и приказами различных областных департаментов (образования, здравоохранения, культуры). Анализ этих нормативно-правовых документов показал, что основой для них служили методические разработки и нормативные акты для федеральных бюджетных учреждений.

Следует отметить, что в первом полугодии 2009 г. в области произошел рост задолженности по выплате заработной платы из-за недофинансирования бюджетов всех уровней. В апреле она достигла мак-

⁵ В 2009 г. 62 субъекта Федерации имели дефицит бюджета и всего 21 – профицит бюджета (Брянская, Владимирская, Тамбовская, Калининградская, Оренбургская, Ульяновская, Иркутская, Магаданская и Сахалинская области; Республика Кабардино-Балкария, Республика Мордовия, Республики Алтай, Бурятия и Республика Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Еврейская АО, Чукотский АО, ХМАО и ЯНАО). В 2007 г. регионов с профицитом бюджета было вдвое больше.

симальной величины (9,53 млн руб.), но к 1 июня 2009 г. была ликвидирована. Однако это не могло не сказаться на уровне заработной платы работников бюджетной сферы, в том числе тех учреждений, которые перешли на НСОТ.

НСОТ в бюджетных учреждениях образования Вологодской области⁶

Разработка и введение НСОТ работников в образовании Вологодской области начались в рамках Комплексной программы модернизации образования 2008–2010 гг., т.е. до появления федеральных методических рекомендаций и нормативных документов. Цель НСОТ — «установление зависимости размера заработной платы от интенсивности и качества труда, в том числе от достижений обучающихся и числа обучающихся». Апробация этой системы началась с 1 сентября 2008 г. в 55 образовательных учреждениях с общей численностью работников 2064 чел. в 5 муниципальных районах области. Базовая (минимальная) ставка учителя была установлена в размере 2300 руб., равном МРОТ в 2008 г., и в этом ее главное отличие от системы, вводимой в области в 2009 г. Заработная плата рассчитывалась индивидуально для каждого работника и состояла из гарантированной части и стимулирующих выплат. Гарантированная часть заработка учитывает как индивидуальные характеристики (квалификационная категория, стаж, специфика работы), так и внешние, независимые от учителя факторы (наполняемость классов, школы, учебная нагрузка). Кроме того, гарантируемая часть зарплаты помимо должностного оклада включает надбавки за классное руководство, проверку тетрадей и т.д. и компенсационные выплаты

С 1 января 2009 г. началось постепенное введение НСОТ во всех государственных и муниципальных учреждениях образования области, которое продолжалось вплоть конца 2010 г. Принципы НСОТ и механизм установления как должностного оклада, так и компенсационных и стимулирующих выплат были существенно скорректированы с учетом федеральных установок для федеральных образовательных учреждений. Схема 2 подробно описывает НСОТ в сфере образования, которая начала действовать в области в 2009 г. При этом было принято решение о полном прекращении эксперимента в 5 пилотных районах к 1 января 2011 г.

⁶ Материалы представлены начальником Департамента образования Вологодской области О.Е. Рябовой.

НСОТ в сфере образования Вологодской области

а) Должностной оклад:

- минимальный размер должностного оклада
- отраслевой коэффициент
- коэффициент квалификационного уровня
- коэффициент уровня образования
- коэффициент за квалификационную категорию

+

б) выплаты компенсационного характера:

- выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда
- выплаты за работу в местностях с особыми климатическими условиями
- выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных

+

в) выплаты стимулирующего характера:

- надбавка за стаж работы
- выплаты за интенсивность и высокие результаты работы, в том числе надбавка за категорию водителя
- выплаты за качество выполняемых работ, в том числе надбавки за ученую степень и почетное звание
- премиальные выплаты по итогам работы за квартал, учебный (календарный) год

Следует отметить, что эта схема отражает единые методические подходы, установленные в области для всех бюджетных учреждений, независимо от отрасли. Основу должностного оклада работника (а также руководителя учреждения) составляет минимальный (базовый) оклад, который устанавливает правительство Вологодской области, в одинаковом размере (табл. 1.5) для всех отраслей.

Таблица 1.5

Минимальный размер окладов ПКГ должностей в бюджетных учреждениях Вологодской области

Профессионально-квалификационные группы должностей	Руб.
1-го уровня	1530
2-го уровня	1780
3-го уровня	3150
4-го уровня	4000
Минимальный размер должностного оклада руководителя	7560

При установлении должностного оклада учитываются как качественные характеристики работника в виде повышающих коэффициентов (за образование, квалификационный уровень и квалификационную категорию), так и отраслевой коэффициент. Однако в представленных материалах нет информации не только о том, каким образом определялась величина отраслевого коэффициента, но и как изменилась оплата труда работников разных ПКГ и квалификационных уровней в образовании.

Из данных табл. 1.6 видно, что наибольший рост заработной платы был в муниципальных образовательных учреждениях, где НСОТ в качестве эксперимента была введена в 2008 г. (в среднем на 30,6%, а у учителей – на 43,6%). В государственных образовательных учреждениях, которые перешли на НСОТ с 1 января 2009 г. (89 учреждений, 6893 работника), средняя заработная плата в целом выросла на 4%, а у учителей – 9,5%.

Если до введения НСОТ средняя заработная плата в государственных и муниципальных образовательных учреждениях была одинаковой, то в первом полугодии 2009 г. различия стали значительными в пользу муниципальных (в среднем на 25,6%, а у учителей – на 31,2%), что объясняется более высоким базовым окладом (2300 руб.), установленным в муниципальных учреждениях. В конечном счете это и послужило причиной отмены НСОТ, установленной в сентябре 2008 г.

Таблица 1.6

Средняя заработная плата в учреждениях образования Вологодской области

Показатель Период	Средняя зарплата, руб.	В том числе учителя, руб.	Рост средней зарплаты, %	В том числе учителей, %
2009 г.	8935	11 667	7,6	2,9
2008 г.	8304	11 340		
Государственные образовательные учреждения (НСОТ с 01.01.2009)				
2009 г.	9392	11 966	4,0	9,5
2008 г.	9031	10 932		
Муниципальные образовательные учреждения (НСОТ с 01.09.2008)				
2009 г.	11 792	15 697	30,6	43,6
2008 г.	9031	10 932		

По последним данным Департамента образования области, средняя заработная плата в отрасли в 2009 г. составляла 7960 руб., т.е. ниже тех данных, которые представлены в таблице 1.5. За 10 месяцев 2010 г. она выросла до 9292 руб., а в структуре ФОТ должностные оклады составляли 54,9%, компенсационные выплаты – 20,7%, стимулирующие – 24,2%.

НСОТ в бюджетных учреждениях культуры Вологодской области⁷

Презентация департамента культуры области более полно отражает принятую систему оплаты труда бюджетников и отраслевую специфику.

В первом полугодии 2009 г. на НСОТ перешли 79% от общего числа учреждений культуры (295 ед). Еще 13% (48 ед.) должны были перейти на НСОТ до конца года. Для остальных учреждений срок установлен не был. НСОТ работников культуры области существенно отличается от НСОТ, введенной в федеральных учреждениях культуры (схема 3):

- нет деления должностей на должности работников культуры и общеотраслевые должности;
- значительно ниже минимальные оклады по всем ПКГ;
- меньше повышающих коэффициентов для установления должностного оклада;
- стимулирующие надбавки за результаты работы устанавливаются всем работникам отрасли, а не только непосредственно специалистам по культуре;
- стимулирующие надбавки за выслугу лет только у рабочих такие же, как у федеральных работников культуры, а у специалистов и служащих много выше (за стаж свыше 15 лет устанавливается надбавка в 40%);
- премии руководителям выплачиваются из средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход;
- не предусматриваются индивидуальные условия труда.

Одновременно в учреждениях, перешедших на НСОТ, проведено сокращение штатных единиц по всем должностям (на 37%), начиная с руководителей и главных бухгалтеров и заканчивая рабочими и техническими исполнителями. Данных об изменении

⁷ Материалы представлены департаментом культуры Вологодской области.

Основные отличия системы оплаты труда в федеральных и региональных учреждениях культуры

Нормативные акты	Вологодская область		Федеральные учреждения	
	Постановление правительства Вологодской области № 2094 от 30.10.2008		Приказ Министерства культуры Российской Федерации № 64 от 28.08.2008	
Минимальные оклады	Нет деления на должности работников культуры и общетраслевые должности		Должности работников культуры	Общетраслевые должности
	1 ПКГ – 1530 руб.		1 ПКГ – 3200 руб.	1 ПКГ – 3100 руб.
	2 ПКГ – 1780 руб.		2 ПКГ – 4350 руб.	2 ПКГ – 4350 руб.
	3 ПКГ – 3150 руб.		3 ПКГ – 5000 руб.	3 ПКГ – 4950 руб.
	4 ПКГ – 4000 руб.		4 ПКГ – 5700 руб.	4 ПКГ – 5650 руб.
Повышающие коэффициенты	Сумма отраслевого и персонального повышающего коэффициентов к минимальному окладу по ПКГ образует должностной оклад работника.		Коэффициенты к окладу: персональный, по учреждению (структурному подразделению), за профессиональное мастерство, по занимаемой должности.	
Стимулирующая надбавка	Может устанавливаться всем работникам за интенсивность и высокие результаты работы		Устанавливается работникам из числа художественного, артистического персонала, работникам музеев и библиотек, участвующим в организации и проведении выставок (экспозиций), тематических лекций и т.п.	
Стимулирующая надбавка за выслугу лет	Специалисты и служащие	Рабочие	Для специалистов, служащих и рабочих	
	От 1 до 5 лет – 10%	От 1 до 3 лет – 5%	От 1 года до 3 лет – 5%	
	От 5 до 10 лет – 20%	От 3 до 5 лет – 10%	От 3 до 5 лет – 10%	
	От 10 до 15 лет – 30%	Свыше 5 лет – 15%	Свыше 5 лет – 15%	
	Свыше 15 лет – 40%			

Продолжение схемы 3

Нормативные акты	Вологодская область	Федеральные учреждения
	Постановление правительства Вологодской области № 2094 от 30.10.2008	Приказ Министерства культуры Российской Федерации № 64 от 28.08.2008
Порядок оплаты труда по профессиям рабочих	Аналогично порядку оплаты труда специалистов и служащих.	Установлены минимальные оклады в зависимости от разряда выполняемых работ
Оплата труда руководителей	На премирование направляются сверхплановые доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.	Премирование руководителя учреждения осуществляется за счет централизованных средств главным распорядителем средств федерального бюджета на эти цели
Индивидуальные условия оплаты труда	Не предусмотрены.	Предусмотрены

среднего уровня оплаты труда работников разных профессионально-квалификационных групп в учреждениях культуры области на слайдах представлено не было.

По данным Департамента культуры, средняя заработная по отрасли в 2009 г. составляла 8533 руб. и за 10 месяцев 2010 г. увеличилась всего на 244 руб. (8877 руб.). Кроме того, представлена информация о размерах должностных окладов в среднем по отрасли и в учреждениях культуры, финансируемых из областного бюджета в 2009 и 2010 гг. (табл. 1.7).

Разница в должностных окладах связана с тем, что муниципалитеты для подведомственных учреждений сами устанавливают сроки перевода на НСОТ и размеры отраслевых коэффициентов. На каких принципах они устанавливаются, догадаться довольно сложно. Это относится и к коэффициентам, установленным областными департаментами. Нами рассчитан повышающий коэффициент к базовому (минимальному) окладу. Его более высокий размер в первых 2-х уровнях должностей ПКГ работников культуры, по всей видимости, объясняется низким уровнем базового оклада по сравнению с МРОТ.

Таблица 1.7

Должностные оклады с учетом отраслевого коэффициента в среднем по всем учреждениям культуры и в учреждениях, финансируемых из областного бюджета в 2009 и 2010 гг.

Должности	Все учреждения культуры, руб.	Повышающий коэффициент, раз	Учреждения, финансируемые из областного бюджета, руб.	Повышающий коэффициент, раз
ПКГ 1-го уровня	2714	1,8	3213	2,1
ПКГ 2-го уровня	3202	1,8	4272	2,4
ПКГ 3-го уровня	3776	1,2	5040	1,6
ПКГ 4-го уровня	4339	1,1	5600	1,4

Таблица 1.8

Структура ФОТ в учреждениях культуры Вологодской области (%)

Состав ФОТ	2008 г.	2009 г.	Январь–октябрь 2010 г.
Должностные оклады	41	63	63
Компенсационные выплаты	15	15	19
Стимулирующие выплаты	44	22	18

С переходом на НСОТ существенно изменилась структура ФОТ отрасли. Несмотря на установленные относительно высокие (%) стимулирующие надбавки, их доля в ФОТ снизилась, что нельзя признать положительным явлением (табл. 1.8). Снижение стимулирующих выплат свидетельствует как о сокращении возможности бюджетных учреждений предоставлять платные услуги, что в условиях кризиса вполне закономерно, так и о низких базовых окладах, на основе которых определяется величина этих выплат.

НСОТ в учреждениях здравоохранения Вологодской области⁸

НСОТ в бюджетных организациях отрасли начала вводиться с 1 апреля 2009 г.

⁸ Материалы представлены начальником Департамента здравоохранения Вологодской области к.м.н. А.А. Колинко.

Основу системы оплаты труда в здравоохранении, как и в других отраслях бюджетной сферы, составляют базовые оклады, установленные правительством области. Отраслевой коэффициент в здравоохранении, по всей видимости, равен 1, так как финансирование этой отрасли осуществляется как из бюджетных средств, так и из средств обязательного медицинского страхования. Должностной оклад устанавливается в зависимости от величины коэффициента квалификационного уровня, который изменяется в диапазоне от 1 до 2,22 раза. Кроме того, в здравоохранении действует система повышающих коэффициентов к должностному окладу за квалификационную категорию или звание (1,1–1,35) и работу в сельской местности (1,25). В соответствии с трудовым законодательством установлены компенсационные выплаты. Нормативы стимулирующих выплат отличаются относительно высокими размерами (до 200% к базовому окладу). Следует отметить, что низкий уровень минимальных (базовых) окладов даже при наличии компенсационных и стимулирующих выплат и широкого набора различных повышающих коэффициентов не исключает сохранения контингента работников, которым администрация вынуждена доплачивать до МРОТ. К сожалению, этой информации в представленных материалах нет. Такое решение проблемы низких заработков ставит в неравные условия работников и снижает мотивацию к качественному выполнению работ.

При установлении размера должностного оклада руководителей учитывается тип (группа) учреждения – то, чего не было в рекомендациях МЗСР РФ. При определении типа учреждения учитываются такие его показатели, как число и укомплектованность штатных должностей, материальная база (финансовые средства и наличие зданий и сооружений), территориальное расположение (город, село). Должностной оклад руководителя устанавливается с учетом квалификационной категории, звания и стажа работы. Минимальный размер должностного оклада руководителя в 2009 г. был установлен в размере 7560 руб. Что касается компенсационных выплат, то они выплачиваются в соответствии с трудовым законодательством. Перечень выплат стимулирующего характера весьма ограничен – по итогам года (до 40%) и единовременные выплаты за качество работы.

Переход на новую систему оплаты труда сопровождался сокращением финансирования отрасли. Общий фонд оплаты труда в 2009 г. составлял 4489 тыс. руб., или 94,6% от уровня предыдущего года. Поэтому неудивительно, что использовался такой ресурс, как сокращение штатных единиц и физических лиц. За первое полугодие 2009 г. на 6% было сокращено число штатных должностей и на 0,4% физических лиц, что позволило несколько поднять показатель укомплектованности штатов (с 63 до 66%), но не решило главную проблему — сохранить заработную плату хотя бы на уровне предыдущего года (табл. 1.9). Самое большое снижение оплаты труда произошло у среднего медицинского персонала (–10%). Причины снижения заработной платы — низкие ставки базовых окладов и снижение объемов финансирования.

В табл. 1.9 приведены данные о средней оплате труда не только по здравоохранению, но и по социальной сфере в целом. Динамика этих показателей совпадает. По данным Департамента здравоохранения, средняя зарплата в учреждениях, перешедших на НСОТ, в 2009 г. практически не отличается от приведенной в табл. 1.8 — 11 285 руб. Она не достигла уровня 2008 г. и за 10 месяцев 2010 г. — 11 891 руб. В структуре ФОТ стимулирующие выплаты составляют 27,8%, компенсационные — 20%, а должностной оклад — 52,2%.

Таблица 1.9
Средняя заработная плата в 2008 г. и первом полугодии 2009 г.

	Средняя заработ- ная плата в 2008 г. руб.	Средняя заработная плата за пер- вое полугодие 2009 г. руб.	Темпы роста, падения (-), %
Всего по социальной сфере области	11 748	10 404	–11,5
Всего по государственному сектору	14 738	16 904 (I кв.)	15,0
Здравоохранение – всего	12 005	11 211	–6,6
в том числе врачи	23 236	21 231	–9,0
средний медицинский персонал	12487	11 287	–10,0
младший медицинский персонал			
служащие, психологи, биологи,	5595	5509	–1,0
педагогический персонал	12 342	11 717	–5,0
рабочие	6707	6722	0,2
руководители	31 097	31 355	0,8

Краткие выводы. НСОТ в отраслях бюджетной сферы Вологодской области учитывает специфику труда каждой отрасли, качественные и количественные характеристики труда работников, что должно позитивно отразиться на мотивации труда работников и качестве услуг, предоставляемых социальной сферой. Специфика труда в каждой отрасли учитывалась с помощью специальных отраслевых коэффициентов, однако по каким критериям устанавливалась величина этих коэффициентов неясно. Отсутствие достаточного финансирования привело к снижению средней заработной платы, в том числе в бюджетных учреждениях, перешедших на НСОТ. Можно предположить, что именно дефицит бюджетных средств стал причиной установления низких минимальных окладов по всем ПКГ должностей в бюджетных учреждениях области, что стало возможно после изменений, внесенных в трудовое законодательство о содержании минимальной заработной платы. Недостаточный объем средств, направляемых для стимулирования труда, объясняется низким платежеспособным спросом населения, который еще больше снизился в условиях кризиса. Наиболее яркий пример — учреждения культуры. Все это может отрицательно сказаться как на восприятии работниками НСОТ, так и на качестве их работы. По данным статистики, сложная ситуация с заработной платой в 2009 г. наблюдалась не только в социальной сфере, но и в целом по экономике области. Так, начисленная средняя заработная плата по области в 2008 г. составляла 16 115 руб., в 2009 г. — 16 566 руб., при этом реальная зарплата снизилась до 92,9%. В первом полугодии 2010 г. ситуация несколько улучшилась: реальный рост составил 105% к аналогичному периоду 2009 г., а начисленная средняя зарплата достигла 18 829 руб.

Тверская область

НСОТ в государственных бюджетных учреждениях Тверской области была введена 20 февраля 2009 г., в муниципальных — 1 марта 2009 г.. С этой целью с 1 августа 2008 г. по 20 февраля 2009 г. сокращено штатных единиц на 8,7% и увеличен ФОТ на 435,5 млн руб. (19,5%). В результате средняя заработная плата выросла на 27–30%; изменилась структура ФОТ: должностной оклад — 60%, компенсационные выплаты — 19%, стимулирующие выплаты — 21%.

В основе НСОТ в бюджетных учреждениях Тверской области лежат следующие принципы:

- «выравнивание» должностных окладов по отраслям — установлен единый оклад для одинаковых профессионально-квалификационных групп в разных отраслях;
- единый подход к формированию компенсационных выплат;
- единый порядок назначения выплат стимулирующего характера;
- установлены персональные поощрительные выплаты работникам (до 200% от должностного оклада, учитывающие профессиональную подготовку, сложность и важность выполняемой работы);
- доплаты за степень, звание, почетный знак (при наличии степени кандидата наук — 10%, доктора наук — 20%, почетного звания по соответствующему профилю — 20%, награждении почетным знаком по соответствующему профилю — 10% от должностного оклада);
- условия стимулирования труда руководителей (до 5% от стимулирующего фонда учреждения, что позволяет повышать заинтересованность руководителя в увеличении фонда стимулирующих выплат).

НСОТ в учреждениях образования Тверской области⁹

Введение НСОТ с целью повышения заработной платы, стимулирования качества труда и профессионального роста работников было составной частью реформирования системы образования Тверской области, которая включала также переход на нормативное подушное финансирование учреждений образования и реструктуризацию сети.

Оптимизация штатной численности при переходе на НСОТ составила 7,9 %, но при этом не привела к сокращению физических лиц. Высвободившийся в результате оптимизации фонд заработной платы был направлен на выплаты стимулирующего характера.

Объем финансирования ФОТ по отрасли в 2009 г. был увеличен на 19,5%. Изменилась структура ФОТ: должностной оклад — 58%, компенсационные выплаты — 19%, стимулирующие выплаты — 23%.

В табл. 1.10 приведены примеры по изменению величины гарантированных выплат учителям в городе и сельской местности при переводе

⁹ Материалы представлены и.о. начальника Департамента образования Тверской области Н.А. Сенниковой.

Таблица 1.10

Сравнение объема гарантированных выплат работникам системы образования (ЕТС–НСОТ) на примере отдельных категорий работников

Категория работников	Ставка и гарантированные выплаты из надтарифного фонда при ЕТС, руб.	Должностной оклад и компенсационные выплаты в соответствии с НСОТ, руб.	% увеличения гарантированных выплат при НСОТ
Молодой учитель (город)	2382 (7-й разряд)	5400	127
Молодой учитель (село)	2 382 +(25%) =2 978 (7-й разряд)	5400 +(50% + 25%) =9450	217
Учитель (город)	4335 (14 разряд)	5400 +(40%) =7560	74
Учитель (село)	4 335 +(25%) = 5 419 (14-й разряд)	5400 + (40% + 25%) =8910	64

на НСОТ. Наибольший рост гарантированной части заработной платы произошел у молодых специалистов: в городе она увеличилась в 2,3 раза (или на 127%), а в сельской местности — в 3,2 раза (или на 217%).

Должностной оклад, помимо гарантированной части, включает различные надбавки:

- надбавки за *квалификационную категорию*: высшая — 40%, первая — 15%, вторая — 10%;
- *индивидуальные надбавки* работникам с учетом типов и видов учреждений — от 10 до 15%;
- *доплаты за внеурочную (внеаудиторную) работу* учителям и преподавателям с учетом интенсивности труда: за классное руководство (до 15%), проверка письменных работ (до 12%), ведение кабинета (до 12%), руководство методическими цикловыми и предметными комиссиями (до 10%). Отсутствуют надбавки за стаж работы.

Во всех муниципальных образовательных учреждениях созданы и действуют органы государственно-общественного управления, принимающие участие в распределении стимулирующей части ФОТ. Стимулирующие выплаты назначаются в соответствии с установленными критериями по балльной оценке (табл. 1.11).

Таблица 1.11

**Некоторые критерии определения стимулирующих выплат
в образовательных учреждениях Тверской области**

Критерии	Индикатор	Баллы
1. Доля обучающихся, охваченных организованным летним отдыхом	51–70	2
	71–80	3
	Более 80	4
2. Доля обучающихся основной и старшей школы, обеспеченных горячим питанием	50–100	8
	49	6
3. Доля выпускников учреждений НПО/СПО, трудоустроившихся по полученной специальности	100	10
	70–99	5
4. Доля выпускников учреждений НПО/СПО, находящихся под риском нетрудоустройства; временно трудоустроившихся по антикризисным программам	100	10
	70–99	7
	50–69	5
	30–49	3
	10–29	1
5. Доля учащихся, ставших победителями или призерами предметных олимпиад (конкурсов)	Региональный уровень	5
	Муниципальный уровень	3
	Школьный уровень	1
6. Доля выпускников ступени среднего (полного) общего образования, получивших на ЕГЭ 80 баллов и более	% от общего числа сдававших ЕГЭ	10
	Показатель выше среднего по региону	15

Как изменилась заработная плата педагогических работников в образовательных учреждениях разного типа при переходе на НСОТ, демонстрируют данные табл. 1.12.

Представленные в ней должности относятся к одной профессионально-квалификационной группе должностей педагогических работников, но к разным квалификационным уровням. Так, например, педагог дополнительного образования имеет 2-й квалификационный уровень, мастер производственного обучения – 3-й квалификационный уровень, а учитель и педагог – 4-й. В результате перехода на НСОТ средняя заработная плата учителей и педагогов специального общеобразовательного учреждения достигла средней зарплаты педагога в среднем профобразовании и мастера произ-

Таблица 1.12

**Средняя заработная плата по ПКГ должностей работников
в образовании Тверской области, руб.**

Наименование должностей	До введения НСОТ	После введения НСОТ	Темпы роста, %
Учитель общеобразовательной школы	7727	11 450	148,2
Педагог специального (коррекционного) общеобразовательного учреждения (8 вида)	8940	11 884	132,9
Педагог учреждения дополнительного образования	4317	5 168	119,7
Мастер производственного обучения учреждения начального профобразования	9641	11 567	119,9
Педагог учреждения среднего профобразования	9334	11 451	122,7

водственного обучения в начальном профобразовании. Несмотря на повышение заработной платы у педагогов в учреждениях дополнительного образования почти на 20%, она остается на низком уровне, ее разница со средней оплатой труда учителей общеобразовательной школы увеличилась с 1,8 до 2,2 раза.

НСОТ в учреждениях здравоохранения Тверской области¹⁰

Для введения НСОТ в бюджетных учреждениях здравоохранения в 2009 г. платежи на обязательное медицинское страхование за неработающее население из средств областного бюджета в части заработной платы и начислений на заработную плату были увеличены на 541,2 млн руб., или на 41%. В структуре стоимости территориальной программы ОМС платежи за неработающее население в 2009 г. составляли 51,7%.

С переходом на НСОТ дважды проводилось сокращение штатных единиц (с 47 646 ед. в октябре 2008 г. до 43 952 ед. на 20 февраля 2009 г.). «Оптимизация штатной численности» составила 7,8%, а высвободив-

¹⁰ Материалы представлены начальником Департамента здравоохранения Тверской области А.Е. Цезарь.

Таблица 1.13

**Средняя заработная плата по категориям персонала до и после введения
НСОТ в здравоохранении Тверской области**

Наименование должностей	До введения НСОТ, руб.	После введения НСОТ, руб.	Рост, %
Заведующий отделением	12 202	15 252	124,9
Врач	10 071	12 035	119,5
Медицинская сестра	7615	9044	118,8
Санитарка	3626	4929	135,9
В среднем по отрасли	8065	9928	123,1

шийся в результате этого фонд заработной платы был направлен на выплаты стимулирующего характера. В общей структуре ФОТ в здравоохранении 52% составляли базовые оклады, 34% — компенсационные выплаты и 14% — стимулирующие выплаты.

Высокая доля компенсационных выплат свидетельствует о том, что установленный в области единый оклад для одинаковых профессионально-квалификационных групп в разных отраслях с целью выравнивания должностных окладов по отраслям явно не подходит (занижен) для здравоохранения и в первую очередь для клинических учреждений. Поэтому для этого типа учреждений были установлены специальные компенсационные выплаты.

В табл. 1.13. приведены данные о повышении оплаты труда разных категорий работников здравоохранении Тверской области.

Наибольший рост зарплаты (на 35,9%) произошел у неквалифицированного персонала — санитарок, а в целом по отрасли он составил 23,1%.

НСОТ в учреждениях социальной защиты Тверской области¹¹

В 2009 г. ФОТ в учреждениях социальной защиты населения увеличился на 89 млн руб., или на 19,5% (с 456 до 545 млн руб.). С 1 января по 20 февраля 2009 г. количество штатных единиц в отрасли сократилось на 11,5% (с 8553 до 7566 шт. ед.) в основном за счет 2-кратно-

¹¹ Материалы представлены начальником Департамента социальной защиты населения Тверской области А.В. Гагариным.

го сокращения коэффициента совместительства. Высвободившийся фонд заработной платы направлен на выплаты стимулирующего характера работникам в сумме 39,3 млн руб. В табл. 1.14 показано, как изменился должностной оклад работников социальной защиты после перевода на НСОТ.

Таблица 1.14

**Ставка по ЕТС и должностной оклад в НСОТ
некоторых должностей работников государственных учреждений
социальной защиты населения**

Наименование категории работников	Ставка по разрядам ЕТС, руб.	Должностной оклад по НСОТ, руб.	Соотношение оклада по НСОТ со ставкой по ЕТС, раз
Социальный работник	2280,5	4350	1,91
Санитарка, младшая медицин- ская сестра, сестра-хозяйка	1680,75	3200	1,90
Медицинская сестра, меди- цинская сестра палатная	2719,29	4750	1,75
Специалист по социальной ра- боте	3311,83	4550	1,37
Заведующий отделением	3889,5	6000	1,54
Медсестра диетическая	2639,6	4650	1,76
Младший воспитатель	1890,5	4550	2,41
Врач-специалист	3889,5	5300	1,36
Педагог дополнительного об- разования, социальный педагог	3195,11	5100	1,60
Старший фельдшер, старшая медицинская сестра	3304,75	4950	1,50

Следует отметить, что по-прежнему должностные оклады в этой отрасли остались очень низкими по сравнению с аналогичны-ми должностями, например, в здравоохранении. Должностной оклад социальных работников, которые составляют 36% от общей численности персонала в отрасли, с переводом на НСОТ незначительно пре-высил МРОТ (4350 против 4330 руб.). Однако это позволило сокра-тить численность работников, получающих доплату до МРОТ на 80% (с 2008 до 395 чел.), а средний размер доплаты снизился с 2190 до 693 руб.

Таблица 1.15

**Рост средней заработной платы по отдельным категориям персонала
государственных учреждений социальной защиты населения
Тверской области**

Должности	Зарплата до введения НСОТ, руб.	Зарплата после введения НСОТ, руб.	Рост, %
Социальный работник	2607	5324	204
Заведующий отделением	5940	8161	137
Воспитатель	5738	7694	134
Служащий	4100	5461	133
Медицинская сестра	4590	5937	129
Специалист по социальной работе	4674	5900	126
Врач	6706	7928	118

Размеры компенсационных надбавок в комплексных центрах социального обслуживания имеют самый низкий для отрасли норматив (10%). Именно в этих центрах основной персонал составляют социальные работники.

Еще ниже нормативы стимулирующих выплат, которые не превышают 4% (не указано от чего, но, по-видимому, от должностного оклада) по всем учреждениям социальной защиты, а в большинстве случаев составляют 1–2%. Поэтому неудивительно, что заработная плата в учреждениях социальной защиты самая низкая по сравнению с другими учреждениями бюджетной сферы. Так, например, средняя заработная плата врача и медицинской сестры в здравоохранении в 1,5 раза выше, чем в социальной защите. До введения НСОТ соотношение в зарплате врачей было таким же, а у медицинских сестер превышало в 1,65 раза (табл. 1.13, 1.15). Все это вместе не позволяет согласиться с выводами, которые делает администрация области по результатам введения НСОТ в отрасли.

НСОТ в учреждениях культуры Тверской области¹²

В 2009 г. ФОТ в отрасли был увеличен на 19,5% по сравнению с 2008 г. и составил 26 9047 тыс. руб. С октября 2008 г. по февраль

¹² Материалы представлены и.о. начальника Департамента культуры Тверской области Н.М. Петуховой.

2009 г. было проведено сокращение штатной численности на 28,8%. Высвободившийся в результате этого фонд заработной платы в размере 26 172,9 тыс. руб. был направлен на выплаты стимулирующего характера, а объем средств, направляемых на оплату труда для введения НСОТ, был увеличен на 30%. Это позволило поднять должностные оклады работников в 1,4–1,5 раза (табл. 1.16), однако при этом они по-прежнему остаются низкими, а должностные оклады у 90 сотрудников – ниже МРОТ и им сохранены доплаты до минимума. До перехода на НСОТ доплаты до МРОТ имели 190 работников. Такое положение нельзя признать нормальным, оно требует соответствующего изменения размеров должностных окладов всех работников с соответствующим увеличением ФОТ.

Таблица 1.16

**Должностные оклады специалистов учреждений культуры
Тверской области**

Должности	Зарплата до введения НСОТ, руб.	Зарплата после введения НСОТ, руб.	Рост, %
Специалисты учреждений исполнительского искусства	3879	5807	1,50
Специалисты библиотек, музеев	3838	5470	1,43
Специалисты культурно-досуговых учреждений	3464	5360	1,54

Размеры установленных надбавок к должностному окладу, а также критерии назначения стимулирующих выплат представлены в таблице 1.17.

В результате введения НСОТ средняя заработная плата персонала в отрасли увеличилась на четверть, а у руководителей учреждений культуры почти на треть (табл. 1.18). Изменилась и структура ФОТ, где доля стимулирующих выплат увеличилась до 23%, а должностные оклады и компенсационные выплаты составляют 62 и 15% соответственно.

Краткие выводы. При переводе работников бюджетных учреждений в области приняты одинаковые принципы формирования ФОТ в отраслях, установлен единый оклад для одинаковых ПКГ должностей

Таблица 1.17

**Критерии назначения стимулирующих выплат в учреждениях культуры
Тверской области**

Критерии	Количественный уровень показателя	Размер надбавки, %
Для работников организаций исполнительских искусств		
Участие артиста в спектаклях, концертных программах	1 выход в главной роли – 5 баллов в центральной роли – 4 во второстепенной роли – 3 в эпизодической роли – 2 в массовке – 1	% от суммы баллов
Для работников учреждений клубного типа		
Методические пособия, сценарии и другие формы изданий для культурно-досуговой деятельности	1 методическое пособие свыше 1 методического пособия	5,0 до 10
Количество участников клубных формирований	не менее 15 чел. свыше 15 чел.	5,0 до 10
Организация культурно-массовых мероприятий	1 мероприятие международного и всероссийского уровней	30,0
	1 мероприятие областного уровня	20,0

Таблица 1.18

**Среднемесячная заработная плата работников
государственных учреждений культуры Тверской области**

Должности	Зарплата до введения НСОТ, руб.	Зарплата после введения НСОТ, руб.	Рост, %
Основной персонал (специалисты отрасли)	9089	11 473	126
Прочий персонал (общепрофессиональные должности)	9305	11 628	125
Рабочие	4583	6309	138
Руководители, заместители руководителей	19 655	25 723	131

в разных отраслях, приняты единые подходы к распределению компенсационных и стимулирующих выплат. Увеличение ФОТ за счет бюджетных средств по отраслям проводилось в одинаковых размерах (19%). Несколько больший объем ресурсов для повышения заработной платы имели учреждения культуры за счет большего сокращения штатов. Однако и в культуре, и в социальной защите оплата труда работников так и осталась на низком уровне. Более того, врачи и медсестры в учреждениях соцзащиты и здравоохранения получают далеко не одинаковую заработную плату, и эти различия при переходе на НСОТ увеличились.

В числе субъектов РФ, о которых на сайте МЗСР РФ в 2011 г. приводилась информация о значительном увеличении ФОТ при переходе региональных бюджетных организаций (20–25%), была и Тверская область. Однако это не означает, что переход на НСОТ в области решил проблему низкой оплаты работников в ряде социальных отраслей.

Саратовская область¹³

В области действуют 5,5 тыс. бюджетных учреждений с общей численностью работников около 180 тыс. человек. Для изменения системы оплаты труда в бюджетных учреждениях области была создана рабочая группа, куда вошли представители отраслевых министерств и ведомств, отраслевые обкомы профсоюзов и ученые.

В 2009 г. ФОТ увеличен на 33% с 14,1 млрд руб. в 2008 г. до 18,9 млрд руб. Это позволило увеличить минимальный оклад в 2 раза — до 3201 руб., сохранить размеры надтарифных выплат (доплаты за работу в ночное время — от 35 до 100%, надбавка за стаж выездным бригадам скорой помощи — 80%), сохранить норматив повышения окладов специалистам, работающим на селе, на уровне 25%; за счет ассигнований областного бюджета в учреждениях сформирован стимулирующий фонд.

В январе-апреле 2008 г. средняя заработная плата в бюджетной сфере составляла 7,1 тыс. руб., или 63% от средней в промышленности, за тот же период 2009 г. она выросла до 9,8 тыс. руб., или до 83,1% от средней по промышленности. Следует отметить, что зарплата

¹³ Материалы представлены министром занятости, труда и миграции Саратовской области С.М. Нечаевой.

в промышленности в этот период практически не росла (11,2 и 11,8 тыс. руб. соответственно). В табл. 1.19 приведено распределение работников по заработной плате после перевода их на НСОТ. Приведенные данные наглядно демонстрируют, что больше половины работников бюджетной сферы на свою заработную плату не могут содержать себя и 1 иждивенца хотя бы на уровне ПМ, а у 13% заработка не хватает даже на минимальный уровень потребления для себя.

Таблица 1.19

Распределение работников бюджетной сферы по заработной плате

Интервалы зарплаты, руб.	До ПМ (4555 руб.)	4556– 8000 руб.	8001– 12 000 руб.	Свыше 12 000 руб.
Численность работников, %	13	43,7	26,0	17,3

Подробную информацию о принципах и результатах перехода отрасли на НСОТ представило только Министерство здравоохранения области.

НСОТ в здравоохранении¹⁴

1 января 2009 г. во всех муниципальных и государственных учреждениях здравоохранения области (168 учреждений) внедрена новая система оплаты труда, ориентированная на результат. В 2009 г. ФОТ государственных учреждений здравоохранения увеличен на 30%, муниципальных – 37%. Источники – увеличение расходов бюджета, оптимизация структуры и сети учреждений и сокращение штатных единиц.

Разработана система критериев и стимулирования труда работников, которая включает не только поощрительные выплаты, но и так называемое депремирование (снижение выплат за нарушения и упущения в работе).

Принципы, в соответствии с которыми строится система стимулирующих выплат в здравоохранении Саратовской области:

- адекватность проводимого лечения;
- полноценность обследования;

¹⁴ Материалы представлены первым заместителем министра здравоохранения Саратовской области Л.В. Твердохлеб.

- обоснованность госпитализации;
- соответствие диагнозов на амбулаторном и стационарном этапах лечения;
- уровень профилактической помощи;
- уровень удовлетворенности пациентов оказанной медицинской помощью.

В табл. 1.20 приведены критерии качества деятельности и размеры депремирования в медицинских учреждениях Саратовской области.

Таблица 1.20

Критерии оценки качества работы сотрудников учреждений здравоохранения в Саратовской области

Критерий	Целевой ориентир	Снижение выплат, %
Выполнение плановых объемов получения от ТФОМС финансовых средств в зависимости от объемов оказанной медицинской помощи	98–100%	20
Выполнение государственного задания по высокотехнологичной медицинской помощи	100%	20
Функция врачебной должности	6000	20
Дефектура качества оказания МП по данным ФОМС		
Поликлиника	Не более 3 на 10 мед. карт	15
Стационар	Не более 2,5 на 10 мед. карт	20
Регистрация грубых нарушений санитарного законодательства и других актов, повлекших за собой ущерб здоровью пациента или персонала	Отсутствие	100
Наличие нарушений законодательства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг	Отсутствие	10 за каждое нарушение
Нарушения по организации платных услуг по результатам проверок	Отсутствие	100
Наличие обоснованных жалоб пациентов учреждения, в том числе при предоставлении платных услуг	Отсутствие	20 за каждую жалобу

Для руководителей учреждений здравоохранения установлены свои правила по определению размера стимулирующих выплат в зависимости от штатной численности организаций (табл. 1.21)

В результате перехода на НСОТ средняя заработная плата в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за 4 месяца 2009 г. по сравнению с 2008 г. увеличилась на 21%. При этом темпы роста средней заработной платы врачей в муниципальных учреждениях значительно отставали от темпов роста в государственных учреждениях и разница в оплате труда между ними увеличилась с 4,4 до 12% (табл. 1.22).

Таблица 1.21

Коэффициент стимулирующих выплат (количество размеров средней заработной платы) руководителям учреждений

Штатная численность работников, чел.	Коэффициент
До 330	2,1
331–700	2,3
Свыше 700	2,7

Таблица 1.22

Динамика средней заработной платы в учреждениях здравоохранения Саратовской области, руб.

	Все работники учреждений		Врачи учреждений		Средний медперсонал учреждений	
	государственных	муниципальных	государственных	муниципальных	государственных	муниципальных
2007	6691	6053	10 240	9801	6578	5901
2008	10 114	8354	15 008	14 375	9832	8042
Январь-апрель 2009 г.	12 230	10 113	18 563	16 350	11 832	9763
Темпы роста к 2008 г., %	120,9	121,1	123,7	113,7	120,3	121,4

Краткие выводы. Представленные Департаментом здравоохранения материалы по введению НСОТ отличаются от рассмотренных выше примеров введения НСОТ правилами выплат из фондов стиму-

лирования за результаты работы. Однако остается неясным, что является базой для расчёта величины депремирования за некачественное предоставление услуг. Кроме того, дефицит врачебной помощи на селе нельзя ликвидировать при увеличившейся разнице в оплате труда между городом и деревней.

* * *

Основные цели реформирования системы оплаты труда в бюджетных учреждениях — повышение качества предоставляемых услуг и заработной платы работников, снижение текучести кадров. Оценить изменения в качестве предоставляемых услуг можно по прошествии определенного времени путем опроса населения, а в ряде случаев используя косвенные показатели (например, снижение смертности населения, численность выпускников, поступивших в высшие и средние специальные образовательные учреждения, и т.д.). Снижение текучести кадров и повышение их квалификационного уровня также требуют специального обследования занятости в социальной сфере. С начала реформы прошло два года. Первые статистические данные об изменении уровня заработной платы в федеральных бюджетных организациях появились только во втором полугодии 2010 г. на сайте МЗСР РФ. Что касается регионов, то мониторинг в этой сфере должен был начаться в 2011 г. Рассмотренные выше материалы по субъектам РФ, которые относились к первой половине 2009 г., свидетельствуют, что регионы, как правило, используют нормативно-правовые документы федеральных министерств и ведомств, но при этом вносят отдельные корректировки, связанные главным образом с определенным дефицитом финансовых ресурсов. Это в первую очередь отразилось на установленных в регионах низких базовых окладах ПКГ должностей, которые в 2–3 раза ниже минимальной заработной платы. Это стало возможно после внесения изменений в трудовое законодательство о включении в МРОТ стимулирующих и компенсационных выплат. При таких базовых окладах ожидать повышения оплаты труда у работников бюджетной сферы не приходится. Введение НСОТ потребовало сокращения, оптимизации штатов и сети бюджетных учреждений, тем более что такие меры были рекомендованы МЗСР РФ и применялись при введении НСОТ в федеральных бюджет-

ных учреждениях. Для оценки последствий таких решений необходимо провести специальное исследование об удовлетворении потребностей населения в бесплатных социальных услугах.

По разным источникам, большинство регионов, несмотря на разразившийся финансово-экономический кризис и дефицит бюджетов начали переход на НСОТ в бюджетной сфере уже в 2009 г. Поэтому воспользуемся данными государственной статистики о динамике средней заработной платы и численности низкооплачиваемых работников в целом по экономике и сферах деятельности, где основная часть работников получает заработную плату за счет бюджетных средств. Относительные данные о средней заработной плате по этим сферам деятельности сильно различаются не только со средней оплатой труда по экономике в целом, но и между собой. Так, средняя заработная плата в государственном управлении в 2008 г. была в 1,64 раза выше, чем в здравоохранении, в 1,89 раза, чем в образовании, и 1,23 раз больше среднероссийского уровня. Темпы роста заработной платы в государственном управлении все последние годы были несколько ниже, что позволило в середине 2010 г. сократить различия со средней по экономике в целом до 1,16 раза, а разница со здравоохранением и образованием снизилась соответственно до 1,5 и 1,75 раза. Более высокие темпы роста заработной платы в социальных отраслях позволили им в 2008 г. сохранить соотношение со среднероссийским показателем на уровне 2007 г., в 2009 г. повысить его в здравоохранении до 79%, а в образовании — до 70%. Разразившийся финансовый кризис отразился в первую очередь на рыночной экономике, тесно связанной с мировым рынком, где темпы роста заработной платы, естественно, резко снизились. В 2010 г. на фоне более высоких темпов роста средней заработной платы в целом по экономике динамика рассматриваемых показателей меняется. В образовании и здравоохранении соотношение со среднероссийской оплатой труда вновь снижается почти до уровня 2008 г., а в государственном управлении — 2004 г. (табл. 1.23).

Социальная сфера всегда отличалась высокой долей низкооплачиваемых работников с заработной платой ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. Эта информация содержится в материалах выборочного обследования заработной платы, которое проводит Росстат. До 2007 г. эти обследования проводились ежегодно в апреле, а в последующий период раз в два года. В 2010 г. обследо-

Таблица 1.23

Динамика заработной платы в целом по экономике РФ и в сферах деятельности с преимущественно бюджетным финансированием

	2007	2008		2009		2010*	
	соотношение со средней по РФ, %	темпы роста, %	соотношение со средней по РФ, %	темпы роста, %	соотношение со средней по РФ, %	темпы роста, %	соотношение со средней по РФ, %
Российская Федерация	100,0	127,2	100,0	108,7	100,0	111,7	100,0
Государственное управление, обязательное страхование	122	126,3	123	112,2	127,5	105	118
Образование	65	128,9	65	117,4	70,5	105,6	66
Здравоохранение	74	130,0	75	114,0	79,1	106,2	74
Культура, отдых, спорт	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	104,5	79*

*Январь-август 2010 г.

Источник: Российский статистический ежегодник. — М.: Росстат, 2010; Социально-экономическое положение России, январь 2011 г.

вания не было, а опубликованные Росстатом данные о распределении заработной платы носят расчетный характер. Приведенные в табл. 1.24 показатели рассчитаны по рядам распределения заработной платы и величине ПМ трудоспособного за II квартал соответствующего года. Доля низкооплачиваемых работников остается очень высокой.

Все эти данные не позволяют сделать вывод об изменении ситуации в оплате труда в бюджетной сфере. Для перехода на НСОТ было выбрано неподходящее время для решения ее одной из главных задач — повышение заработной платы работников бюджетной сферы. Недостаточное финансирование способно дискредитировать всю идею НСОТ, как это произошло с ЕТС. И она не станет стимулом для повышения качества услуг, предоставляемых населению бюджетными учреждениями: высококлассных специалистов нам не прибавится.

Таблица 1.24

Численность работников с заработной платой ниже ПМ, %

Сфера деятельности	2007	2009	2010
Экономика в целом	16,5	12,5	12,1
Государственное управление, обязательное страхование	6,6	4,8	5,1
Здравоохранение	22,9	18,2	19,6
Образование	30,6	24,3	25,4
Культура, отдых, спорт	32,5	26,5	27,4

Источник: рассчитано по данным Росстата.

И заявление заместителя главы МЗСР РФ Александра Сафонова на совещании в Республике Карелия (17–19 мая 2011 г.), что «...переход на новую систему заставляет каждого думать о том, насколько качественно он предоставляет услуги», явно преждевременно. Но в чем он, безусловно, прав, так это в том, что «...переход на новые системы оплаты труда — процесс не одномоментный. Он требует вдумчивой и последовательной работы всех звеньев, начиная от правительства республики и заканчивая работниками бюджетных учреждений. И, конечно, необходимо включать в процесс трудовые коллективы. Если они не будут заинтересованы, вряд ли придется ждать успеха...»¹⁵. Здесь стоит добавить, что МЗСР РФ должно владеть подробной информацией о ситуации с оплатой труда не только по федеральным бюджетным учреждениям, но и по региональным, а проводимый им мониторинг такой информации не дает.

¹⁵ Сайт Минздравсоцразвития РФ.

ГЛАВА 2

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА И КАЧЕСТВО ЖИЗНИ ПЕНСИОНЕРОВ

2.1. Реформирование пенсионной системы в России

Пенсионная система на протяжении всего постсоветского периода непрерывно реформируется. И процесс этот, скорее всего, будет продолжен в будущем. Причины перманентной реформы заключаются не только во внешних обстоятельствах, которые нельзя было предвидеть или просчитать, а и в том, что исполнительная власть страны предпочитала при необходимости использовать этот социальный институт для решения задач (проблем), выходящих за рамки пенсионной системы. Это можно проследить, сопоставив цель и задачи каждого этапа реформирования с прогнозируемым и фактическим результатом.

В советское время основным ориентиром при установлении минимального размера пенсии был минимум заработной платы, а средняя пенсия по возрасту в переводе на современные измерители составляла примерно 2,5 размера минимальной потребительской корзины пенсионера. «Государственная политика полной занятости и регулирования заработной платы, существовавшая до перехода к рыночной экономике, способствовала стабильному финансовому функционированию пенсионной системы и переходу в конце 1970-х гг. к практически всеобщему охвату пенсионным обеспечением, а также достижению достаточно высокого уровня соотношения величины средней пенсии и заработной платы (так называемого коэффициента замеще-

ния), который в 1980-е гг. составлял 55–56%, что является весьма хорошим результатом по международным меркам» [1].

Первым нормативно-правовым актом, регулирующим пенсионное обеспечение в РФ, стал закон № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20.11.1990. Одновременно были приняты законы «О пенсионном фонде» и «Об отмене привилегий для персональных пенсионеров».

Основными задачами реформы были создать страховую систему и не допустить снижения уровня пенсионного обеспечения.

Закон о пенсиях предусматривал:

- создание единой пенсионной системы, охватывающей все население страны, ликвидацию персональных пенсий и пенсий для колхозников;
- законодательное закрепление системы пенсионного страхования, основаниями для назначения пенсии признавались только трудовой стаж и участие в страховании (страховой стаж);
- страховые взносы устанавливались в размере 30%, причем 1% из них взимался с заработной платы застрахованного, а 29% выплачивал работодатель;
- при достижении пенсионного возраста (он сохранился неизменным) и выработки необходимого стажа пенсия назначалась в размере 55% от заработка. Она увеличивалась на 1% за каждый дополнительный год стажа, но не более чем на 20%;
- устанавливался максимальный размер пенсии в размере трех минимальных пенсий.

Эта реформа заложила фундамент для формирования механизма обязательного пенсионного страхования. Формула расчета пенсии позволяла каждому застрахованному заранее просчитать размер своей будущей пенсии и соответственно выстраивать свою трудовую деятельность. Пенсионные финансовые ресурсы выделили из бюджетной системы страны.

К недостаткам этого этапа реформы следует отнести следующие:

- не было выделено в отдельную профессиональную пенсионную систему страхование работающих во вредных и опасных условиях. Списки № 1 и № 2 не только сохранили, но и расширили (численность, имеющих право на досрочный выход на пенсию, увеличилась с 9,3 до 17 млн. чел. [1]);

- не установлен максимальный размер страхуемой заработной платы;
- не учтена большая вероятность нестабильной ситуации в связи с масштабными реформами экономики.

Последний момент учесть было, безусловно, проблематично в начале 1990-х гг. Расчет был на то, что сама страховая модель наиболее приемлема для нестабильной ситуации исходя из опыта становления страхования в Европе в период Великой депрессии. Что касается профессиональных пенсий и ограничений максимальных пенсий через размер страхуемой заработной платы, то эти проблемы до сих пор не решены, что негативно влияет на все попытки создания финансово независимой и устойчивой страховой пенсионной системы.

Экономическая ситуация в стране в связи с шокowymi методами реформирования экономики потребовала существенной корректировки закона. За период его действия были внесены коррективы в 61 из 134 статей. Некоторые статьи менялись и дополнялись неоднократно. Самые большие изменения касались механизма регулирования минимальных пенсий и индексации пенсионных выплат, что в конечном счете привело к нарушению основного страхового принципа — зависимости пенсии от трудового стажа.

Для обоснованного и систематизированного реформирования пенсионного законодательства в 1995 г. была разработана Концепция реформы пенсионного обеспечения (одобрена Постановлением Правительства РФ № 790 от 07.08.1995) [2].

Концепция предусматривала формирование 3-уровневой системы пенсионного обеспечения:

- базовые пенсии, которые должны были заменить социальные и предопределяли минимальный пенсионный стандарт с учетом величины прожиточного минимума пенсионера (ПМП);
- страховые пенсии, размер которых должен определяться в соответствии с размером и продолжительностью уплаты страховых взносов. Механизм обязательного страхования предполагал использование модели солидарности поколений застрахованных работников;
- негосударственное пенсионное обеспечение в форме личного и корпоративного пенсионного страхования.

В 1996 г. был принят закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», что позволило сформировать информационную базу для реализации страхового механизма.

Второй этап реформирования (если не считать промежуточные многочисленные изменения в законодательстве) начался с принятия в 1997 г. Федерального закона № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий», который вводил новый механизм назначения пенсий, на основе расчетного индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП). Этот механизм в корне противоречил принципам страхования, которые с трудом внедрялись в практику. ИКП отражал размер пенсии в процентах пропорционально страховому стажу (при нормативном стаже пенсия составляла 55%), умноженному на соотношение средней заработной платы, с которой назначалась пенсия пенсионера, и средней заработной платы в стране, принятой для расчета пенсии. Определение ИКП в двух статьях закона (1 и 4) были не тождественны и посему имели разное толкование. Таким образом, верхний предел пенсии был индивидуализирован в зависимости от периода принятого для назначения пенсии, так как ограничение устанавливалось с помощью соотношения со средней заработной платой по стране (в 1998 г. оно было равно 0,7 и постепенно повышалось до 1,2 в 2001 г.). В законе при этом было записано, что максимального ограничения для назначения пенсии нет.

Этот механизм — пример чистой манипуляции, позволяющей нарушать пенсионные права, занижать пенсии, перераспределять финансовые ресурсы внутри системы. Для его использования пришлось законодательно вводить специальный показатель «среднемесячная зарплата в стране», ибо для пенсионной системы она не была тождественна статистической. Порядок расчета и ввод в действие этого показателя были результатом нормотворческой деятельности исполнительной власти страны. С 1997 г. по 2001 г. среднемесячная зарплата для расчета пенсии ежегодно менялась и в сопоставлении с данными официальной статистической отчетности колебалась в диапазоне от 70 до 42%. По этим данным можно судить о масштабах аннулирования пенсионных прав пенсионеров.

В результате этой реформы были разрушены элементы страхования, созданные на первом этапе. Механизм системы стал воссоздавать

распределительную систему гособеспечения¹⁶. Этому способствовала существующая система отчетности ПФР. Исполнительная власть и ПФР, который находился в ее подчинении, не были заинтересованы в прозрачной деятельности ПФР. Материальное положение пенсионеров снижалось, о чем можно судить по данным таблицы 2.1.

Таблица 2.1

**Соотношение средней пенсии со средней заработной платой
и ПМ пенсионера в 1995–2000 гг.**

Показатель	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Соотношение средней пенсии (%):						
– со средней зарплатой	39,8	38,2	34	36	29,5	31,2
– с ПМ пенсионера	101	116	113,1	114,7	70,2	76,4

Резкое снижение темпов роста пенсий по сравнению с заработной платой и реального содержания пенсий в 1999–2000 гг. можно было бы объяснить кризисом 1998 г., но это не так. Бюджет ПФР все эти годы имел профицит, который в 2001 г. достиг почти 100 млрд. руб.

Этот этап реформ и закон № 113-ФЗ стали подготовкой к переходу на принципиально новую пенсионную модель, основанную на накопительном принципе страхования. Для этого было необходимо снизить текущие обязательства ПФР, так как новая модель будет оттягивать страховые средства в накопительный резерв в нарастающем объеме. Уже в 1998 г. была подготовлена Программа пенсионной реформы (одобрена Постановлением Правительства № 463 от 20.05.1998), в которой предусматривался переход на накопительную систему страхования будущих пенсий. Но запустить реформу по этой Программе в 1998 г. не удалось. Она была доработана, одобрена Правительством РФ в 2001 г. и стала основой третьего этапа реформ, который стартовал с 2002 г. с принятием пакета федеральных законов¹⁷.

¹⁶ Госдума неоднократно принимала постановления с требованием исправить ситуацию с механизмом реализации закона. Подробно обо всех протестных действиях, связанных с реализацией закона № 113-ФЗ, см. [3].

¹⁷ Федеральные законы: № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15.12.2001; № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001; № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001; № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» от 24.07.2002.

Положительные результаты этого этапа:

- законодательное разделение регулирования государственного пенсионного обеспечения и пенсионного страхования;
- законодательное определение правового положения субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав, обязанностей и ответственности;
- законодательное закрепление субсидиарной ответственности государства и ПФР перед застрахованными лицами.

Негативные последствия реформы таковы:

- *введение новой формулы расчета трудовой пенсии.* Взносы, уплаченные в ПФР за весь страховой период, составляют пенсионный капитал (ПК), который делится на ожидаемый период выплаты пенсии (количество месяцев). Получаемая величина — расчетная пенсия — в свою очередь делится на две части: базовую и страховую. Чтобы получить страховую часть пенсии, из расчетной вычитают базовую, которую в абсолютном размере устанавливает Правительство РФ. К этим двум частям базовой и страховой для участников накопительной системы впоследствии будет приплюсована накопительная часть. Она устанавливается в зависимости от размера взноса в накопительный резерв и инвестиционного дохода от средств накопительного резерва. Источником всех трех составляющих пенсии является страховой взнос, который в неравных пропорциях делится между ними;

- *введение неадекватного страхованию механизма индексации.* Пенсионный капитал, базовая и страховая части пенсии индексируются отдельно. Принятие решения об индексации находилось полностью в полномочии федеральной исполнительной власти. Предыдущий этап реформ заложил основы (через ИКП) для того, чтобы не только снизить текущие обязательства перед пенсионерами, но и иметь возможность с помощью механизма индексации воздействовать на размеры пенсии для живущих пенсионеров. На данном этапе этот механизм был усовершенствован в плане расширения возможности выбора критерия для индексации (от темпа роста заработной платы до темпа роста доходов ПФР).

Новая формула расчета пенсии и механизм индексации представляют большой простор для исполнительной власти регулировать ее размер через: ожидаемый срок выплаты пенсий, механизм индексации всех трех составляющих пенсии, через распределение ставки страхового взноса (или ЕСН) между тремя частями пенсии. Механизм индексации за 2003–2007 гг. сработал следующим образом: средняя заработная плата по экономике выросла в 3 раза, пенсионный капитал — в 2,24, страховая часть пенсии — в 1,93 раза, базовая часть — 2,99 раз. Таким образом, пенсионный капитал «похудел» почти на треть, страховая часть пенсии (это та составляющая пенсии, которая пропорциональна вкладу в страховую копилку) — на 45%. И только базовая часть, которая является, по сути, социальным сегментом пенсии, выросла почти синхронно заработной плате;

• *введение в пенсионную систему «мины замедленного действия» в форме обязательного накопительного элемента.* На финансирование страховой и базовой частей пенсии (соответственно на содержание текущих пенсионеров) остается все меньше средств. В накопительный резерв (даже при неизменной ставке взноса) будет отчисляться все больше средств, так как в составе работающих будет расти доля участников накопительной системы. По нашей оценке, в 2002 г. доля потенциальных участников накопительной системы среди занятых составляла 41,7%, в 2009 г. она выросла до 58%, а к 2030 г. составит почти 100%. Соответственно размер среднего взноса на финансирование страховой и базовой частей пенсии снижается с 19,7% в 2002 г. (при общей ставке 28%) до 13% в 2009 г., (при общей ставке 20%). Даже при повышении общей ставки взноса до 26% средняя ставка в распределительную систему к 2030 г. снизится до 8%. Сомнительное будущее благополучие участников накопительной системы оплачивается ценой низкого уровня пенсий пенсионеров старшего поколения и двойной нагрузкой: содержать поколение нынешних пенсионеров и накапливать на будущую пенсию.

Но может ли в наших условиях накопительная часть пенсии обеспечить будущим пенсионерам высокую пенсию? Расчеты показывают, что даже при устойчивой доходности в 2–5% годовых накопленные ресурсы (при 6% тарифе отчислений) за 25 лет с учетом чистого

дохода составят не более 1,6 средней годовой заработной платы участника накопительной системы. В пересчете на срок дожития 19 лет это даст не более 8% замещения утраченного дохода. В сумме с остальными частями трудовой пенсии коэффициент замещения составит не более 30–40%. Но это идеальный вариант, который предполагает наличие спектра надежных портфельных инвестиций и отсутствие финансовых кризисов. Как показал опыт прошлых лет, спектра надежных портфельных инвестиций в нашей стране нет. Основная часть накопительного фонда оказалась в Государственной управляющей компании - ВЭБ. Она вкладывала инвестиции в основном в государственные ценные бумаги, что привело к росту внутреннего государственного долга и росту расходов федерального бюджета на выплату процентного дохода. Доходность, полученная ГУК в 2005 г., сверх инфляции составила немногим более 1%, а в первом полугодии 2006 г. она была ниже уровня инфляции – 2,4%.

Доходность частных управляющих компаний была в среднем выше. Но их деятельность по инвестированию пенсионных средств далека от совершенства. Пенсионные средства нельзя вкладывать в рискованные инструменты, а, судя по доходности, это далеко не всегда соблюдалось. Разброс в размерах чистого дохода составлял в 2004 г. от –8,87% до +42,27%. В 2006 г. (первое полугодие) разброс составил от –2,62% до +65,95% [4]. Даже в условиях реализации правительственной программы «Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 гг.» доходность пенсионных накоплений в 2007 г. оказалась ниже уровня инфляции. По данным Счетной палаты, в 2008 г. только 4 управляющие компании имели положительный доход. Но ни разу за прошедшие годы чистая доходность инвестиций не достигла той прогнозируемой величины (7%), которую предсказывал главный идеолог и разработчик этой системы, М.Э. Дмитриев¹⁸.

Накопительная система в современных условиях не спасает от риска финансовой неустойчивости Пенсионного фонда, а только создает дополнительный отток средств из страховой системы, без четкой гарантии обеспечить в перспективе более высокую пенсию. Основная причина – высокие финансовые риски в финансовой системе страны,

¹⁸ Финансово-экономическое обоснование к проекту Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительных пенсий лицам, застрахованным в Пенсионном фонде РФ». – М., 2001.

что связано не только с ее несовершенством, о чем свидетельствует живучесть финансовых пирамид. Даже более адаптированная к рынку национальная финансовая система интегрирована в международную, где глобальные финансовые кризисы происходят достаточно регулярно (через 8–10 лет), а механизма их предупреждения пока не найдено. Но если страна не входит в круг стран, охваченных финансовым кризисом, негативные отголоски долетают до нее в виде снижения процентных ставок, изменения инвестиционного пространства и т.д.

Идея пропаганды внедрения накопительной системы для развивающихся стран исходила от международных финансовых корпораций, при этом они рекламировали вложение средств не в национальную экономику, а в их финансовые инструменты. Им удалось убедить в основном страны Латинской Америки: Чили, Аргентину, Венесуэлу, Мексику, Уругвай. Россия оказалась в их числе. Осенью 2008 г. почти все эти страны на международной конференции признали накопительную систему неудачным экспериментом и отказались от нее¹⁹. Правительство РФ не только не намерено этого делать, оно запустило дополнительно механизм софинансирования будущих пенсий. Он расширит и без того чрезмерный для нашего финансового рынка объем инвестиций. Про кризис и проблемы инвестиционной политики в его условиях говорить уже не приходится;

- *сохранение и даже расширение различных льгот, которые либо сужают ресурсную базу для пенсионных обязательств, либо увеличивают необеспеченные средствами обязательства ПФР.* Наличие льгот по страхованию, которые никто не возмещает страховщику — ПФР, вызывает потребность в масштабном перераспределении средств внутри системы. Накануне последней реформы объем перераспределяемых средств составлял 60%, сейчас — еще больше. Перечислим основные льготы:

- 1) льготные ставки ЕСН (сельхозпроизводители, фермеры и т.д.). В настоящем страховании тот, кто дает эту льготу, должен ее компенсировать, т.е. государство. У нас такого закона нет;

- 2) льгота по досрочному выходу на пенсию работающим на вредных производствах (списки № 1 и № 2). Каждый пятый занятый в эко-

¹⁹ Выступление первого заместителя председателя правления ПФР А.В. Куртина на I Российском пенсионном форуме «Приоритетные направления развития пенсионной системы в РФ» (декабрь 2008 г.).

номике попадает в эту категорию застрахованных. Стажевый срок для них сокращается на 5–10 лет. Льготу должен оплачивать работодатель, которого это обязательство должно стимулировать к улучшению условий труда;

3) чрезмерно низкая ставка взноса для самозанятых (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и пр.) устанавливается Правительством РФ;

4) последняя реформа снизила требование по обязательному стажу для получения трудовой пенсии до 5 лет, а для инвалидов достаточно приступить к работе, получить инвалидность и уже возникает право на трудовую пенсию. Это новшество в конце 2008 г. позволило вернуть право военнослужащим или их родственникам на две пенсии. Ранее они должны были выбирать, какую из двух пенсий (военную или трудовую) они предпочитают.

В табл. 2.2 представлен расчет пенсионных прав в виде расчетного пенсионного капитала (ПК), который может заработать застрахованный работник, получающий среднюю заработную плату по экономике в 2008 г., в течение 5–30 лет. Ставка тарифа принята постоянной в размере 26%. Кроме того, показано, на сколько лет хватит заработанного пенсионного капитала при разных размерах пенсии: 25, 30 и 40% от среднего размера страхуемой оплаты труда.

Из этого условного расчета видно, что заработать ПК, которого будет достаточно для выплаты пенсии в течение законодательно установленного срока (19 лет), можно либо за 18–19 лет, но при этом пенсия будет не более 25% утраченного дохода, пенсию в 30% от дохода — за 22 года, и только за 30 лет страхового стажа можно заработать пенсию, уровень которой соответствует международной конвенции (40% к страхуемой заработной плате). При 5-летнем стаже ПК будет достаточно для пенсионного обеспечения лишь в течение 3–5 лет.

Аналогичные расчеты с динамичной ставкой взноса показывают, что каждый год стажа равноценен 1% ставки взноса. А в числе пенсионеров более 50% имеют стаж менее 25 лет. В сложившейся ситуации сбалансировать обязательства ПФР перед пенсионерами и ресурсами для их обеспечения можно за счет дополнительного источника, которым может быть либо федеральный бюджет, либо средства работодателя. У нас, как видно из вышесказанного, проблема решается за счет самих пенсионеров. И еще одно необходимое условие для обеспечения

Таблица 2.2

Расчет пенсионного капитала (ПК), заработанного при разном страховом стаже и одинаковой заработной плате, а также оценка числа лет его достаточности при трех вариантах размера пенсии*

Страховой стаж, лет	Пенсионный капитал при тарифной ставке 26%, тыс. руб.	На сколько лет хватит ПК при выплате пенсии с коэффициентом замещения, % к зарплате:		
		25	30	40
5	274,34	5,20	4,33	3,25
6	329,20	6,24	5,20	3,90
7	384,07	7,28	6,07	4,55
8	438,94	8,32	6,93	5,20
9	493,81	9,36	7,80	5,85
10	548,68	10,40	8,67	6,50
11	603,55	11,44	9,53	7,15
12	658,41	12,48	10,40	7,80
13	713,28	13,52	11,27	8,45
14	768,15	14,56	12,13	9,10
15	823,02	15,60	13,00	9,75
16	877,89	16,64	13,87	10,40
17	932,76	17,68	14,73	11,05
18	987,62	18,72	15,60	11,70
19	1042,49	19,76	16,47	12,35
20	1097,36	20,80	17,33	13,00
21	1152,23	21,84	18,20	13,65
22	1207,10	22,88	19,07	14,30
23	1261,97	23,92	19,93	14,95
24	1316,84	24,96	20,80	15,60
25	1371,70	26,00	21,67	16,25
26	1426,57	27,04	22,53	16,90
27	1481,44	28,08	23,40	17,55
28	1536,31	29,12	24,27	18,20
29	1591,18	30,16	25,13	18,85
30	1646,05	31,20	26,00	19,50

*Средняя заработная плата в 2008 г. равна 17 566 руб. (III квартал 2008 г.).

сбалансированности — сформировать страховую систему, где солидарность будет четко ограничена только рисками потери дохода в связи с инвалидностью застрахованного и смертью кормильца.

Цели и результаты **третьего** этапа реформ.

1. Усиление страховых принципов.

Все принципы или элементы страхования, закрепленные в принятых законах, нивелируются либо механизмом их реализации, либо отсутствием механизма реализации в пакете принятых законов. Наиболее ярким свидетельством отсутствия страховых норм является замена страховых взносов единым социальным налогом (ЕСН), что было сделано накануне реформы. Это обстоятельство может сыграть решающую роль в будущем, когда участники накопительной системы решат искать справедливости в суде. Любой суд отклонит все претензии к государству, так как налоги по своей природе являются невозмездными и не влекут обязательств перед плательщиками. К тому же в законодательстве нет обязательства государства по гарантированному минимуму доходности накопительного резерва (например, в Казахстане такая норма прописана в законе).

2. Обеспечение финансовой устойчивости системы.

После начала реформы появился дефицит в ПФР и стал особенно интенсивно нарастать с 2005 г., когда снижение ставки ЕСН с 26 до 20% совпало с ростом численности участников накопительной системы. Дефицит в процентах к ВВП составил в 2007 г. — 1,23, в 2008 г. — 1,31.

3. Выделение из общей пенсионной системы профессиональных пенсионных систем.

В принятом пакете законов по пенсионному страхованию записано, что застрахованные с правом на досрочный выход на пенсию в связи с работой во вредных производствах (списки № 1 и № 2) должны быть выделены в отдельный вид страхования пенсий, для чего был разработан специальный закон о профессиональных пенсиях. Он несколько лет назад даже прошел первое чтение, однако мощное лобби работодателей затормозило принятие этого закона. Их аргумент — им нужен 5-летний подготовительный период. Прошло больше 5 лет, а закон так и не принят.

4. Формирование внутри пенсионной системы накопительного элемента пенсии.

Да, элемент был сформирован, но уже в 2005 г. из этой системы исключили часть застрахованных (мужчины от 1952 г. рождения, жен-

щины — от 1956 г.), их взносы в накопительную часть присоединили к взносам на страховую часть пенсии. Кроме того, вопреки действующему законодательству заморажена рост тарифа в накопительный резерв. Но эти меры не смогли полностью компенсировать дефицит средств на финансирование страховой и базовой частей пенсии, который будет расти дальше.

5. Повышение уровня жизни пенсионеров

Самое яркое свидетельство неудачи последней реформы — неуклонное снижение *коэффициента замещения утраченного дохода* (отношение пенсии к средней заработной плате), который с 2002 г. по 2008 г. снизился с 31,6% до 24,3%. По трудовым пенсиям тенденция аналогичная: 2002 г. — 34%; 2008 г. — 25,1% (табл. 2.3).

Проблема финансовой неустойчивости ПФР была очевидна уже в период обсуждения реформы в 2000 г. Но тогда не были услышаны обоснованные возражения ни В.Б Савостьяновой (зам. председателя Комитета по труду и социальной политике Государственной думы), ни Н.М. Римашевской (директор ИСЭПН

Таблица 2.3

Динамика показателей уровня пенсионного обеспечения (2002–2009 гг.)

Показатель	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Среднегодовой размер назначенных пенсий, руб. в месяц	1379	1637	1915	2364	2726	3115,5	4199	5191
ПМ пенсионера, руб.	1379	1605	1801	2418	2731	3065	3644	4087
Соотношение средней пенсии с:								
– ПМ пенсионера, %	100	102	106,3	97,7	99,8	101,5	115,2	127
– средней зарплатой, %	31,6	29,8	28,4	27,6	25,6	22,9	24,3	27,6
Коэффициент замещения трудовой пенсии, %	34	32,2	30,5	30,1	27,2	27,6	25,1	
Темпы роста реальной средней пенсии, %	116,3	104,5	105,5	109,6	105,1	104,8	118,1	111

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. — М.: Росстат, 2008, 2009.

РАН), ни Л.П. Якушева (главный редактор журнала «Пенсия»), ни многих других [5].

Поэтому для специалистов не стали неожиданными намерения Правительства РФ очередной раз (уже **четвертый**, не считая отдельных корректировок в промежутке) реформировать пенсионную систему, которая по законодательным нормативам называется страховой, но практически таковой не является.

Цели этой реформы не столь категоричны, но не новы:

- усиление страховых принципов;
- снижение финансовой зависимости пенсионной системы от федерального бюджета (сегодня на выплату базовой части пенсии и покрытие дефицита ПФР из федерального бюджета требуется 1,3 трлн руб. [6]).

Достаточны ли меры, предложенные Министерством здравоохранения и социального развития РФ и поддержанные Правительством, для достижения обозначенных целей? В формулировке усиление и снижение — да, вполне достаточны на ближайшие 5–6 лет.

Что из намечаемых мер может считаться шагом вперед к созданию страховой системы?

1. Замена ЕСН страховым взносом.
2. Замена регрессионной шкалы налогообложения максимальным размером страхуемой оплаты труда.
3. Отказ от деления пенсии на базовую и страховую части.
4. Намерение довести коэффициент замещения до 40% утраченного дохода к 2015 г.
5. Валоризация (переоценка денежной стоимости) пенсионных прав, которые были приобретены до реформы 2002 г.

На первый взгляд, последний пункт не вписывается в страховые нормы. Но если учесть, что валоризация касается застрахованных, у которых неоднократно конфисковывали их пенсионные права, все вполне логично и не противоречит страховым принципам.

Во-первых, все пенсионеры, имеющие стаж работы в советское время, хоть и формально, но были застрахованы. К концу 1980-х гг. «покупательная способность средних пенсий составляла примерно 2,5 размера потребительской корзины пенсионера, что более чем в 2,4 раза превышает данный показатель конца 2007 г.» [1]. По расчетам профессора Б.В. Ракитского, в 1991 г. было конфисковано пенсионных обязательств на 1,2 трлн руб. [6].

Во-вторых, часть пенсионных прав была конфискована на втором этапе реформ с принятием закона № 113-ФЗ.

В-третьих, частично пенсионные права были конфискованы при их конвертации в 2002 г., поэтому эта мера, проведенная в январе 2010 г., лишь частично компенсирует потери, обусловленные изменением законодательных норм.

В результате валоризации пенсионных прав пенсии были увеличены 36 млн пенсионерам. «Средняя сумма увеличения у получателей трудовой пенсии по старости составила 1090 руб. При этом увеличение от 1000 до 1500 руб. получили свыше 30% получателей трудовых пенсий по старости, свыше 1500 руб. — 23% от общего числа получателей трудовых пенсий по старости. В результате валоризации средний размер трудовой пенсии в России составил 7334 руб., в том числе трудовой пенсии по старости — 7692 руб.»²⁰.

Обстоятельного обсуждения требуют два вопроса: возможные негативные последствия для реализации некоторых предлагаемых мер и достаточность этих мер для формирования страховой системы и ее долговременной финансовой устойчивости.

Серьезные возражения со стороны финансовых властей и бизнеса встретили *повышение ставки тарифа и ликвидация льгот по страховому тарифу* для некоторых отраслей, производств и видов предпринимательской деятельности. Правительство РФ намерено изыскать средства по компенсации возможных потерь. С нашей точки зрения, эта проблема решаема за счет отказа от НДС. Анализ экономических регуляторов показывает, что этот налог оказывает негативное воздействие на развитие трудоемких обрабатывающих производств. Помимо того, он стимулирует рост материалоемкости во всех перерабатывающих производствах. Если в условиях кризиса экономику страны, наконец, попытаются снять с «нефтяной иглы», то стимулом для этого будет отказ от НДС. Некоторые эксперты считают, что максимальный порог страхуемой оплаты труда в размере 135% от средней заработной платы очень низкий. Аргументы здесь следующие. Во-первых, следствием будет повышение дифференциации заработной платы. По нашим расчетам, проведенным на данных специального обследования заработной платы Росстата за 2007 г., при прочих равных условиях суще-

²⁰ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ (доклад министра МЗСР РФ Т. Голиковой на III пенсионном форуме 16.11.2010).

ствующая регрессивная шкала налогообложения, более щадящая для высоких доходов, чем предлагаемый вариант пороговой оплаты труда (табл. 2.4). Последний повышает эффективный тариф взносов на 1,5% только за счет взносов с высоких заработных плат.

Следующий аргумент касался уровня максимальной пенсии, которая автоматически устанавливается через размер максимальной зара-

Таблица 2.4

**Расчет среднего тарифа сбора средств в пенсионную систему
при двух вариантах страхования высоких заработных плат**

№	Интервалы начисленной заработной платы, руб.	Середина интервала, руб.	Численность работников, %	Структу- рирован- ный ФОТ, руб.	ЕСН (ставка 26%, и действующая регрес- сивная шкала, руб.)*	Страховой взнос: (ставка 26%, руб.)**
1	До 1100	550	1,0	550	143	143
2	1101–1800	1450	2,9	4205	1093,3	1093,3
3	1800,1–2600	2200	4,4	9680	2516,8	2516,8
4	2600,1–3400	3000	5,1	15 300	3978	3978
5	3400,1–4200	3800	5,7	21 660	5631,6	5631,6
6	4200,1–5000	4600	5,7	26 220	6817,2	6817,2
7	5000,1–5800	5400	5,5	29 700	7722	7722
8	5800,1–7400	6600	10,9	71 940	18 704,4	18 704,4
9	7400,1–9000	8200	9,4	77 080	20 040,8	20 040,8
10	9000,1–10600	9800	8,2	80 360	20 893,6	20 893,6
11	10600,1–13800	12 200	12,8	156 160	40 601,6	40 601,6
12	13800,1–17000	15 400	8,4	129 360	33 633,6	33 633,6
13	17 000,1–25 000	21 000	10,9	228 900	41 202	48 007,4
14	25 000,1–50 000	37 500	7,3	273 750	27 375	32 151,7
15	Свыше 50 000	60 000	1,8	90 000	2160	7927,8
Итого			100	1 214 865	232 512,9	249 862,9
Средний тариф, %					19,1	20,6

* – 13-й интервал: $\frac{1}{2}$ ФОТ по ставке 26% + $\frac{1}{2}$ ФОТ по ставке 10%; 14-й интервал – по ставке 10%; 15-й интервал – по ставке 2%; ** – максимальная страхуемая зарпла-
та 16 939,8 руб. (135% от средней заработной платы).

ботной платы, подлежащей страхованию. С этой позиции норматив требует очень серьезного обоснования, так как замыкает на себя проблемы и финансовой устойчивости фонда, и дифференциации текущих и будущих пенсий, и масштабы перераспределяемых ресурсов внутри системы. Обоснование размера максимальной страхуемой оплаты труда требует информации, которую ПФР не дает в своих отчетах. Результаты же актуарных расчетов до 2020 г. и 2050 г., которые фонд регулярно публикует начиная с 2001 г., не отвечают на этот вопрос, как и на многие другие, и поэтому они не достаточно убедительны [8]. Достоверность любой математической модели определяется обоснованностью исходных допусков, которые неизбежны. В упомянутых публикациях подробнейшим образом представляются варианты внешних к пенсионной системе параметров: демографических, средней заработной платы в целом по экономике (а это не идентично средней по застрахованному контингенту). И нет никакой информации, описывающей структурные характеристики и системные связи по пенсионным правам и уровню их обеспечения через текущие и будущие пенсии.

Что касается *финансовой устойчивости пенсионной системы*, то ее решить только предлагаемыми мерами не удастся, так как не ликвидированы основные причины, порождающие финансовую неустойчивость: накопительная модель и перегруженность ПФР обязательствами, не обеспеченными ресурсами.

Накануне последнего этапа реформы 40% пенсионеров получали пенсию, которую они не заработали [5]. После 2002 г. эта доля, безусловно, выросла, так как в состав получателей трудовых пенсий включили некоторые категории социальных пенсионеров через снижение стажевых требований для пенсионеров по старости и по инвалидности. Базовая составляющая пенсии и была придумана, чтобы оправдать эти выплаты и видимость их финансирования из федерального бюджета. Но в странах, у которых заимствовали эту идею, базовая пенсия является государственной: она выплачивается из общих налогов либо всем пенсионерам, либо тем застрахованным пенсионерам, кто заработал страховую пенсию в размерах ниже критерия бедности. Эта схема позволяет ограничить солидарность внутри страховой системы и сократить в ней объемы перераспределения.

Для нашей системы присоединение базовой части к страховой не решает проблему перераспределения средств среди пенсионе-

ров. Решить проблему можно только через государственные доплаты пенсионерам, чей пенсионный капитал не обеспечивает им пенсию выше социальной (или базовой), за счет общих налогов. Тогда правительство будет решать проблему бедности в стране, а ПФР – проблему выполнения обязательств перед застрахованными пенсионерами. В противном случае необходимо устанавливать пенсионный минимум, что консервирует нестраховой механизм перераспределения средств внутри системы.

Понимание федеральной власти неизбежности ответа за данные ею обещания участникам накопительной системы о размерах их пенсии (в 2022 г. ожидается массовый выход на пенсию женщин 1967 г. рождения) привело к необходимости поиска варианта реконструкции накопительного компонента пенсии. Поскольку желания (или смелости) полностью отказаться от накопительной модели явно нет, то обсуждение ее будущего идет в рамках «чернового» проекта концепции «Развитие накопительного пенсионного обеспечения» (2009 г., сайт МЗСР РФ). Он включает следующие положения:

- вывести накопительный компонент из системы государственного пенсионного обеспечения, сохранив его *обязательный* характер;
- изменить правовой статус негосударственных пенсионных фондов (НПФ), преобразовав их в накопительные пенсионные фонды, на базе которых создать государственный накопительный пенсионный фонд (ГНПФ);
- передать средства накопительного резерва из ПФР в ГНПФ;
- изменить статус ПФР, в обязательствах которого останутся выплаты по страховым пенсиям современным и будущим пенсионерам;
- создать механизмы гарантии сохранности пенсионных накоплений, контроля и стимулирования формирования пенсионных накоплений.

Цель этих преобразований – снять всю или часть ответственности с государства за будущие накопительные пенсии. Для этого требуется создание частно-государственного накопительного пенсионного фонда (ГНПФ), которому и будет передана функция страховщика как обязательного, так и добровольного страхования. Дефицит средств ПФР на выполнение обязательств по страховой пенсии будет покры-

ваться из федерального бюджета, поэтому вновь возникает идея повысить пенсионный возраст.

Предложения по совершенствованию системы трудовых пенсий и формированию устойчивой пенсионной системы

Первое — отказаться от накопительной системы страхования. Модель должна быть страховой, основанной на солидарности поколений. Финансово она более устойчивая, меньше зависит от несовершенства финансового рынка, каковым российский финансовый рынок до сих пор является. Последний не имеет возможности предоставить достаточный сегмент безрисковых инвестиционных вложений. Кроме того, накопительная система не означает полное отсутствие коллективной солидарности (в случае инвалидности, потери кормильца), а значит, сохраняются основания для перераспределения средств внутри системы. При отсутствии четкого обоснования и финансовой оценки страхуемых рисков механизм перераспределения не претерпит изменений.

Второе — изменить модель формирования страховой пенсии. Она должна назначаться исходя из размера пенсионного капитала и **законодательно** установленного коэффициента замещения. В предполагаемых МЗСР РФ мерах отсутствует четкое намерение законодательно закрепить такую норму, а говорится лишь о «...создании необходимых условий для получения трудовой пенсии по старости на уровне 40% утраченного заработка».

Третье — ПФР необходимо освободить от финансирования всех нестраховых обязательств (социальные программы, доплаты за пенсионеров в ОМС, социальные пенсии и т.д.). У исполнительной власти есть органы социальной защиты и ПФР не должен выполнять их функции. Статус, функции и подчиненность ПФР требуют корректировки. Он должен стать полноценным автономным страховщиком, ответственным перед каждым застрахованным за соблюдение его пенсионных прав, подотчетным законодательному органу федеральной власти.

Четвертое — необходимо принять закон «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в РФ», который позволит снять значительную часть солидарной нагрузки с остальных пенсионеров. Досрочный выход на пенсию не должен оплачиваться за счет остальных пенсионеров. Именно работодатели должны нести дополнитель-

ную финансовую нагрузку по страхованию своих работников. Это будет стимулировать их совершенствовать технологию производства с целью повышения безопасности рабочих мест. Несколько иное положение с работающими в районах Крайнего Севера и имеющими право на досрочный выход на пенсию. Здесь дело осложняется тем, что именно федеральный бюджет должен нести дополнительные расходы по страхованию работающих в районах Крайнего Севера, если государство заинтересовано в развитии этих территорий.

Если закон о профессиональных пенсиях не будет принят, до наступления общеустановленного срока выхода на пенсию «досрочникам» целесообразно выплачивать лишь социальные пенсии за счет федерального бюджета.

Масштабы солидарности в страховой модели должны ограничиваться только инвалидностью и потерей кормильца. Размеры финансовых средств на эти цели должны оцениваться на перспективу по вероятности распространения этих страховых рисков, учитываться при обосновании тарифной ставки и утверждаться *ежегодно* при принятии бюджета ПФР.

Пятое — для создания финансовой устойчивости страховщика (ПФР) он должен иметь право формировать страховой резерв, предельный норматив отчисления в который должен устанавливаться законом. При обосновании ставки страхового тарифа должна учитываться и эта норма.

Шестое — для обеспечения действенной системы контроля, создания условий для экспертной оценки достоверности актуарных прогнозов, проводимых ПФР, а также для оценки эффективности управления ПФР необходима публикация его отчетности в открытой печати. Вся необходимая для этого информация есть в банке данных персонифицированного учета, который создавался на страховые средства, и поэтому он принадлежит не только ПФР. Реформировать сложную и запутанную систему, каковой является наша пенсионная система, без соответствующей информации невозможно.

Отчетность должна отражать динамику и структуру пенсионных прав застрахованных и степень их обеспечения. Она должна содержать, как минимум, данные о распределении всех застрахованных:

- а) по размеру пенсионного капитала;
- б) по страховому стажу;

в) по размеру получаемой пенсии (без надбавок из федерального и региональных бюджетов);

г) по полу и возрасту.

Кроме того, отчетность ПФР должна отражать данные о среднем сроке продолжительности жизни застрахованных (мужчин, женщин, инвалидов, получателей досрочных пенсий), который может отличаться от данных статистики по всему населению.

Седьмое — экономическая и правовая природа страховых взносов предопределяет безальтернативный статус собственности страховых средств — это собственность застрахованных работников, право на которую они реализуют при выходе на пенсию. Без юридического закрепления права собственности застрахованных невозможно перенести часть страховой нагрузки на самого работника. Если государство смогло национализировать 1% самострахования, то впредь оно сможет повторить этот опыт, располагая правом федеральной собственности на пенсионные финансовые ресурсы.

В заключение следует отметить, что по механизму реализации любой пенсионной системы можно определить задачи, которые она решает на практике, независимо от фиксируемых целей. Все реформы пенсионной системы реально были нацелены на решение задачи борьбы с бедностью. Последний этап реформ был встроен в стратегию формирования в стране финансовой системы, соответствующей статусу международного финансового центра. Именно этим объясняется введение и упорное отстаивание накопительной системы, так как с ее помощью осуществляется и предполагается в дальнейшем развитие финансовой инфраструктуры. Ни один другой сектор в экономике страны не может предоставить для этого достаточный по объему и бесplatный финансовый ресурс.

Анализ этапов реформирования обязательного пенсионного страхования начиная с 1991 г. дает основание для вывода о формировании на базе одного источника финансирования (страхового взноса) двух систем: социального обеспечения и социального страхования. Первая система (номинально страховая) обеспечивает трудовую пенсию, которая практически утратила зависимость от страхуемого заработка. Вторая система — накопительная страховая, по нашим расчетам, будет возмещать за счет накопительного компонента не более

8–10% утраченного дохода. Реформы, проводимые без должного экономического обоснования, привели к финансовой неустойчивости пенсионной системы. Именно поэтому есть все основания считать, что очередной этап реформы не восстановит основополагающие принципы страхования пенсий — зависимость пенсии от вклада и *предсказуемость* будущей пенсии.

2.2. Уровень и качество жизни пенсионеров

Анализируя уровень пенсий пенсионеров, всегда следует иметь в виду, что государственная статистика отражает данные только по пенсионерам, состоящим на учете в ПФР. Она не содержит данных по пенсионерам, получающим пенсии через Министерство обороны РФ и другие ведомства. Но в специальные выборочные обследования домохозяйств такие пенсионеры попадают, что, безусловно, отражается на результатах, так как уровень их пенсий и качество их жизни имеют свою специфику.

Уровню пенсионного обеспечения свойственна неравномерная динамика на протяжении всего периода социальных реформ. Средняя пенсия (в среднегодовом исчислении) превышала ПМ пенсионера в 1995–1998 гг., 2002–2004 гг., 2007–2009 гг. В остальные годы она опускалась ниже ПМ пенсионера. Эта неравномерность отражает последствия реформ, менявших правила назначения пенсий и их индексации, а также изменений в структуре пенсионеров по видам получателей пенсий. Начиная с 2007 г. проблема пенсионного обеспечения стала предметом особого внимания федеральной исполнительной власти. Все виды трудовых пенсий, за исключением пенсии по потере кормильца, превысили ПМ пенсионера за 4 квартал предшествующего года (табл. 2.5).

Самые высокие пенсии (не считая госслужащих) у получателей пенсии по старости. Их доля в общей численности пенсионеров после 2006 г. неуклонно росла, а доля получателей самых низких пенсий (по инвалидности и потере кормильцев) сокращалась (табл. 2.6).

Характерно, что при этом соотношение в уровне средних пенсий по видам пенсионного обеспечения практически не меняется. Пенсии по

Таблица 2.5

**Средний размер назначенных пенсий по видам пенсионного обеспечения
(на 1 января), руб.**

Категория	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Все пенсионеры, в том числе:	2538,2	2841,6	3682,3	4546,3	6177,4
по старости	2761,3	3095,5	3970,6	4904,7	6624,8
по инвалидности	1984,1	2185,7	2879,4	3496,4	4791,0
по потере кормильца	1493,8	1693,1	2119,3	2761,6	3740,0
Социальные госслужащие, получающие пенсии по старости (или инвалидности) и за выслугу лет	1798,4	1878,7	2724	3007,0	4244,5
	4389,4	4534,3	6048	7843,2	9565,2
ПМ пенсионера за IV кв. предшествующего года	2450	2739	3191	3712	4091

Таблица 2.6

Структура численности пенсионеров по видам пенсионного обеспечения, %

Категория	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Все пенсионеры	100,0	100,0	100,0	100,0
По старости	77,2	78,1	78,8	79,5
По инвалидности	11,1	10,6	10,2	9,8
По потере кормильца	6,5	5,7	4,5	3,9
Социальные	5,1	5,6	6,5	6,7
Госслужащие	0,08	0,09	0,10	0,11

потере кормильца, по инвалидности и социальные не превышали ПМ пенсионера, и только к началу 2010 г. две последние не намного превысили порог бедности, установленный для пенсионеров²¹ (рис. 2.1).

Столь низкий уровень средних пенсий означает, что подавляющему большинству пенсионеров не хватает средств даже для удовлетворения минимальных потребностей. Государственная статистика не публикует данных о распределении пенсионеров РФ

²¹ Результаты валоризации здесь не нашли отражения.

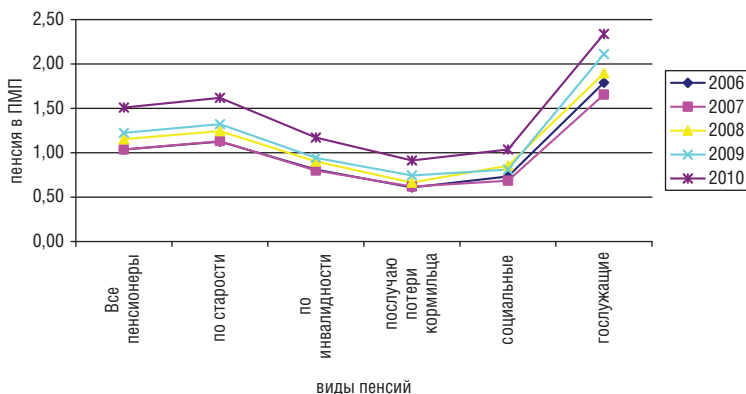


Рис. 2.1. Динамика уровня пенсий по видам пенсионного обеспечения в пересчете на ПМП

по уровню назначенной пенсии. Данные мониторинга бедности показывают, что из всех категорий бедных категория лиц старше трудоспособного возраста самая малочисленная — 10,4% в 2006 г. и 7,7% в 2009 г. (табл. 2.7).

Следует учитывать, что вклад пенсионеров в численность бедных выше, так как пенсионеры входят в другие возрастные категории: дети до 16 лет (получатели самых низких пенсий по потере кормильца составляя почти 4%), лица трудоспособного возраста (получатели пенсий по инвалидности, досрочных пенсий). В числе пенсионеров, состоящих на учете в ПФР, доля лиц младше пенсионного возраста составляла 24% (2006 г.) и 22% (2009 г.). Именно поэтому более половины малоимущих домохозяйств в 2006—2009 гг. в своем составе имели пенсионеров или состояли из семей пенсионеров (табл. 2.8). Для многих из них пенсия является важнейшим, а часто и единственным источником доходов, от которого зависят их уровень и качество жизни.

Снижение риска попадания в число малоимущих граждан для пенсионеров прежде всего состоит в их занятости. Доля работающих пенсионеров непрерывно растет. Если в 2002 г. их было 16,9%, в 2006 г. — 24,5%, то в 2009 г. — уже 30%. В результате почти 70% пенсионеров мужчин и 44% женщин имеют стаж работы свыше 35 лет.

Негосударственное пенсионное обеспечение развито слабо и не может пока компенсировать низкий уровень государственного пенси-

Таблица 2.7

**Доля населения с денежными доходами ниже величины ПМ
по основным возрастным группам, в % от общей численности населения
соответствующей возрастной группы**

Категория	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Все население	15,2	13,3	13,4	13,1
Дети в возрасте до 16 лет	19,0	17,2	18,7	19,0
Молодежь в возрасте 16–30 лет	15,3	13,2	13,5	13,5
Лица трудоспособного возраста старше 30 лет	15,7	13,6	13,5	13,2
Население старше трудоспособного возраста – всего	10,4	9,1	8,6	7,7
Мужчины в возрасте 60 и более лет	10,2	9,1	8,5	7,4
Женщины в возрасте 55 и более лет	10,5	9,1	8,6	7,8

Источник: Социально-экономические индикаторы бедности. – М.: Росстат, 2009.

Таблица 2.8

Доля малоимущих домохозяйств, имеющих в своем составе пенсионеров

Категория	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Все малоимущие домохозяйства из них:	100	100	100	100
домашние хозяйства, имеющие в своем составе пенсионеров (кроме пенсионеров по инвалидности)	35,9	36,7	35,7	33,9
домашние хозяйства, имеющие в своем составе пенсионеров по инвалидности	9,3	8,9	9,4	8,3
домашние хозяйства пенсионеров (все члены домашнего хозяйства – пенсионеры)	12,4	13,0	10,9	9,0

Источник: Социально-экономические индикаторы бедности. – М.: Росстат, 2009.

онного обеспечения. Число участников негосударственных пенсионных фондов (НПФ) от численности пенсионеров ПФР составляло 0,9% в 2002 г., 2,3% в 2006 г., 3,3% в 2009 г. Сумма пенсионных выплат в среднем в месяц на одного получателя была равна соответственно 471,4; 993,4

и 1448,4 руб., или 34, 36,4 и 27,9% от государственной средней пенсии.

Сложившаяся ситуация с пенсионным обеспечением в России заставляет региональные власти оказывать пенсионерам социальную помощь из средств бюджетов субъектов РФ. Величина этой помощи и условия ее назначения зависят от возможностей регионального бюджета. Как правило, социальная помощь в виде единовременной помощи и так называемых ежемесячных выплат назначается тем пенсионерам, чьи душевые доходы ниже величины прожиточного минимума. При этом период получения ежемесячного социального пособия ограничивается 3–6 мес. До 2010 г. только в некоторых субъектах РФ социальная помощь была установлена в виде ежемесячной доплаты к пенсии неработающим пенсионерам (Москва, Санкт-Петербург, Московская область и др.).

Так, например, в Москве ежемесячные компенсационные выплаты (доплаты) к пенсии неработающим пенсионерам были введены Правительством Москвы еще в 1991 г. Ежегодно для неработающих пенсионеров устанавливается *городской гарантируемый минимум* и всем неработающим пенсионерам осуществляются доплаты к пенсии до этого социального норматива. Эти доплаты и льготы (например, бесплатный проезд в общественном городском и пригородном транспорте) дают возможность большинству из них не пополнять собой численность малоимущих граждан столицы. Численность неработающих пенсионеров на 1 января 2009 г. составляла 1856 тыс. чел., а численность получателей ежемесячных доплат к пенсии — 1993 тыс. чел. (отдельным категориям работающих инвалидов и пенсионеров выплачиваются доплаты к пенсии независимо от их занятости). В 2008 г. средний размер доплаты к пенсии неработающим пенсионерам и отдельным категориям работающих граждан составлял 1950 руб. в месяц, а в 2009 г. — 2800 руб. Москва — один из немногих субъектов РФ, где социальная помощь пенсионерам имеет регулярный и весомый характер. Даже с учетом индекса стоимости жизни (1,4 раза по сравнению со среднероссийским показателем) разница в размере выплат составляет 8 раз. Для сопоставления приведем данные Росстата — в среднем по России ежемесячные выплаты пенсионерам, не относящимся к льготным категориям, в 2007 г. составляли 235 руб., в 2008 г. — 249 руб. В Москве величина доплаты к пенсии не зависит от принадлежности пенсионера к льготным категориям.

В 2008 г. городской гарантируемый минимум составлял 1,5 ПМ пенсионера, установленного в Москве, или 1,83 ПМ пенсионера в целом по Российской Федерации. В 2009 г. величина городского гарантируемого минимума Правительством Москвы не менялась. ПМ пенсионера в Москве в I квартале 2009 г. вырос до 5030 руб., а городской гарантируемый минимум в реальном выражении снизился до 1,35 ПМ пенсионера.

В 2005 г. в РФ была проведена монетизация льгот. Натуральные льготы по оплате телефонной связи, проезда на общественном транспорте и на бесплатное приобретение лекарств и медицинских препаратов были заменены ежемесячными денежными выплатами (ЕДВ). Все получатели льгот были разделены на два списка: список категорий, получающих ЕДВ из средств федерального бюджета, и список категорий, выплата ЕДВ и предоставление льгот которым осуществляется за счет бюджетов субъектов РФ. *Основной контингент получателей льгот в обоих списках — пенсионеры.*

В федеральный список были включены 12 категорий граждан. Их численность в 2009 г. составляла 16 767,4 тыс. чел. (табл. 2.9). Ежемесячные денежные выплаты этим категориям граждан выплачивает Пенсионный фонд России, размеры выплат не публикуются в открытой печати.

Обязательный региональный список состоит из трех категорий: ветераны труда, труженики тыла и реабилитированные лица, признанные пострадавшими от политических репрессий. В 2009 г. за счет средств бюджетов субъектов РФ ЕДВ получали 10 978,8 тыс. чел. региональных льготников, из них 9705,5 тыс. чел. — ветераны труда.

Помимо этого за счет средств региональных бюджетов были установлены регулярные денежные выплаты (РДВ) еще 2317,3 тыс. пенсионерам, не относящимся к региональным льготным категориям, пенсионерам из числа бывших госслужащих, лицам старшего возраста и 250,7 тыс. чел. из федерального списка. В то же время большей части федеральных льготополучателей устанавливаются единовременные (разовые) денежные выплаты (табл. 2.10).

Средний по РФ размер РДВ в 2009 г. у ветеранов труда был равен 400 руб. В регионах размер РДВ различается в несколько раз и зависит от финансового положения в субъекте РФ и стоимости услуг в регионе.

Таблица 2.9
Численность получателей ежемесячных денежных выплат* (на 1 октября), чел.

Категория	2008 г.		2009 г.	
	всего	из них получают более одной ЕДВ**	всего	из них получают более одной ЕДВ**
Всего	16 840 833	307 659	16 767 364	303 860
в том числе: инвалиды войны ветераны Великой Отечественной войны (ВОВ) – всего	747 131 343 483	19 783 10 068	657 565 315 277	18 079 9339
в том числе: участники ВОВ - всего лица, награжденные зна- ком «Жителю блокадного Ленинграда» лица, работавшие в пери- од ВОВ на оборонительных объектах, на строительстве оборонительных военных объектов, члены экипа- жей судов транспортного флота, интернированных в портах других государств ветераны боевых действий	187 945 155 136 402 114 0639	9461 606 1 17 786	170 593 144 319 365 117 7219	8759 579 1 18 035
члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников ВОВ и ветеранов боевых дей- ствий и приравненные к ним категории граждан	619 889	12 053	571 098	11 064

Продолжения табл. 2.9

Категория	2008 г.		2009 г.	
	всего	из них получают более одной ЕДВ**	всего	из них получают более одной ЕДВ**
Инвалиды	11 926 754	238 022	11 974 390	237 813
Дети-инвалиды	545 621	6 408	538 906	6163
Лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненные к ним категории граждан – всего	1 511 500	-	1 527 359	-
Герои Советского Союза, Герои России, полные кавалеры ордена Славы и члены их семей	3263	2514	3172	2403
Герои Социалистического Труда и полные кавалеры ордена Трудовой Славы	2553	1025	2378	964

* – по данным Пенсионного фонда Российской Федерации.

** – право на получение более одной ЕДВ предоставляется лицам, подвергшимся воздействию радиации, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы.

Таблица 2.10
Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009 г.

Категория	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
Категории населения, отнесенные к компетенции Российской Федерации				
Инвалиды войны	28 888	625	70 481	2061
Вeterаны ВОВ, кроме тружеников тыла	11 042	409	78 953	1546
Вeterаны боевых действий	8728	313	52 041	1700
Члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников ВОВ и ветеранов боевых действий	24 371	1348	81 947	1458
Инвалиды	132 408	272	204 535	860
Дети-инвалиды	24 030	1340	9762	966
Лица, подвергшиеся воздействию радиации	1898	1333	26 092	1647

Категория	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, награжденные знаком «Почетный донор России» или «Почетный донор СССР»	18 798	345	2525	893
Герои Советского Союза, Герои России и полные кавалеры ордена Славы и члены их семей, Герои Социалистического труда, полные кавалеры ордена Трудовой Славы	496	9757	34	2870
Категории населения, отнесенные к компетенции субъектов РФ				
Труженики тыла	841 990	443	330 909	935
Ветераны труда	9 705 500	400	271 728	834

Продолжение табл. 2.10

Категория	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
Реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий	431 262	416	49092	2691
Другие категории граждан в соответствии с правовыми актами и региональными программами субъектов РФ и органов местного самоуправления, в том числе				
Пенсионеры, не относящиеся к льготным категориям	2 193 301	262	271 160	993
Пенсионеры из числа бывших государственных служащих	35 571	6065	371	857
Лица старшего возраста	88 434	468	58 066	2775

Источник: Социальное положение и уровень жизни России. — М.: Росстат, 2010

В число регионов с самым низким размером ЕДВ (до 200 руб.) у самой многочисленной группы региональных льготополучателей — ветеранов труда — попали, помимо таких слаборазвитых республик, как Ингушетия, Калмыкия и Алтай, Московская и Саратовская области, Красноярский и Хабаровский края, где основная причина низкого размера ЕДВ состоит в сохранении льгот на пользование услугами городского транспорта в натуральной форме. В число 10 регионов, в которых ЕДВ превышает 650 руб. в месяц, входят Калининградская область, где размер этой выплаты самый высокий (1360 руб.), Ставропольский край (1200 руб.) ХМАО (850 руб.), Республика Татарстан (750 руб.) ЯНАО (748 руб.). В Москве размер ЕДВ региональным льготополучателям практически не отличается от среднероссийского уровня (420 руб.). Но при этом Правительство Москвы сохранило льготы по оплате услуг телефонной связи (в виде компенсационных выплат) и льготы на проезд в общественном городском и пригородном транспорте. В Москве все пенсионеры имеют социальную карту москвича, которая дает право на бесплатный проезд в общественном городском и пригородном транспорте. Кроме того, больше половины пенсионеров имеют льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг (50%), которые финансируются за счет средств федерального бюджета и городского бюджета.

Федеральный закон от 24.07.2009 № 213–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования”» внес, в частности, существенные изменения и в Федеральный закон от 17.07.1999 № 178–ФЗ «О государственной социальной помощи» на всей территории страны установлен новый вид социальной выплаты — социальная доплата к пенсии неработающим пенсионерам.

Цель введения социальной доплаты к пенсии — повышение уровня и качества жизни неработающих пенсионеров. Социальная доплата к пенсии предоставляется в виде *федеральной социальной доплаты к пенсии и региональной социальной доплаты к пенсии*.

Федеральное законодательство регламентирует предоставление федеральной социальной доплаты к пенсии (далее по тексту — федеральной доплаты). Федеральная доплата к пенсии устанавливается неработающему пенсионеру территориальными органами ПФР в случае, если общая сумма его материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера (ПМП), установленной в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту его пребывания. Указанная доплата устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения неработающего пенсионера с учетом данной доплаты достигла величины ПМП в субъекте Российской Федерации, но не более, чем в целом по Российской Федерации.

Региональная социальная доплата к пенсии устанавливается неработающему пенсионеру уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в случае, если общая сумма его материального обеспечения не достигает величины ПМП, установленной на соответствующий финансовый год в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту его пребывания, превышающей величину ПМП в целом по Российской Федерации. Региональная доплата к пенсии устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма его материального обеспечения с учетом данной доплаты достигла величины ПМП, установленной в субъекте РФ на соответствующий финансовый год.

Право на получение региональной социальной доплаты к пенсии неработающие пенсионеры имеют не только по месту жительства, но и по месту пребывания. В конце 2009 г. из 80 субъектов РФ в 22 ПМП был выше, чем в среднем по РФ, а это означает, что в этих регионах будут установлены региональные социальные доплаты к пенсии неработающим пенсионерам.

В случае если субъект Российской Федерации осуществляет финансирование региональной доплаты исключительно за счет собственных средств (за исключением межбюджетных трансфертов), он вправе самостоятельно определять условия ее установления и выплаты, включая меры социальной поддержки, учитываемые при подсчете общей суммы материального обеспечения пенсионера, а также размер этой доплаты в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами этого субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в последней редакции от 24.07.2009) определено понятие «материальное обеспечение» пенсионера и дается метод подсчета общей суммы материального обеспечения (ст. 12.1, п. 2). При подсчете общей суммы материального обеспечения пенсионера учитываются суммы следующих денежных выплат, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ:

1) пенсий, в том числе сумма полагающейся страховой части трудовой пенсии по старости в случае отказа пенсионера от ее получения в соответствии с п. 4 ст. 17 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»);

2) дополнительного материального (социального) обеспечения;

3) ежемесячной денежной выплаты (включая стоимость набора социальных услуг);

4) иных мер социальной поддержки (помощи), установленных законодательством субъектов Российской Федерации в денежном выражении (за исключением мер социальной поддержки, предоставляемых единовременно).

При этом среди мер социальной поддержки, установленных законодательством субъектов РФ, учитываются денежные эквиваленты натуральных льгот по оплате пользования телефоном, оплате жилых помещений и коммунальных услуг, оплате проезда на всех видах общественного пассажирского транспорта (городского, пригородного и междугородного).

Установленный федеральным законодательством метод подсчета общей суммы материального обеспечения пенсионера, бесспорно, самый эффективный (особенно для федерального бюджета) с точки зрения сокращения объемов бюджетного финансирования на эти цели, однако с точки зрения социальной справедливости он вызывает серьезные сомнения. Включение социальных льгот, установленных отдельным категориям граждан за их заслуги перед государством или потери, которые они понесли по вине государства, в расчет общей суммы материальной обеспеченности пенсионера при определении права на получение социальной доплаты к пенсии фактически означает отмену льгот.

Этим законом государство пытается нивелировать недостатки существующей системы государственного пенсионного обеспечения, касающиеся сохранения у большинства пенсионеров низкого размера пенсий и после их валоризации. Говорить о результатах валоризации пенсий и социальных доплатах к пенсии неработающим пенсионерам можно будет после опубликования статистических данных в открытой печати.

Специфическая особенность российских пожилых людей — отсутствие сбережений на достойную старость. В развитых странах к моменту выхода на пенсию граждане имеют сбережения в ценных бумагах, высоколиквидной недвижимости, добровольных пенсионных накоплениях. В совокупности пенсия и доходы от личных сбережений достигают 60–80% доходов в период их трудовой жизни. Столь высокий уровень доходов — не роскошь, а необходимость, связанная с возможными значительными расходами на лечение и уход в случаях тяжелых и длительных болезней. Особенно это актуально в старших возрастных группах, когда требуется систематическая медицинская помощь, помощь по дому и другие формы социальной поддержки.

При всей актуальности проблем населения старших возрастов информация об их образе жизни и здоровье достаточно скудная. Это объясняется, по-видимому, сохранением стереотипа восприятия пожилых как некой однородной массы — с невысоким уровнем образования, экономически беспомощной и политически консервативной. Информационной базой для изучения здоровья являются только социологические обследования, так как в регулярной статистической отчетности даже стандартные показатели заболеваемости этой когорты людей не представлены. Последнее, проведенное Росстатом, обследование здоровья населения в 24 субъектах РФ в 2008 г. (2200 респондентов) информацию по пожилым возрастам практически не дает. Это обследование подтверждает известную истину, что бедные болеют больше, чем богатые. Нет болезней только у 15,9% населения с низкими доходами (табл. 2.11).

Самое представительное обследование (НОБУС), включающее вопросы здоровья населения, было проведено органами государственной статистики в 2003 г. По данным этого обследования, хорошее и очень хорошее здоровье было только у 5,4% мужчин и 2,4% женщин пенсионного возраста, а плохое и очень плохое — у 46,4% мужчин

Таблица 2.11

**Заболеваемость населения в группах с разным уровнем доходов,
в % от общего числа респондентов с соответствующим уровнем доходов**

Заболевания	Уровень доходов			Всего
	высокий	средний	низкий	
Остеохондроз	27,2	36,6	45,6	32,2
Гипертоническая болезнь и/или ишемическая болезнь сердца	21,5	32,2	41,2	27,0
Артрит	7,1	12,9	21,2	10,5
холецистит	7,6	13,4	12,8	10,0
Бронхит	6,9	9,2	20,8	8,9
Патология щитовидной железы	6,5	8,5	10,6	7,5
Язва желудка и/или двенадцатиперстной кишки	5,0	8,5	8,4	6,7
Мочекаменная болезнь	4,6	7,2	7,5	5,8
Диабет	1,4	5,3	7,5	3,4
Астма	1,2	2,7	7,5	2,5
Другие заболевания	14,7	20,0	23,9	17,6
Нет никаких недугований (болезней)	32,9	17,3	15,9	25,5
Затруднились ответить	7,2	6,3	4,9	7,3

Источник: Здравоохранение в России. — М.: Росстат, 2009.

и 57,4% женщин пенсионного возраста. Ухудшилось состояние здоровья за последний год у 63,2% мужчин и 70% женщин (табл. 2.12). Почему более 70% пожилых не проходили диспансеризацию в предшествующий год, если большинство из них (61,1% мужчин и 69,9% женщин) в течение года обращались за амбулаторной помощью в государственные поликлиники, объясняется, скорее всего, тем, что поликлиники не справляются с обслуживанием прикрепленного контингента. Хотя свыше 80% из тех, кто вынуждены были обратиться за платной помощью (5,3% мужчин и 6% женщин), нашли ее в государственном ЛПУ.

Основная причина обращения за платной помощью связана с отсутствием врача нужного профиля. Оплата услуг осуществлялась в основном (на 95%) за счет собственных средств и только 0,1% имели

Таблица 2.12

Самооценка людьми пенсионного возраста состояния своего здоровья, %

Показатели	Все опрошенные	Из них:	
		мужчины в возрасте 60 лет и старше	женщины в возрасте 55лет и старше
Оценили свое здоровье как:			
– очень хорошее	1,4	0,2	0,1
– хорошее	30,3	5,2	2,3
– удовлетворительное	50,0	48,2	40,2
– плохое	15,1	36,4	45,0
– очень плохое	3,2	10,0	12,4
За последний год состояние здоровья:			
– улучшилось	1,9	0,8	0,8
– ухудшилось	33,3	63,2	70,0
– осталось без изменений	64,8	36,0	29,2
Ежегодную диспансеризацию:			
– проходят	31,6	25,4	21,8
– не проходят	68,4	74,6	78,2

Источник: Здравоохранение в России. – М.: Росстат, 2005.

страховки добровольного страхования. (табл. 2.13).

В течение года каждый 5–6-й человек пенсионного возраста получал направление на лечение в стационар. Из них лишь 83,2% мужчин и 76,8% женщин были госпитализированы. Остальные не получили лечение в стационаре по причине отсутствия мест, денег на оплату лечения или по другим причинам. Из госпитализированных лечение было бесплатным только для 63,6% мужчин и 61,6% женщин. В 70% оплата услуг производилась в официальном порядке. Основным источником оплаты были, как и при амбулаторном лечении, средства домохозяйства (табл. 2.14).

Данные выборочного обследования НОБУС показывают, что для населения пенсионного возраста, имеющего низкие показатели здоровья, практически ограничена доступность медицинской помощи, которая связана главным образом с платностью услуг в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях.

Таблица 2.13

Доступность полученной амбулаторной помощи, %

Показатели	Все о прошенные	Из них:	
		мужчины в возрасте 60 лет и старше	женщины в возраст- те 55лет и старше
Обращались за амбулаторной помощью:*			
– по месту жительства/ бесплатно	43,6	56,6	64,6
– месту работы (прежней работы)/ Бесплатно	1,9	1,5	1,1
– платно в государственном ЛПУ	4,9	4,5	5,3
– платно в частной клинике (у врача)	1,0	0,7	0,7
Причины обращения за платной услугой:			
– не удовлетворены бесплатной	2,1	1,6	2,1
– нет врача нужного профиля			
– трудно попасть к бесплатному врачу нужного профиля	2,2	2,2	2,4
	1,5	1,3	1,5
Источники оплаты:			
– средства домохозяйства	5,5	4,9	5,7
– средства предприятия	0,1	0	0
– страховая компания	0,1	0,1	0,1
– другое	0,1	0,2	0,2

*— в течение последних 12 мес.

Источник: Здравоохранение в России. — М: Росстат, 2005.

На финансирование пенсий, медицинской помощи и социальной поддержки пожилых людей развитые страны выделяют примерно 20–25% ВВП. В России доля пожилых граждан превышает 21% от численности населения страны. На пенсионное обеспечение этой группы граждан (без учета расходов на пенсионное обеспечение инвалидов молодых возрастных групп) расходуется 5% ВВП, на медицинскую помощь — 1%, на социальное обеспечение — 0,5% т.е. не более 7% ВВП. Таким образом, в России суммарные расходы (% от ВВП) этих трех социальных институтов, как минимум, в 3 раза меньше, чем в развитых странах [1]. Приведенные данные недвусмысленно говорят об уровне и качестве жизни пенсионеров в России.

Таблица 2.14

Доступность получения стационарной помощи, %

Показатели	Все опрошенные	Из них:	
		мужчины в возрасте 60 лет и старше	женщины в возрасте 55 лет и старше
<i>Получали направления на госпитализацию*</i>	11,4	18,5	17,3
из них:			
– были госпитализированы	9,4	15,4	13,3
– не госпитализированы.	2,0	3,2	4,0
из них:			
– из-за отсутствия мест	0,3	0,6	0,5
– из-за отсутствия средств на оплату	0,4	0,7	0,9
– из-за других причин	1,3	1,9	2,6
<i>Из госпитализированных получили лечение:</i>			
– бесплатно	6,1	9,8	8,2
– платно в официальном порядке	2,4	3,9	3,7
– платили медперсоналу	0,5	1,1	0,8
– платили официально и медперсоналу	0,4	0,6	0,6
<i>Источники оплаты:</i>			
– средства домохозяйства	3,3	5,4	4,9
– предприятия	0,1	0	0
– страховая компания	0,1	0,2	0,2
– другие	0,1	0,1	0,2

*— в течение последних 12 мес.

Источник: Здравоохранение в России. — М: Росстат, 2005.

ГЛАВА 3

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОЙ ДОСТУПНОСТИ К БЕСПЛАТНЫМ МЕДИЦИНСКИМ УСЛУГАМ

Международная конференция ВОЗ и ЮНИСЕФ в Алма-Ате в 1978 г. признала систему здравоохранения СССР, причем именно организацию первичной медико-санитарной помощи, лучшей в мире. Опыт нашей страны послужил примером для реформирования здравоохранения в других странах. Организация национального здравоохранения в СССР строилась на его *системной взаимосвязи* с научной базой, подготовкой кадров, развитием фармацевтической промышленности. Рыночные реформы за 20 лет практически разрушили эту системность. Все попытки реформировать только здравоохранение, изолированно от системы, показали неэффективность такого подхода.

О неэффективности организации охраны здоровья населения, а соответственно и проводимых в стране реформ здравоохранения, свидетельствует динамика показателей здоровья населения: заболеваемости, смертности, ожидаемой продолжительности предстоящей жизни (ОППЖ). Состояние здоровья населения и, самое главное, многолетняя динамика его ухудшения свидетельствуют о катастрофическом положении в этой отрасли.

Согласно данным Росстата, заболеваемость населения за 1990–2008 гг. выросла на 46%. Динамика заболеваемости в определенной мере характеризует не только состояние здоровья населения, но и рост нагрузки на здравоохранение, так как без врача невозможно зафиксировать болезнь. Показатель смертности за этот период вырос на 30% (табл. 3.1). Он характеризует не только падение качества медицинской помощи, но и снижение доступности медицинских услуг для населения и прежде всего для проживающих в сельской местности.

Таблица 3.1

Динамика показателей заболеваемости, смертности и ожидаемой продолжительности жизни населения

Показатель	1990	1995	2000	2005	2007	2008	% 2008/ 1990
Зарегистрировано заболеваний (на 1000 чел. населения)	1069,8	1151,6	1314,4	1463,5	1544,2	1561,5	146,0
в том числе с диагнозом, установленным впервые	651,0	676,0	730,5	745,9	771,0	772,0	118,6
Смертность – всего (на 1000 чел.)	11,2	15,0	15,3	16,1	14,6	14,6	130,4
в том числе: – городского – сельского	10,5 13,2	14,4 16,5	14,6 17,1	15,3 18,3	13,9 16,6	13,9 16,6	132,4 125,7
ОППЖ (лет) всего населения;	69,19	64,52	65,34	65,3	67,51	67,88	98,1
в том числе: – городского – сельского	69,55 67,97	64,70 63,99	65,69 64,34	65,99 63,44	68,21 65,60	68,59 65,96	98,6 97,0

Источник: Здравоохранение в России. – М: Росстат, 2009.

Основные проблемы действующей системы организации здравоохранения широко обсуждаются и сводятся к:

- неопределенности обязательств по государственным гарантиям. Это значит, что они не конкретизированы. Это общеизвестный факт, когда пользователей медицинских услуг заставляют оплачивать услуги, которые входят в гарантированные (бесплатные);
- несбалансированности ресурсной базы и обязательств по медицинской помощи, как в территориальном разрезе, так и целом по стране;
- тому, что два источника финансирования лечебно-поликлинических учреждений (госбюджеты и средства ОМС) абсолютно непрозрачны и недостаточны;
- тому, что существующая статистика совершенно не отражает

реальное положение вещей с потребностью в медицинских услугах, ресурсным обеспечением здравоохранения и доступностью для населения медицинской помощи.

Даже такой сжатый перечень основных проблем свидетельствует об отсутствии эффективной системы управления отраслью адекватной тем задачам, которые стоят перед здравоохранением. Задача государственной системы управления здравоохранением — обеспечить каждому гражданину *доступность* реализации его права на бесплатную медицинскую помощь, которая записана в Конституции РФ (ст. 41, п. 1): «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

Кризисная ситуация в здравоохранении сложилась в результате бессистемного его реформирования, которое проводилось по трем направлениям. *Первое* — внедрение обязательного медицинского страхования (ОМС). *Второе* — проведение политики стационарзамещающих технологий и сокращения численности врачей. *Третье* — реформирование межбюджетных отношений, которое в первую очередь затронуло финансирование всех социальных отраслей, в том числе учреждений здравоохранения.

Общее, что объединяет все направления — игнорирование необходимости обеспечения *доступности* медицинских услуг для всех слоев населения; отсутствие социально-экономического обоснования необходимости и эффективности реализуемых мер, а также дополнительных финансовых средств на проведение реформ. Кроме того, все направления не согласованы и зачастую противоречат друг другу. Ни одна реформа не может быть эффективной, если она не ставит задачу сохранить положительные элементы (инструменты) старой системы и встроить их в новую. Это всегда сопряжено с дополнительными затратами на реформу. Игнорирование этого условия присутствовало и присутствует во всех программах реформирования любого сектора социальной сферы.

3.1. Введение обязательного медицинского страхования

Первое направление реформ началось в 1993 г. с вступления в действие Федеральных законов «О медицинском страховании граждан в РФ» № 4741-1 от 02.04.1993 и «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» № 5487-1 от 22.07.1993. В эти законы неоднократно вносились изменения. Несмотря на это, во втором законе сохранилась первоначальная запись об основных принципах охраны здоровья:

1) соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами *государственных гарантий*;

2) приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;

3) *доступность* медико-социальной помощи;

4) социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья;

5) ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Однако эти принципы не подтверждены конкретными нормами законодательства. Так, государственные гарантии по охране здоровья граждан сводятся к разработке программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления ограничивается распределением их полномочий в области охраны здоровья граждан, но не ответственности, которая в понятие полномочия не входит²². Что касается *доступности* медицинской помощи, то она признается неотъемлемым правом на охрану здоровья, но и только (ст. 17)²³. Никаких норм, обеспечивающих и *гарантирующих доступность*, в законе не предусмотрено. Возможно, законодатели посчитали достаточной запись о предоставлении права пациенту на «выбор врача, в том числе врача общей

²² Полномочие — официально предоставленное кому-нибудь право какой-нибудь деятельности, ведения дел. См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка.

²³ Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» ФЗ № 5487-1 от 22.07.1993.

практики (семейного врача) и лечащего врача, *с учетом его согласия*, а также выбор лечебно-профилактического учреждения в соответствии с договорами обязательного и добровольного медицинского страхования» (ст. 30)²⁴. Почти аналогичная запись и во втором законе (ст. 6)²⁵. Реализовать это право практически невозможно, так как отсутствует внятный доступный каждому гражданину порядок его реализации. Не ясно, что значит согласие врача, какие административные процедуры следуют за таким согласием и выбором и сколько времени на это потребуется.

Не был отработан и механизм перечисления средств за медицинскую услугу в случае смены врача. Только в 2009 г. Приказом ФФОМС № 97 от 08.05.2009 был утвержден порядок организации проведения ТФ ОМС межтерриториальных расчетов за медицинскую помощь, оказанную гражданам РФ вне территории страхования по видам, включенным в базовую программу ОМС. Она касается только лечебно-профилактических учреждений, работающих в системе ОМС. В страховом полисе ОМС записано, что застрахованный «...имеет гарантии на получение медицинской помощи по программе ОМС в медицинском учреждении, работающем в системе ОМС». Но в этой системе работают не все государственные и муниципальные лечебные учреждения страны. По данным Федерального фонда ОМС, в системе ОМС на конец 2008 г. работало всего 8090 медицинских учреждения (табл. 3.2) [3]. По нашим расчетам, это только 37% всех лечебно-профилактических учреждений (больничных и амбулаторно-поликлинических).

Кроме того, при выдаче страхового полиса ОМС застрахованный не получает договора, где бы обязательства страховщика перед ним были перечислены. И это понятно, так как зачастую страховщик не может гарантировать, что в лечебно-профилактическом учреждении, к которому прикреплен застрахованный (и даже в других медицинских учреждениях данного района), он может получить весь гарантированный по программе ОМС объем услуг. А затраты на переезд больного в другой населенный пункт, где можно получить требуемую медицинскую помощь, страхованием не предусмотрены.

²⁴ Там же.

²⁵ «Закон о медицинском страховании граждан в РФ» № 4741-1.

Таблица 3.2

**Число самостоятельных медицинских учреждений, функционирующих
в системе ОМС в 2008 г.**

Медицинские организации (учреждения)	Всего учреждений, (ед.)	В том числе ведомственных, (ед.)
Всего	8090	492
Больничные учреждения, оказывающие стационарную помощь	4943	343
Больничные учреждения, заключившие договор только на оказание амбулаторно- поликлинической помощи	137	28
Медицинские учреждения, оказывающие амбулаторно-поликлиническую помощь	2122	113
Из них центры общей врачебной (семей- ной) практики	26	0
Стоматологические учреждения	880	8
Другие учреждения здравоохранения	8	0

Источник: ФФОМС. Обязательное медицинское страхование в 2009 г. — М., 2010.

Медицинское страхование, в отличие от государственного здравоохранения, быстрее может решить задачи создания конкурентной среды для поставщиков медицинских услуг — врачей и лечебно-профилактических учреждений, а также ускорения процесса продвижения новых технологий и обеспечения доступности медицинской помощи для всех *застрахованных* в любой точке страны независимо от места проживания, что способствует повышению мобильности трудовых ресурсов. Реализовать эти преимущества можно только через формирование страхового механизма, дееспособность и эффективность которого зависит от конкурентной среды среди врачей и лечебных учреждений.

Закон «Об обязательном медицинском страховании», принятый в 1993 г. и действующий до сих пор, не содержит этого механизма. О конкурентной среде не может быть и речи, если пациенты даже больших городов, где реально можно выбрать врача, прикреплены к конкретным амбулаторно-поликлиническим учреждениям, а переход в другое учреждение сопряжен с большими административными

процедурами. В результате создается среда для нелегальных платежей. Поэтому ни одна из перечисленных выше задач не решена, а вместо страхования был создан гибрид элементов медицинского страхования и государственного обеспечения. Он сохранил и приумножил недостатки обеих моделей, которые проявились в снижении качества и доступности медицинских услуг для основной части населения, что следует из роста заболеваемости и смертности населения и специальных социологических опросов домохозяйств.

Если в финансировании здравоохранения в дореформенное время участвовали бюджеты всех уровней, то теперь появилась разветвленная сеть организаций, обслуживающих ОМС: территориальные фонды ОМС (84), страховые медицинские организации — СМО (106) и их филиалы (246). И все они содержатся за счет скудных страховых средств. Кроме того, рынок медицинских услуг, как и любой рынок, заинтересован в том, чтобы спрос на услуги не сокращался. Созданная система с нищенским бюджетом, практически исключая конкуренцию среди продавцов услуг, стимулирует лечебно-профилактические учреждения повышать спрос не за счет повышения качества медицинских услуг, а только за счет их количества. Медучреждениям невыгодно быстрое оздоровление прикрепленного населения.

То, что *задача первого направления* не решена, свидетельствуют данные Центрального НИИ организации и информатизации здравоохранения Минздравсоцразвития РФ о реализации реформы здравоохранения в субъектах Российской Федерации, представленные в таблице 3.3.

Из данных таблицы видно, что в 3-х субъектах РФ из средств ОМС не финансируются поликлиники, в 17 — амбулатории, в 60 — фельдшерско-акушерские пункты, в 13 — участковые и в 11 — районные больницы. Если есть регионы, где даже не все учреждения первичной медицинской помощи охвачены страхованием, то это значит, что ОМС действует не на всей территории страны. В то же время вся система управления (правовая и нормативная база, отчетность, планы и стратегии развития отрасли) ориентирована на единообразно устроенный объект управления. При этом Федеральный фонд ОМС отчитывается о высоком уровне охвата обязательным медицинским страхованием — свыше 98% населения получили страховые медицинские полисы в 2008 и 2009 гг. [13].

Число субъектов РФ, где финансировались (не финансировались) различные типы государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения за счет средств ОМС в 2006 г.

[illegible]

Источник: Организация финансирования и управления здравоохранением в регионах России в 2006 г. / Авт. кол. под управлением С.В. Шишкина. — М., 2007.

Главный вывод — созданная система не заинтересована в реализации гарантированных Конституцией РФ прав граждан на охрану здоровья, ибо реальной, а не провозглашаемой целью ее было создание условий для формирования финансовых институтов страхового рынка. И эту задачу «успешно» решили через передачу полномочий страховщика и финансовых средств ОМС в страховые медицинские организации (СМО), которые совмещают полномочия страховщика и средства как обязательного, так и добровольного медицинского (и не только) страхования. При этом полномочия СМО и ТФ ОМС частично дублируются.

Вместо настоятельной потребности дифференцированного подхода к выбору модели страхования и страхового тарифа для каждого региона, для всей страны вводили единые модель страхования и тариф. В результате потребность в ресурсах была заведомо занижена. Ставка страхового тарифа была в 2,3–2,5 раза ниже расчетной, обоснованной потребностью в медицинских услугах. В 60 СФ бюджеты обязательного медицинского страхования дефицитны. Вместо настоятельной потребности повышения тарифа на ОМС в 2000 г. одновременно с заменой страховых взносов на ЕСН в Налоговом кодексе закреплено право отнесения на затраты производства взносов на **добровольное** медицинское страхование (ДМС) в размере 3% от ФОТ. Позднее «...в 2008 г. без широкого обсуждения было пролоббировано повышение величины возможных отчислений на добровольное (частное) медстрахование — до 6% от ФОТ» [4].

29 ноября 2010 г. был принят новый закон № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ».

Принципиально новые положения законопроекта

1. Неработающее население получает статус застрахованных лиц. Страхователями неработающего населения являются органы исполнительной власти субъектов РФ. Размер *единого* для всех субъектов РФ страхового взноса на ОМС за неработающее население определяется Федеральным законом. Устанавливается переходный период (2012–2014 гг.), в течение которого все страхователи должны перейти на этот тариф. Предусмотрены штрафные санкции за нарушение порядка уплаты страховых взносов.

2. Право застрахованных лиц на выбор и замену страховой медицинской организации (СМО), медицинского учреждения и врача обеспечивается путем:

- введения полиса ОМС единого образца;
- создания равных условий для участия в ОМС медицинских организаций любых организационно-правовых форм и любой формы собственности, а также частнопрактикующих врачей;
- обязанностью территориального фонда (ТФОМС), где застрахован человек, в установленный срок (25 дней) перечислить средства ТФОМС по месту оказания медицинской помощи.

3. Поэтапный переход на **полный** тариф оплаты медицинской помощи, что должно создать условия для перевода на одноканальную систему финансирования лечебно-профилактических учреждений. В тариф включаются: с 2013 г. — финансовое обеспечение скорой медицинской помощи, за исключением специализированной (санитарно-авиационной); с 2015г. — финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи.

4. Федеральный фонд ОМС (ФФ ОМС) наделяется статусом *страховщика* в системе ОМС в рамках реализации базовой программы ОМС (БП ОМС), аккумулирует средства ОМС и управляет ими, формирует нормированный страховой запас и резерв финансирования профилактических мероприятий, обеспечивает нормативное и методологическое единство функционирования системы ОМС на всей территории России. При этом, часть функций он делегирует территориальным фондам ОМС (ТФ ОМС) и страховым медицинским организациям (СМО).

ФФ ОМС ведет:

- единый регистр застрахованных лиц;
- единый реестр медицинских организаций и страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС;
- единый реестр экспертов качества медицинской помощи.

5. Разрешительный порядок участия в системе ОМС медицинских организаций заменяется заявительным и распространяется на организации любых организационно-правовых форм и любой формы собственности.

Новый закон создает возможность решить некоторые проблемы страхования, но, к сожалению, далеко не все. Практически закон предусматривает формирование централизованной системы управления ОМС по единым правилам на всей территории страны (по аналогии с системой обязательного пенсионного страхования). Но если для ПФР баланс обязательств и ресурсов ограничивается финансовой составляющей (устойчивость которого он не может обеспечить на сколь-нибудь длительный период), то в ОМС обязательства должны иметь адекватные ресурсы в виде лечебно-профилактических учреждений и медицинских кадров в каждом конкретном регионе. Добиться финансового баланса в ОМС – не проблема, государство закупает (и будет впредь закупать) у лечебно-профилактических учреждений столько медицинских услуг для населения каждого субъекта РФ, сколько позволяют финансовые ресурсы ОМС соответствующего региона, а отнюдь не столько, сколько потребуется населению. Основанием для такого вывода служит отсутствие в законе работоспособного механизма, обеспечивающего доступность и качество медицинских услуг для застрахованных всех регионов страны.

В основных принципах Федерального закона об ОМС (ст. 4) записаны государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц и гарантия бесплатной медицинской помощи при наступлении страхового случая. В полномочия РФ входит лишь «установление системы защиты прав застрахованных лиц». А «обеспечение прав граждан в сфере ОМС» РФ делегирует органам государственной власти субъектов РФ. Аналогичная ситуация и с принципом обеспечения доступности и качества медицинской помощи. Организация ОМС на территории РФ входит в полномочия РФ, которые также делегируются органам власти субъектов РФ. Поскольку в понятие ОМС закон включает «организационные меры, направленные на обеспечение ...гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи», то за отсутствие возможности (отсутствие лечебно-профилактических учреждений, врачей и т.д.) предоставить конкретную медицинскую помощь отвечают субъекты РФ. Ясно, что во многих регионах потенциал медицинских услуг и потребности в них не сбалансированы. Для ликвидации этого дисбаланса в 2011–2012 гг.

в целях повышения качества и доступности медицинской помощи предусматривается реализация программ модернизации здравоохранения. Источником финансирования региональных программ модернизации будут страховые средства (2% страховых взносов). Они будут выделяться Федеральным фондом тем субъектам РФ, у которых бюджетные расходы на здравоохранение в 2011–2012 гг. будут не ниже уровня 2010 г. Обоснования правового (использования страховых средств на модернизацию) и экономического (достаточности этих средств для ликвидации дисбаланса) в открытом доступе обнаружить не удалось.

Обязательный единый по стране страховой тариф должен решить проблему неплатежей за неработающее население из региональных бюджетов. Но для дефицитных региональных бюджетов создается проблема поиска источника финансирования. Если не будет целевых дотаций из федерального бюджета, они должны будут это делать за счет сокращения финансирования своих медицинских учреждений. На первый взгляд, это предусмотрено законом, так как оплата медицинских услуг ОМС будет осуществляться по **полному** тарифу, включающему все текущие расходы медицинской организации (от зарплаты врача до стоимости отопления). Но, во-первых, в полном тарифе учтены не все расходы. Так, например, не включены налоги, социальные услуги, которые не входят в программу ОМС (социальные болезни, медицинские услуги населению без определенного места жительства).

Во-вторых, вследствие конкуренции неизбежен уход с рынка ОМС некоторых медицинских организаций государственного и муниципального сектора здравоохранения. Для сохранения их потребуются дополнительные средства, а ликвидация их может пробить невосстановимую брешь в предоставлении медицинских услуг. С рынка могут уйти не только учреждения, проигравшие в конкурентной борьбе, но и по каким-либо причинам вполне конкурентоспособные организации (не только частные, но и автономные, если им это будет выгодно), тогда восстановить медицинскую помощь в государственном и муниципальном секторе будет очень сложно.

Таким образом, законопроект не создает реальные условия для перехода всех регионов страны преимущественно на **одноканальное**

финансирование учреждений здравоохранения через систему ОМС. К тому же финансовое обеспечение системы ОМС вплоть до 2013 г. будет дефицитным (в 2010 г. он составил 202 млрд. руб.; в 2011 г. — 93 млрд. руб.; в 2012 г. — 29,7 млрд. руб.).

Новый закон входит в противоречие с уже принятым законом № 83 ФЗ об изменении правового положения учреждений здравоохранения, где предусматривается реализация программы государственных гарантий через **государственный заказ**, что никак не вписывается в рамки нового закона.

Он направлен на решение задачи реформирования здравоохранения, представленной в Концепции развития здравоохранения до 2020 г. [5]. Приоритетной задачей реформы здравоохранения в этой Концепции является постепенное формирование саморегулируемой системы, основанной на сращивании частной и государственной собственности, бюджетной и квазистраховой систем. Центральная роль в управлении этой системой отводится СМО — коммерческой организации, целью которой является извлечение прибыли, а не обеспечение доступности медицинской помощи.

3.2. Внедрение стационарозамещающих технологий и сокращение сети медицинских учреждений

Недостатком финансовых средств для здравоохранения объясняется политика реализации **второго** направления реформ — внедрения стационарозамещающих технологий и сокращения сети медицинских учреждений, в том числе численности врачей. Никакого экономического обоснования рациональности или эффективности этого направления реформ не было. Все объяснение этой политики сводилось к двум аргументам: 1) в России число больничных коек на 100 тыс. человек почти вдвое превышает среднеевропейские показатели. На стационары идет более 60% всех финансовых расходов отрасли; 2) практика развитых стран показывает, что численность врачей на 10 тыс. населения в нашей стране больше, чем в развитых

странах (в 1,4 раза выше, чем в Германии и Франции, в 1,8 раза — США). И из этого сопоставления делается вывод: сократить число коек и врачей в стационарах можно, если всю диагностику будут выполнять врачи амбулаторно-поликлинического уровня, а врачи стационара, не проверяя диагноз, будут лечить.

Авторы этого направления реформ игнорировали ряд существенных отечественных факторов. Наша статистика в *общую численность врачей* включает всех с высшим медицинским образованием, занятых в лечебных, санитарных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, научно-исследовательских институтах, учреждениях по подготовке кадров, в аппарате органов здравоохранения и др.

Поскольку сокращению подлежали койки и врачи, распространялось это только на врачей, работающих в ЛПУ, что от *общей численности врачей* составляет не более 65%. Реальная доля врачей в ЛПУ еще ниже, так как отчетность отражает число ставок, а не живых специалистов. Игнорировался и тот факт, что врач стационара не вполне взаимозаменяем врачом амбулаторного звена. Первый не только ставит диагноз, но и выбирает метод лечения исходя из оснащенности стационара кадрами, технологиями, медицинской техникой, лекарствами. Второй в случае госпитализации только ставит диагноз, не отвечая за выбор метода лечения в стационарных условиях.

Неприемлемость реализации в условиях России второго направления реформ заключается еще и в следующих обстоятельствах: пространственная разобщенность отдельных территорий, высокая дифференциация социально-экономического развития регионов и уровня жизни населения. Без учета этих факторов обеспечить доступность медицинских услуг для каждого гражданина страны невозможно. Не в последнюю очередь именно территориальная специфика европейских стран с высокой плотностью населения и развитой транспортной инфраструктурой постепенно сформировала разделение труда между поликлиническим и стационарным звеньями здравоохранения. Столь же постепенно выстраивалась наша инфраструктура, приспособленная для страны с большой долей населения, проживающего в малых городах и селах, и неразвитой транспортной инфраструктурой.

Европейские страны или США, с которых, как правило, калькируются технологии управления (и не только в здравоохранении) — это компактно заселенные территории с развитой системой транспорта и коммуникаций. Плотность расселения в целом по России несопоставимо мала — 8,3 чел./км², что ниже в 3,4 раза, чем в США, в 12,8 раз — Франции, почти в 30 раз — в Англии и Германии. Внутри страны картина еще более контрастная: от 57 чел./км² в ЦФО до 1,05 — в ДВФО. Ситуация внутри отдельных федеральных округов не менее драматичная. Достаточно привести данные по ДВФО: Чукотский АО — 0,07, Республика Саха (Якутия) — 0,3, Магаданская область — 0,36 чел./км².

Неравномерность расселения страны усугубляется слаборазвитой транспортной инфраструктурой. Основным видом транспорта общего пользования для населения России является железнодорожный, на который приходится почти 50% пассажирооборота (45,5%). Густота железнодорожных путей в среднем по России в 5–20 раз, а автомобильных дорог — в 20–50 раз ниже, чем в развитых странах (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Плотность расселения, густота транспортных путей и расходы на здравоохранение по России и некоторым странам мира

Страны	Плотность расселения, чел./км ²	Густота железнодорожных путей, км путей/1000 км ² территории	Густота автомобильных дорог, км путей/1000 км ² территории	Расходы на здравоохранение, в % к ВВП*
Россия	8,3	5	36,5	3,7**
Англия	240,0	81,5	1700	8,2
Германия	229,7	95,6	1805	10,7
Италия	190,4	55,5	2706	8,9
Канада	2,98	5,8	90,5	9,7
США	27,9	24	676,6	15,2
Франция	106,9	53,5	1824	11,2

Источники: Росстат: Россия и страны мира. — 2008; Транспорт в России. — 2007; Основные показатели транспортной деятельности в России. — 2008; Россия и страны мира. — 2008; Атлас мира. — М.: ОНИКС, 2000.

* Оценки ВОЗ за 2005 г. ** Расходы государства на здравоохранение и физкультуру // Здравоохранение в России. — 2009.

Таблица 3.5

**Плотность расселения и оснащение учреждений здравоохранения врачами
и медицинскими койками по федеральным округам РФ в 2009 г.**

ФО	Удельный вес (в %) округа в численности населения РФ	Доля сель- ского насе- ления, %	Плотность расселе- ния, чел./ км ²	Число коек на 10 тыс. чел.	Число врачей на 10 тыс. чел.	Число врачей на 1000 км ²
ЦФО	26,2	19,1	57,1 (41,1*)	98,8 (97,7*)	54,5 (43,7*)	311
СЗФО	9,5	17,5	8,0 (5,3*)	97,2 (97,6)	57,9 (42,6*)	46,2
ЮФО	16,2	43,2	38,7	87,7	43,9	107,3
ПФО	21,2	29,7	29,2	94,4	47,0	136,6
УФО	8,7	20,7	6,7	94,3	43,4	29,3
СФО	13,7	29,1	3,8	105,1	51,5	19,6
ДВФО	4,4	25,7	1,05	107,5	53,19	5,6
РФ	100	26,9	8,30	96,8	50,1	41,6

Источник: Росстат. Регионы России. Социально-экономические показатели. — 2008.

* В скобках данные без Москвы в ЦФО и Санкт-Петербурга в СЗФО.

Если сопоставить плотность расселения с численностью врачей и больничных коек (в расчете на 10 тыс. населения) по федеральным округам, прослеживается обратная зависимость между этими показателями (табл. 3.5).

В двух округах с минимальной плотностью расселения (ДВФО, СФО) удельные показатели по числу коек и врачей (в расчете на 10 тыс. населения) самые высокие, а в округе с самой высокой плотностью расселения (ЮФО) — самые низкие. Но в пересчете на 1000 км² — картина обратная: в Сибирском ФО приходится 19 врачей, в Дальневосточном ФО — лишь 5,6 врачей, Южном ФО — 167 врачей, при среднероссийском показателе — 41,3 врача.

Распределение по территории страны общей численности врачей (по состоянию на конец 2007 г.) повторяет территориальное распределение числа городов по ФО (рис. 3.1).

И в федеральных округах с низкой плотностью расселения (СЗФО, УФО, ДВФО) доля врачей оказывается даже ниже, чем удельный вес городов (исключение составляет только СФО). Не подлежит

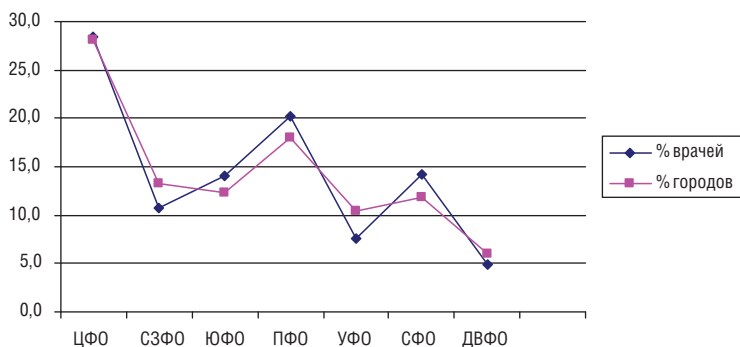


Рис. 3.1. Распределение общей численности врачей (%) и числа городов (%) по федеральным округам

сомнению, что в регионах с низкой плотностью расселения необходимо иметь резервные койки, дополнительный штат врачей для обслуживания больных, которым недоступна амбулаторная медицинская помощь в месте проживания, дополнительные мощности (или станции) скорой помощи либо необходимо оплачивать проезд пациентов до амбулаторно-поликлинического учреждения. Это в первую очередь касается сельских жителей, где нет медицинских учреждений или транспортная доступность с которыми затруднена. В настоящее время 28,8% (6670) сельских населенных пунктов РФ не имеют связи с сетью путей сообщения общего пользования, так как дороги с твердым покрытием до них не доходят [14].

С 2000 по 2008 г. произошло практически трехкратное сокращение количества лечебно-профилактических учреждений в сельской местности: в 2,9 раза сократилось число поликлинических и в 3 раза больничных учреждений, а в составе последних в 7 раз снизилось число участковых больниц. Жители села практически в 2,8 раза реже, чем жители города, обращаются к врачам. Обеспеченность села койко-местами в больницах составляет 45,1 на 10 тыс. населения, в то время как по России в целом данный показатель составлял 98,6 на 10 тыс. населения. Число сельских жителей, которым оказывается скорая помощь, составляет 187 на 1000 чел., в то время как в городах этот показатель равен 365 на 1000 горожан. Большая проблема — закрытие аптек в малонаселенных пунктах, когда жители вынужде-

ны тратить на проезд денежные средства в размерах, часто превышающих стоимость лекарств или препаратов. Жители села составляют 27% от численности нашего населения. Косвенным показателем недоступности медицинской помощи для сельского населения является более высокий коэффициент их смертности (табл. 3.1). К сожалению, отсутствует статистика по малым городам, где ситуация с медицинской помощью несущественно лучше сельской. Проблема обеспечения шаговой доступности амбулаторной помощи для всех слоев населения в рамках этого направления реформ даже не обсуждается.

Чтобы довести уровень диагностики в первичном звене до уровня стационаров, необходимы дополнительные финансовые затраты на:

- оснащение первичного звена всем дорогостоящим диагностическим оборудованием и укомплектование соответствующим персоналом по его обслуживанию. При этом необходимо учесть, что число амбулаторно-поликлинических учреждений даже при их сокращении к концу 2008 г. было в 2,4 раза больше, чем стационарных;

- переподготовку и укомплектование первичного звена врачами-специалистами, владеющими более высокими технологиями диагностики;

- расширение мощностей станций (отделений) скорой помощи. Нагрузка на них тем выше, чем интенсивнее сокращаются ЛПУ и число врачей. Разрыв в стоимости одного вызова скорой помощи в 2006 г. по регионам достигал 7,5 раз от 2198 руб. в Чукотском АО до 292 руб. в Чеченской республике. Расходы на койко-день в стационаре немногим больше, при несколько меньшей межрегиональной дифференциации (от 335 руб. в Дагестане до 2285 руб. в Ханты-Мансийском АО). Отечественные кардиологи на своем конгрессе в 2009 г. отметили, что в среднем по стране у 50% больных от начала болевого синдрома до поступления в стационар проходит более 10 часов, тогда как за рубежом это время составляет чуть более 2 [6]. Требуемая модернизация и развитие скорой помощи способны поглотить всю экономию (или ее значительную часть) на стационарном лечении, если, конечно, не отказаться от цели сделать медицинскую помощь *доступной* всем и каждому.

Результатом реализации политики передачи на амбулаторно-поликлинический уровень части услуг стационара и снижения чис-

ленности врачей стало сокращение за 1990–2008 гг. числа больничных учреждений на 49%, амбулаторно-поликлинических учреждений — на 27,4%, больничных коек (на 10 тыс. населения) — на 28,2%, больничных коек для беременных и рожениц (на 10 тыс. женщин 15–49 лет) — на 37,5%, женских консультаций, детских поликлиник и амбулаторий — на 14,5%. Смертность в стационарах за этот же период выросла на 10%. Эта тенденция сохранилась и в 2009 г.

Техническое состояние и благоустройство ЛПУ в системе Минздравсоцразвития РФ остается неудовлетворительным. По состоянию на 2008 г. признаны аварийными 2,6% больничных зданий и 1,4% амбулаторно-поликлинических учреждений; требующими капитального ремонта — соответственно 45,6 и 23,6% (табл. 3.6).

Обновление основных фондов здравоохранения не является приоритетом инвестиционной политики, о чем свидетельствуют данные о непрерывном сокращении доли инвестиций на эти цели даже в относительно благополучные для нашей страны годы. С 2000 по 2008 г. в общем объеме инвестиций в основной капитал экономики доля здравоохранения сократилась с 2,9 до 2,4% (табл. 3.7).

Политика второго направления реформ проводилась в жизнь не только административными методами (например, снятие запрета на ликвидацию объектов здравоохранения), но и экономическими, которые оказались более действенными. При сдерживании уровня оплаты труда врачам и другому медперсоналу государственным и муниципальным ЛПУ разрешили уже в 1996 г. предоставлять населению платные услуги. Совмещение в одном учреждении бесплатных и платных услуг при недостаточном бюджетном финансировании привело к вытеснению бесплатной помощи и появлению целой системы навязывания населению платных услуг. Кроме того, отменили запрет учреждениям здравоохранения менять статус государственных и муниципальных на автономные учреждения.

Инициатива Федеральной антимонопольной службы о запрещении платных медуслуг в государственных ЛПУ не нашла поддержки, поскольку такая мера немедленно разорила бы большинство хронически недофинансированных российских больниц. Разброс в оценке экспертами объема платных услуг, оплачиваемых населением, колеблется от 50 до 100% суммы бюджетного финансирования.

Коммерциализация системы здравоохранения заложена Минфи-

Таблица 3.6

**Техническое состояние и благоустройство зданий
лечебно-профилактических учреждений здравоохранения***

Показатель	1995	2001	2003	2007	2008
<i>Больничные учреждения и стационары</i>					
Всего зданий, тыс. ед.	27,0	24,8	23,8	23,0	24,0
<i>из них по техническому состоянию (%):</i>					
находятся в аварийном состоянии	5,2	3,4	3,3	2,7	2,6
требуют реконструкции	7,7	6,1	6,4	6,0	6,2
требуют капитального ремонта	31,9	29,6	28,5	27,2	45,6
<i>Удельный вес числа зданий, в которых отсутствуют (в % от общего числа зданий):</i>					
водопровод	13,2	10,8	8,8	7,4	7,6
горячее водоснабжение	39,5	35,5	33,1	30,6	29,7
центральное отопление	14,7	10,1	9,6	8,4	9,2
канализация	18,7	13,2	12,2	10,2	10,1
телефонная связь	10,5	9,9	7,7	5,9	7,3
<i>Амбулаторно-поликлинические учреждения</i>					
Всего зданий, тыс. ед.	19,7	19,9	20,0	19,1	19,3
<i>из них по техническому состоянию (%):</i>					
находятся в аварийном состоянии	3,6	2,0	1,6	1,4	1,4
требуют реконструкции	5,5	4,8	4,8	4,2	4,4
требуют капитального ремонта	27,4	25,0	24,0	23,9	23,6
<i>Удельный вес числа зданий, в которых отсутствуют (в % от общего числа зданий):</i>					
водопровод	15,9	13,1	13,8	10,7	9,3
горячее водоснабжение	44,1	42,9	42,3	38,6	36,0
центральное отопление	16,3	14,3	14,4	11,9	11,5
канализация	22,6	18,2	17,9	14,5	12,6
телефонная связь	9,0	8,7	9,8	7,2	5,9

*В системе Минздравсоцразвития России.

Источник: Росстат. Здравоохранение в России. — 2009.

Таблица 3.7

**Инвестиции в основной капитал, направленные на развитие
здравоохранения (в фактически действовавших ценах)**

	1995	2000	2005	2007	2008
<i>Инвестиции в основной капитал:</i>					
млн руб. (1995 г. – млрд руб.)	7655	34244	94806	169924	206871
в % от общего объема инвестиций в основной капитал в экономике	2,9	2,9	2,6	2,5	2,4

Источник: Росстат. Здравоохранение в России. — 2009.

ном РФ в Бюджетной стратегии на период до 2023 г., где повышение уровня финансирования здравоохранения предлагается проводить за счет:

- преобразования значительной части медицинских учреждений в новые организационно-правовые формы, обладающие большей самостоятельностью в использовании ресурсов и получающие эти ресурсы за результаты своей деятельности (т.е. платные услуги);
- создания механизма государственно-частного партнерства в области финансирования платных медицинских центров;
- государственной финансовой помощи в строительстве медицинских центров при крупных предприятиях, которые затем возьмут на себя полное медицинское обслуживание сотрудников и их семей.

Негативные последствия второго направления реформ профильное министерство фактически признало только к концу 2009 г., когда вплотную столкнулось с проблемой кадрового голода при реализации определенных направлений национального проекта «Здоровье», в частности при оказании помощи при дорожно-транспортных происшествиях и в борьбе с сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями. «С одной стороны, обеспеченность российского населения врачами, судя по данным ВОЗ, выше, чем в европейских странах и США, с другой — у нас есть дефицит врачей, он составляет примерно 27%», — заявила Т. Голикова — глава Минздравсоцразвития РФ. Она заявляет о дефиците медицинских, прежде всего высококвалифицированных, специалистов. Получается противоречивая ситуация: при большом количестве врачей лечить серьезные заболевания в стране некому. Тем самым государство фактически признало несостоятельность проводимой политики и отсутствие разумного госуправления в сфере здравоохранения [7].

Примечательно и признание заместителя Министра В. Скворцовой [8]: «Прежде всего необходимо знать реальную потребность каждого субъекта РФ во врачебных, фельдшерских и медсестринских кадрах. Для этого министерство разработало Федеральный регистр медицинских работников, включающий всех сотрудников с высшим и средним специальным медицинским образованием, независимо от статуса ЛПУ, в котором они работают (субъектовое, межрайонное, муниципальное, ведомственное, частное). В регистр вносятся все необходимые данные, позволяющие оценить уровень компетенции и квалификации каждого медицинского работника. Специально созданная аналитическая система позволяет обрабатывать всю информацию и представлять для каждого региона возрастной, половой и квалификационный состав медицинских работников, основные показатели, характеризующие кадровый баланс системы здравоохранения, а также потребности в специалистах разного профиля, отдельно для учреждений первичной медико-санитарной, скорой, специализированной медицинской помощи, в зависимости от условий ее оказания (амбулаторно-поликлинические и стационарные) и других факторов. В прошедшем году в качестве пилотного проекта опытная эксплуатация регистра медицинских работников была проведена в Ивановской области. С 2010 г. все регионы подключатся к нему, будет создана единая база данных». И далее: «Целесообразно, чтобы каждый медицинский вуз, являясь федеральным учреждением, был закреплен за конкретными регионами страны и отвечал за подготовку врачебных кадров, прежде всего в соответствии с запросами этих регионов. Что касается медицинских училищ и колледжей, преобладающее их большинство являются учреждениями субъектов РФ. Количество и профиль подготовки фельдшеров, медицинских сестер, акушерок напрямую должны быть связаны с потребностью соответствующего региона. Ответственность за кадровое состояние здравоохранения в каждой области и крае в равной мере должны нести как руководители властных структур и управления здравоохранением региона, так и руководители ответственных медицинских вузов и ссузов... Формирование такой взаимосвязи образовательных учреждений и практической медицины позволит целенаправленно наполнять систему медицинской помощи каждого региона — по потребностям. Будет формироваться государственное задание для каждого образовательного учреждения. Для нас чрезвычайно важно

создать фактически единый континуум отрасли здравоохранения и высшего и среднего профессионального медицинского образования».

Регистр создать можно и нужно, но проблему обеспечения медицинскими кадрами он не решит. Необходимо реформировать систему подготовки и непрерывного обучения кадров, создавать условия, при которых врачи придут работать в ЛПУ любого, самого труднодоступного района. Административным методом эту проблему не решить, значит, потребуются дополнительные средства и внедрение комплексного подхода к организации и управлению здравоохранением.

Другим доказательством косвенного признания ошибочности мероприятий второго направления реформ является новый приказ Минздравсоцразвития РФ²⁶, в соответствии с которым с 1 октября 2010 г. скорая помощь стала работать по новым стандартам. Врачи скорой помощи теперь должны не только привезти пациента в больницу, поставив ему предварительный диагноз, и отвечать за доставку в стационар его живым, но и заниматься им и проводить дальнейшую диагностику в приемном покое стационара до тех пор, пока не смогут передать его с рук на руки лечащему врачу. Для этого приемный покой стационара должен быть оснащен всей диагностической аппаратурой. По сути, врач скорой помощи должен какое-то время выполнять функции лечащего врача стационара.

Авторы этой идеи считают, что это избавит пациента от многочасового ожидания, пока им займутся врачи, занятые, например, операцией. К тому же врачи скорой помощи будут загружены всю смену, им не удастся отсидеться в режиме ожидания вызова, а на новые вызовы в этот момент поедут их коллеги. Практически сложившийся дефицит врачей стационара пытаются компенсировать за счет другого узкого места в здравоохранении — службы скорой помощи.

Авторитетные эксперты негативно оценили это нововведение. Президент Национальной медицинской палаты Леонид Рошаль считает, что не все так радужно, как об этом говорят чиновники Минздравсоцразвития РФ. «Приказ не продуман, он не согласован

²⁶ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 02.08.2010 № 586н г. Москвы «О внесении изменений в Порядок оказания скорой медицинской помощи», утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 01.11.2004 № 179.

с ассоциациями скорой медицинской помощи, и в таком виде не может быть использован». Еще более категоричен президент Лиги защиты пациентов Александр Саверский: «Если они считают, что врач скорой помощи теперь становится лечащим врачом, если они, насмотревшись американских фильмов, уверены, что у нас должна быть похожая скорая помощь, то для нас это все равно, что строить скорую помощь на Луне. То есть работу начинать с нуля — у нас для подобной структуры нет ни помещений, ни отдельных боксов, в которых должны содержаться пациенты, необходимы аппараты вентиляции легких, прочее оборудование» [9].

3.3. Реформа здравоохранения в контексте реформирования межбюджетных отношений

Начиная с 2005г. стартовало *третье* направление — реформа межбюджетных отношений. Она перераспределила полномочия между федеральной и региональными органами власти преимущественно в социальной сфере и соответственно в здравоохранении. В целом, применялась следующая схема разделения полномочий:

- разделение права собственности на объекты социальных отраслей (образования, здравоохранения, культуры...) между тремя уровнями управления: федеральные, субъектов РФ, местного самоуправления. При этом федеральный уровень первым определяет свой список объектов. Из оставшихся объектов субъекты РФ либо сами определяют свой список, либо по согласованию с органами местного самоуправления распределяют их между собой;
- субъектам РФ дано право самостоятельно устанавливать **нормы** финансирования, что должно быть закреплено в региональном законодательстве. Ранее все нормативное регулирование по предметам совместного ведения были в ведении федерального уровня управления;
- каждый уровень управления может менять организационно-правовую форму объектов социальных отраслей, находящихся в его

собственности;

- каждый уровень управления имеет право создавать новые и ликвидировать действующие объекты социальной инфраструктуры;
- региональным органам власти дано право самостоятельно устанавливать системы и уровень оплаты труда работникам бюджетной сферы.

Разделение полномочий сопровождалось ликвидацией законодательных норм о **государственных гарантиях** по финансированию отраслей социальной сферы. Помимо этого были исключены ряд государственных гарантий и обязательства по социальной защите отдельных категорий граждан (например, гарантия полноценного питания беременным женщинам, кормящим матерям, а также детям в возрасте до 3-х лет, в том числе в случае необходимости обеспечение их продуктами через специальные пункты питания и магазины, по заключению врачей и т.д.).

Передача ответственности и прав на самостоятельность в принятии решений по организации и финансированию социальных объектов не была обеспечена адекватными правами в «зарабатывании» для этого средств. Налоговая политика и распределение бюджетных средств остались полностью в федеральном центре.

Основной вывод из анализа результатов межбюджетной реформы — федеральный центр, не желая брать на себя вину за низкую оплату труда и низкие объемы финансирования объектов социальной сферы (основная часть которых находится в региональной собственности), переложил на субъекты РФ все основные обязательства и ответственность по их содержанию. При этом механизм финансовой поддержки регионов принципиально не изменился. В основу распределения территориальных трансфертов не заложены **минимальные стандарты финансирования** социальных обязательств регионов.

Средний уровень бюджетной обеспеченности по всем субъектам РФ с 2002 г. до 2009 г. вырос в 3,7 раз, а минимальный (в 2002 г. — в Воронежской области, в 2007 и 2009 гг. — в Забайкальском крае) увеличился только в 2,5 раза. Максимальный уровень все эти годы имел Чукотский АО, где доходы бюджета в расчете на душу увеличились в 3,2 раза. Разница между максимальным и минимальным уровнем бюджетной обеспеченности за 7 лет несколько выросла (с 24,8 раза до 25 раз). Доходы бюджета Забайкальского края в рас-

чете на 1 жителя в 2009 г. составляли треть от среднего уровня по субъектам РФ (табл. 3.8). В 2002 г. 20 регионов имели уровень бюджетной обеспеченности выше среднего, в 2007г. их было 18, в 2009 г. — 23. Таким образом, большинство (более 60 регионов) все годы находились в зоне с бюджетными доходами ниже среднего уровня.

Создается видимость самостоятельности регионов в соответствии

Таблица 3.8

**Динамика дифференциации уровня доходов бюджетов субъектов РФ
в расчете на душу населения в 2002–2009 гг.**

Показатель	2002	2007	2009
Средний уровень по субъектам РФ, тыс. руб. на 1 чел	11,24	33,98	41,76
Минимальный уровень, тыс. руб. на 1 чел.	5,6	9,9	14,1
Максимальный уровень, тыс. руб. на 1 чел.	139,1	296,6	446,4
Отношение минимального уровня к среднему, раз	0,49	0,29	0,34
Отношение максимального к минимальному уровню, раз	24,8	30	31,7

Расчет автора по данным Росстата: Финансы России. — 2008, 2010.

с конституционным федеративным устройством. Федеральный центр при этом имеет возможность сдерживать рост социальных расходов, в том числе и на оплату труда, через гибкий механизм трансфертов.

Основная макроэкономическая задача федерального центра — снижение инфляции — решается путем поддержания нищенского социального бюджета основной части субъектов РФ. Доля консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ после старта реформы не только не увеличилась, но и стала сокращаться. Даже некоторое повышение доли консолидированных бюджетов регионов в 2008 г. не достигло дореформенного уровня (табл. 3.9).

Низкая эффективность используемого механизма государственного регулирования финансовой состоятельности регионов в первую очередь проявляется в дефиците средств. По сопоставимому составу субъектов РФ²⁷ число дефицитных региональных бюджетов в 2002 г. было равно 57, в 2007 г. — 30, в 2009 г. — 60. Региональных бюджетов с профицитом в 2002 г. было 23, в 2007 г. — 50, в 2009 г. — 20.

²⁷ Поскольку за рассматриваемый период произошли слияния некоторых субъектов федераций, то по ним был сделан соответствующий пересчет.

Таблица 3.9

**Доля доходов и расходов бюджетов субъектов РФ в консолидированном
бюджете РФ в 1998–2008 гг., %**

Год	Налоговые доходы	Доходы*	Расходы
1998	56,6	54,0	54,1
1999	49,2	48,9	51,9
2000	43,5	45,4	54,4
2001	37,4	40,1	54,2
2002	35,1	37,4	49,3
2003	39,6	37,6	50,0
2004	36,1	34,1	50,8
2005	30,9	33,8	49,5
2006	31,8	33,8	43,4
2008	34,1	35,0	45,2

Источники: Российская экономика в 2005–2006 гг. – М.: ИЭПП. – Вып. 21–27; Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. – 2009.

* без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

Основными статьями расхода, на которые идет свыше 60% финансовых ресурсов консолидированного бюджета субъектов РФ являются жилищно-коммунальное хозяйство, отрасли социальной сферы (образование и здравоохранение, включая спорт, культуру и СМИ) и социальная политика. Эти статьи расходов составляли 10% к ВВП в 2007 г., 9,8% в 2008 г., 10,6% в 2009 г.

Наши расчеты показывают, что бюджетная обеспеченность региона и удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия имеют устойчивую обратную корреляционную зависимость. Коэффициент корреляции по данным 2007 г. составил (– 0,58), по данным 2009 г. – (–0,55).

Судя по консолидированному бюджету регионов, здравоохранение не является для большинства регионов приоритетной отраслью. Финансирование его даже в текущих ценах остается почти неизменным (табл. 3.10).

Группировка субъектов РФ по уровню бюджетных душевых расходов на здравоохранение показывает, что в 2007. и 2009 гг. в группу с самым бедным здравоохранением входили 12 регио-

Таблица 3.10

**Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ
на социально-культурные мероприятия и жилищно-коммунальное хозяйство**

Показатель	2007		2008		2009	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Расходы всего	4790,5	100	6253,1	100	6255,7	100
<i>в том числе:</i>						
жилищно-коммунальное хозяйство	807,4	16,9	1023,7	16,4	854,5	13,7
социально-культурные мероприятия	2531	52,8	3060,9	48,95	3275,9	52,4
<i>из них на:</i>						
образование	1032,5	21,6	1292,2	20,7	1345,9	21,5
здравоохранение и спорт	755	15,8	784,5	12,5	758,9	12,1
социальную политику	568,2	11,9	762,5	12,2	958,4	15,3
Все расходы на ЖКХ и социально-культурные мероприятия, в % к ВВП		10		9,8		10,6

Расчет автора по данным Росстата: Финансы России 2008. — 2010.

нов. Минимальные расходы в 2007 г. были в Республике Дагестан (1,9 тыс. руб. на 1 жителя), в 2009 г. — в Тамбовской области (2,3 тыс. руб. на 1 жителя). Число регионов с финансированием ниже среднего (4—6 группы) в 2009 г. не изменилось — 53, но при этом произошли изменения в составе групп. В 19 регионах удельные расходы на здравоохранение выросли, а у 20 субъектов РФ ситуация с финансированием этой отрасли ухудшилась. Самое резкое снижение произошло в Липецкой области. Закономерно, что тенденции изменения уровня расходов на здравоохранение по группам и всех бюджетных расходов в составе групп практически совпадают (за исключением Красноярского края в 2007 г.) (табл. 3.11).

Из данных таблицы 3.11 видно, что расходные возможности по финансированию здравоохранения и всех обязательств бюджета снижаются по мере роста общей демографической нагрузки на трудоспособное население.

Таблица 3.11

Группы субъектов РФ, агрегированных по уровню бюджетных расходов на здравоохранение в расчете на 1 жителя, в 2007 и 2009 гг.

№ группы	Расходы на здравоохранение, тыс. руб. на 1 чел.	2007			2009		
		Число регионов	Все расходы бюджета, тыс. руб. на 1 чел	Демографическая нагрузка на трудоспособное население, на 1000 чел	Число регионов	Все расходы бюджета, тыс. руб. на 1 чел	Демографическая нагрузка на трудоспособное население, на 1000 чел
1	Свыше 10	4	75–263	435–506	6	71–344	478–662
2	7–10	8	35–89	451–593	8	43–110	483–716
3	5–7	13	27–42	482–626	13	29–60	512–676
4	4–5	18	20–51	506–698	18	27–42	573–685
5	3–4	23	18–21	541–663	23	27–42	534–665
6	Менее 3	12	14–21	552–655	12	24–31	553–669

Финансирование медицинских услуг за счет средств ОМС не меняет положение с финансированием отрасли здравоохранения. Общие расходы из ТФ ОМС по всем субъектам РФ составляли от суммы бюджетного финансирования 58% в 2007 г. и 72% в 2009 г. Однако это не означает, что на эту сумму увеличивается финансирование лечебно-профилактических учреждений. Следует учесть, что в ТФ ОМС уже присутствует часть средств из бюджета. Это взносы за неработающее население (дети, пенсионеры, безработные), а также средства на содержание медицинских учреждений в тех регионах, которые перешли на одноканальный источник финансирования медицинских услуг. В зависимости от ситуации в регионе (уровень тарифного взноса в ОМС за неработающее население, схемы финансирования ЛПУ) двойной счет может составлять не менее 30–50% (наша оценка), поэтому минимальные душевые расходы

из средств ТФ ОМС в Свердловской области в 2007 г. (1,3 тыс. руб.) и в Республике Ингушетия в 2009 г. (1,8 тыс. руб.) завышены как минимум на треть (табл. 3.12).

Таблица 3.12

**Расходы ТФ ОМС в расчете на 1 жителя
по группам субъектов РФ, агрегированных по уровню бюджетных расходов
на здравоохранение**

Номер группы	Расходы на здравоохранение, тыс. руб. на 1 чел	Расходы ТФОМС, тыс. руб. на 1-го чел.	
		2007	2009
1	Свыше 10	3,2–17,6	4,3–28,1
2	7 -10	3,1 -5,5	2,9–7,5
3	5–7	2,5 -3,9	2,1 -5,7
4	4–5	1,4 -4,0	2,5–4,1
5	3–4	2,1 -3,3	2,6–4,6
6	Менее 3	1,3 -2,7	1,8 -3,8

* * *

Добиться успеха в одновременном решении задач представленных выше трех направлений реформ невозможно, так как они противоречивы.

Продавцы страховых услуг заинтересованы в вытеснении дешевых услуг дорогими и даже в навязывании пациентам излишних услуг. Они не заинтересованы в сокращении стационарных услуг — это закон рынка, и опыт стран с многолетним опытом страховой медицины подтверждает трудность и практическую невозможность преодоления такой практики. Следствием этого является неуклонный рост затрат на здравоохранение.

Казалось бы, в решении второй задачи должны быть заинтересованы региональные власти. Но перед ними стоит проблема выбора между дополнительными затратами на реорганизацию сегодня и негарантированной экономией завтра. Они прекрасно понимают,

что передача полной диагностики на поликлинический уровень — это не только экономия на финансировании дорогостоящего стационарного лечения, но и необходимость в дополнительных затратах:

- на оснащение первичного звена всем дорогостоящим диагностическим оборудованием и укомплектование соответствующим персоналом по его обслуживанию. При этом следует учесть, что амбулаторно-поликлинических учреждений в 2 раза больше, чем стационарных;

- на переподготовку и укомплектование первичного звена врачами-специалистами, владеющими более высокими технологиями диагностики;

- на расширение мощностей подразделений скорой помощи, которые относятся к первичному звену. Нагрузка на него возрастет из-за специфики именно пространственного фактора.

Государственная статистика не располагает информацией, которая позволила бы дать однозначную оценку последствий проводимой реформы здравоохранения и доступности медицинских услуг для населения. Несомненно, наиболее достоверную оценку могут дать специальные опросы населения. Представительное обследование, где потребление услуг здравоохранения было составной частью исследования благосостояния населения — НОБУС (45 тыс. домохозяйств), было проведено Росстатом в 2003 г. По этим данным, за медицинской помощью в течение года не обращались 50,1% респондентов. Из них только 34,1% не имели проблем со здоровьем, остальные 16% не обращались по разным причинам: отсутствие в населенном пункте врача нужной специальности или трудности попасть к нему на прием, отсутствие средств на оплату услуги или транспорта и пр.

Менее представительное ежегодное обследование потребительских ожиданий населения (5000 респондентов) дает возможность косвенной оценки неудовлетворенной потребности в медицинской помощи. В IV квартале 2008 г. 51,3% респондентам было необходимо приобрести медицинские услуги, а 42,9% не могли получить их из-за недостатка финансовых средств — в медицинские учреждения реально обратились лишь 33,2%²⁸. Таким образом, потребность в медицинской помощи у 35% пациентов не была удовлетворена.

²⁸ Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. — 2009.

Анализ имеющейся статистики по динамике смертности населения, наличию сети учреждений здравоохранения и численности медицинского персонала позволяет сделать вывод о том, что проводимые реформы не дали положительных результатов. Они успешно разрушили старую систему инфраструктурных сегментов, не сохранив положительных элементов механизма ее функционирования. Создание новой системы проходит без учета специфики пространственного фактора и высокой дифференциации в экономическом положении регионов и населения. Доступность медицинских услуг для всех жителей страны не является целью и основным критерием успешности проводимых реформ. Фактическая цель — создание системы, полностью управляемой рыночными регуляторами, исходя из ошибочного предположения экономии бюджетных средств на финансирование здравоохранения.

Российская медицинская ассоциация провела в 2005г. опрос специалистов, чтобы выявить мнение врачебного сообщества о ходе и результатах процесса модернизации системы здравоохранения [10]. В опросе приняли участие представители врачебных коллективов из 58 субъектов Российской Федерации. Основные результаты исследования следующие:

- большинство респондентов из различных регионов РФ (кроме Республики Хакасия, Ханты-Мансийского автономного округа, Белгородской, Иркутской и Тамбовской областей) считают, что информированность врачей о сути предстоящей реформы неудовлетворительная. 69,8% врачей ответили, что сведения о ней отрывочны, неполные и несистемные: 18,8% врачей из 17 регионов России вообще не имеют никакого представления о том, что их ожидает в ближайшей перспективе, лишь 11,4% медицинских работников, по их мнению, обладают всей полнотой информации о предстоящих изменениях в системе здравоохранения;
- основную информацию о преобразованиях в системе здравоохранения врачи получали из федеральных и местных средств массовой информации — 36,7%, из общероссийской общественной организации «Российская медицинская ассоциация» — 31,1%, из Министерства здравоохранения и социального развития РФ — только 22,3%.
- 85% опрошенных дают отрицательную оценку упразднению Министерства здравоохранения РФ как самостоятельного ведомства,

поскольку это стало причиной ликвидации здравоохранения как самостоятельной отрасли, и только каждый седьмой респондент (15%) считает, что это решение окажет положительное влияние на дальнейшее развитие здравоохранения;

- оценивая ближайшие перспективы модернизации системы здравоохранения, 87% врачей считают, что грядущие преобразования будут способствовать усугублению ситуации, дальнейшему разрушению системы здравоохранения, росту неудовлетворенности населения качеством услуг и снижению доступности бесплатной медицинской помощи для основной части населения России; 9,3% опрошенных полагают, что ничего принципиально не изменится, и лишь 3,7% респондентов считают, что реформа здравоохранения в том виде, в котором она предлагается Правительством РФ, послужит улучшению состояния системы здравоохранения, повышению качества и доступности бесплатной медицинской помощи;

- большинство информированных врачей (45,2%) дали отрицательную оценку законопроекту «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях»; 18,4% — положительную, а 36,4% респондентов были недостаточно информированы по данному вопросу, чтобы высказать какое-либо определенное мнение.

Завершить анализ реформ целесообразно результатами опроса, проведенного в ноябре 2009 г. — январе 2010 г. независимым аналитическим центром — фондом «Институт посткризисного мира» [11]. В обследовании приняли участие 247 экспертов из 53 стран мира.

Большинство экспертов считают, что нынешний финансово-экономический кризис — это только начало целой серии кризисов. Более 80% экспертов ожидают их уже в ближайшие 3–10 лет. 60% участников опроса считают, что причины следующих кризисов, в отличие от текущего, лежат вне финансово-экономической сферы. Специфика их будет в кризисе самой модели капитализма, которая включает глобальные диспропорции, истощенность парадигмы современной экономики, недоступность новых технологий для развивающихся стран и перепроизводство. Конкурентные преимущества в перспективе будут иметь страны, способные на национальном уровне усилить госрегулирование и совершенствовать систему государственного управления и планирования с целью обеспечения *высокого качества жизни населения*.

В нашей стране усиление роли государства в управлении в первую очередь должно коснуться здравоохранения. Медицинская помощь (услуга) объективно не обладает всеми свойствами товара, поэтому рыночные регуляторы, которые 20 лет пытаются внедрить в управление здравоохранением, дают эффект обратный желаемому. Они в лучшем случае могут дать результат в форме роста стоимости и объема услуг, что не равнозначно удовлетворению потребности населения в медицинской помощи, ибо, что и в каком объеме следует продавать, полностью определяет только продавец, не заинтересованный в скорейшем выздоровлении пациентов.

Иной взгляд у Минфина РФ на дальнейшее преобразование системы государственного управления в период до 2023 г: «Суть этой реформы — сократить государственный сектор, одновременно повысив его эффективность. Сокращение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе при поэтапном сокращении бюджетной составляющей их финансирования. Это прежде всего касается отраслей социальной сферы, особенно образования, здравоохранения. Такие организации участвуют на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и несут полную ответственность по своим обязательствам» [12].

ЭВОЛЮЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В 1990-Е И 2000-Е ГГ.

4.1. Образовательная политика и качество образования

Образовательная политика имеет ключевое значение во всем корпусе социальной политики, поскольку образование является важнейшим инструментом вертикальной мобильности, используя который люди находят свое место на рынке труда, поднимаются по статусной лестнице, достигают материального благосостояния. В итоге сокращается количество бедных, растет средний класс и за счет этого снижается объем социальной помощи и, наоборот, растет налоговая база. Кроме того, качественное образование, рассчитанное на перспективу, решает стоящую перед странами проблему вхождения в экономику знаний, основанную на инновациях. Исходя из экономической и социальной функций образования можно говорить о том, что основными целями государственной политики в данной сфере должны являться обеспечение высокого качества образования и его доступности. Именно эти цели декларируются в основных нормативных документах, регламентирующих образовательную политику. Во имя достижения этих целей осуществляется и реформирование системы образования, происходящее достаточно интенсивно на протяжении последних 20 лет. Наша задача — показать эволюцию образовательной политики за этот период.

Качество образования является производной от:

- собственно содержания образования, и отсюда вопрос: кто, как и исходя из каких соображений должен регламентировать необходимый объем знаний на разных ступенях образования;

- квалификации педагогических работников, которая очевидным образом связана с вопросом стимулирования их труда;
 - условий осуществления образовательного процесса (соответствия образовательных учреждений, во-первых, строительным и санитарно-гигиеническим нормам и, во-вторых, требованиям к оснащённости учебного процесса, обеспеченности необходимым оборудованием, к соотношению численности учащихся и педагогического состава и укомплектованности кадрами);
 - контроля качества предоставляемых образовательных услуг.
- В свою очередь, **доступность образования** определяется:
- наличием механизмов, делающих образование бесплатным или льготным для малообеспеченных слоев населения;
 - возможностью посещать образовательные учреждения, укомплектованные педагогическими кадрами и отвечающие по своим параметрам, установленным санитарно-гигиеническим нормам вне зависимости от места проживания.

Начнем с комплекса проблем, связанных с задачей обеспечения **качества образования**. И здесь мы сталкиваемся с ведущимися в течение уже почти двух десятилетий дискуссиями об **образовательных стандартах**.

Как известно, в советский период содержание образования было достаточно унифицированным — вся страна училась на основе единого учебного плана, единых учебных программ по каждому предмету, единых учебников по каждой из школьных дисциплин. С началом реформ на фоне, с одной стороны, расширения академических свобод, а с другой — обвального падения объемов финансирования системы образования, имевшего своим следствием существенный отток педагогических кадров и деградацию материальной базы образовательных учреждений (ОУ), стало возникать понимание необходимости введения образовательного стандарта — того минимума знаний и навыков, который обязано предоставить ОУ и которое для получения документа о соответствующем образовании должен освоить обучающийся.

Очевидно, что законодательно закрепляемый стандарт призван выполнять две функции. Первая — эталонная: стандарт служит в качестве основы для государственной аттестации образовательных учреждений и их выпускников; обеспечивает возможности горизонтальной образовательной мобильности внутри страны (при переходе из одного

ОУ в другое, в том числе в случае переезда в другую местность), а также нострификации документов об образовании с другими странами; обеспечивает преемственность различных уровней образования, прежде всего средней и высшей школы; служит для установления максимальной учебной нагрузки. Вторая функция — экономическая: стандарт выступает как основа бюджетирования образования, поскольку именно к нему должны быть привязаны нормативы финансирования образовательных учреждений (и, кстати, именно ссылками на отсутствие образовательных стандартов правительство все годы объясняло, почему одновременно с внесением в парламент закона о бюджете на очередной финансовый год оно не представляет подлежащие ежегодному утверждению парламентом расчетные нормативы финансирования образования).

В то же время нельзя не согласиться с тем, что стандарт — оружие обоюдоострое: неполноценный в количественном и содержательном плане, он неизбежно приведет к снижению уровня финансирования образования и, в конечном итоге, ухудшению его качества, а также снижению доступности хорошего образования. Например, сведение минимального обязательного содержания образования к так называемой функциональной грамотности позволяет максимально сократить количество финансируемых за счет государства учебных часов, переводя бремя оплаты за все знания, получаемые сверх этого «скудного пайка», на плечи домохозяев (примерно такая схема предлагалась в рамках предложенного Правительством очередного этапа реформирования образования в 1997—1998 гг.).

Впервые указание на государственные образовательные стандарты появилось в законе РФ «Об образовании», принятом в 1992 г.²⁹ Кроме прочего, закон устанавливал требование утверждения стандарта основного общего образования федеральным законом — ввиду особой значимости этой, базовой, ступени образования и ее — по Конституции — обязательности для граждан России. В 1994 г. был объявлен конкурс на разработку проекта федерального компонента стандартов начального, основного и полного общего среднего образования, победитель которого — коллектив сотрудников Российской академии образования под руководством В.С. Леднева в 1996 г. приступил к разработке проекта закона о стандартах основного общего обра-

²⁹ Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

зования. В 1997 г. этот законопроект был внесен в парламент наряду с другим проектом закона, подготовленным известным педагогом В.В. Фирсовым. Появление нескольких законопроектов было вполне естественно для столь дискуссионного вопроса, как образовательные стандарты, однако компромисс между ними так и не был найден. В результате основу работы ОУ все это время составляли базисные учебные планы и требования к уровню подготовки выпускников, утверждаемые Министерством образования РФ.

В 2000 г. по решению Минобразования РФ на базе Национального фонда подготовки кадров был создан временный научно-исследовательский коллектив под руководством В.В. Фирсова, призванный завершить работу над минимумами содержания образования и требованиями к уровню подготовки выпускников, в том же году был опубликован их промежуточный вариант, но эта работа также не была завершена.

В 2000 г. в парламент был внесен разработанный депутатами фракции «Яблоко» (одним из авторов был бывший министр образования Э. Днепров) проект закона «О конституционных гарантиях прав граждан в области общего образования», также затрагивавший вопрос о школьном образовательном стандарте. Законопроектом предлагалось положить в основу стандарта так называемую функциональную грамотность, сам обязательный минимум содержания в законопроекте почти не затрагивался. Законопроект также предполагал возможность замены отдельных учебных дисциплин в школьной программе интегрированными курсами. Проект закона был рассмотрен на состоявшихся в сентябре 2000 г. парламентских слушаниях, но не получил поддержки большинства участников, так же как и профильного думского комитета³⁰. Основные возражения в части, касающейся школьного стандарта, вызвали несколько положений. Так, это касается идеи введения интегрированных курсов, собравшиеся посчитали ее, во-первых, противоречащей задаче стандартизации образования, поскольку в рамках интегрированного курса возникает слишком большая вариативность их содержательного наполнения в разных ОУ, во-вторых, ведущей к существенной утрате фундамен-

³⁰ Стенограмма парламентских слушаний по проекту закона «О конституционных гарантиях граждан в области общего образования». — Государственная Дума. 19 сентября 2000 г.

тальности в образовании — традиционного плюса российского образования и, в-третьих, сокращающей возможности получения высшего образования детьми из малообеспеченных семей, которые, в отличие от более обеспеченных сверстников, не смогут скомпенсировать недостаток знаний по отдельным фундаментальным дисциплинам за счет платных услуг репетиторов.

В 2001 г. вопросу о необходимости принятия федеральных образовательных стандартов и на этой основе федеральных нормативов финансирования образования было уделено внимание в Послании Президента РФ Федеральному Собранию³¹. В связи с этим под эгидой образовательного ведомства была создана рабочая группа с участием представителей обеих палат парламента, подготовившая на основе имевшихся новый проект закона «О государственном стандарте общего образования». В первоначальный вариант этого законопроекта был внесен перечень образовательных областей и учебных предметов, соответствующий отечественной традиции и мировой практике (тем самым была отвергнута идея замены систематизированных предметных курсов упрощенными интегрированными курсами), а также было указано полноценное количество часов на их освоение при 5- или 6-дневной неделе в рамках 11-летнего обучения.

Противоположность позиций Правительства (в первую очередь Министерства финансов РФ) и профильного думского комитета по многим существенным вопросам привела к тому, что подготовка законопроекта ко второму чтению длилась почти два года. Парламентарии стремились более детально прописать механизм нормативного финансирования образования, обязывающий Правительство действовать по принципу «бюджет — под нормативы», а не «нормативы — под бюджет». Кроме того, было предложено включить в структуру стандарта не только обязательный минимум содержания образования, максимальную учебную нагрузку и требования к подготовке учащихся (как это было установлено базовым законом об образовании), но и стандарт на условия осуществления образовательной деятельности. В свою очередь исполнительная власть стремилась изъять из законопроекта все, что прямо или косвенно лишало ее маневра в сфере финансирования образования. В результате все перечисленные выше и ряд других положений (например, количество часов, которое должен финан-

³¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 3 апреля 2001г.

сировать региональный бюджет, а также перечень учебных предметов) были из проекта закона изъяты. Малочисленность оставшейся после этого в законопроекте конкретики привела к тому, что Главное правовое управление Президента РФ настояло на переименовании подготовленного ко второму чтению законопроекта в проект закона «Об основных положениях, о порядке разработки и утверждения государственного образовательного стандарта общего образования». В конечном итоге в предельно усеченном виде закон был принят, оппонентам правительства удалось провести лишь несколько защитных норм, в частности норму о запрете на замену интегрированными курсами или образовательными областями таких предметов, как «русский язык», «литература», «история», «математика», «физика», «химия», «география», «биология».

В 2004 г. Правительством РФ был рассмотрен подготовленный Министерством образования и науки документ «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации», в котором содержались предложения об изменении структуры государственного образовательного стандарта. В стандарт предлагалось включить требования к условиям осуществления образовательной деятельности, но с одновременным исключением из стандарта раздела, касающегося обязательного минимального содержания образования, что образовательное ведомство обосновывало невозможностью принятия такого стандарта, который бы не подвергся критике со стороны каких-либо педагогических школ и направлений. Оппоненты правительства, приветствуя появление в правительственном документе ранее отвергавшейся им же идеи о введении стандарта на образовательные условия, в то же время полагали, что исключение из стандарта минимального содержания образования обесмысливает стандарт, и напоминали образовательному ведомству о том, что ранее его же высокопоставленные представители регулярно говорили о том, что для сохранения единого образовательного пространства страны необходимо на федеральном уровне задать не менее 75% содержания образования. При этом аргумент представителей правительства, состоящий в том, что отсутствие в законодательно установленном стандарте минимального содержания образования расширяет академическую самостоятельность школы, оппоненты называли несостоятельным, полагая, что на практике это, напротив, приведет к ее

резкому ограничению, так как в отсутствие стандарта на минимальное содержание образования министерство самостоятельно утвердит школьные учебные программы, переведя их из нынешнего статуса примерных в статус обязательных, и при этом будет избавлено от необходимости обсуждать и согласовывать содержание образования с научно-образовательной общественностью. Кроме того, оппонентам правительства представлялось неслучайным и настораживающим наличие в правительственном документе сразу двух идей — об исключении из закона о школьном стандарте раздела о минимальном содержании образования и о введении для всех частично платного обучения (под видом дополнительных образовательных услуг), тем более что попытки Правительства РФ в период очередного этапа реформирования образования в 1997—1998 гг. ввести частичную платность в среднюю школу уже были [1].

В 2003 г. Министерство образования РФ запустило федеральный проект «Стандарт общего образования» (руководитель — В.А. Болотов) и создало временный научно-исследовательский коллектив «Российский образовательный стандарт» (руководители — Э.Д. Днепров и В.Д. Шадриков). Разработанный ими федеральный компонент образовательного стандарта и Базисного учебного плана в 2004 г. был утвержден образовательным ведомством в качестве рекомендуемого для введения в практику.

Новый проект закона о государственном образовательном стандарте Правительство РФ внесло в Парламент осенью 2007 г. В основу школьного стандарта закладывался так называемый компетентностный подход, при этом минимальное содержание образования в законопроекте не затрагивалось. Попутно ликвидировалось положение о региональной и школьной компонентах, притом что положение о трехкомпонентной структуре образовательного стандарта было введено в базовый закон об образовании в 2002 г. (теперь их ликвидация обосновывалась необходимостью приведения норм закона в соответствие с Конституцией, где говорится об установлении федеральным центром федеральных государственных образовательных стандартов). Еще одной важной новацией законопроекта стало введение в стандарт раздела «Требования к условиям реализации образовательных программ». Однако, несмотря на то что идея законодательного закрепления подобных требований давно выдвигалась образовательным

сообществом и, кроме того, дополнительно актуализировалась с принятием Федерального закона 122 — ФЗ, по существу разрушившего образовательное законодательство в части единства в вопросах финансирования школы, оплаты труда и других мер социальной поддержки педагогов, предложения по ее реализации в рамках правительственного законопроекта вызывали скорее озабоченность. Так, из законопроекта, ввиду отсутствия в нем конкретных установлений относительно условий образовательной деятельности, выходило, что речь идет не об обязанностях государства обеспечить указанные условия, а об обязанностях школ соответствовать неким требованиям. Это совершенно не соответствовало ожиданиям образовательного сообщества и вызывало опасения, что появление новых требований к школе лишь увеличит число проверок, а с ними и санкций, применяемых к директорам школ.

Наконец, еще одной примечательной новацией правительственного законопроекта стало положение о том, что утверждение государственного образовательного стандарта входит в прерогативу Правительства РФ (а не парламента, как это было записано в базовом законе об образовании), что трудно трактовать иначе как желание отстранить от разработки стандарта образовательное сообщество и передать этот вопрос практически полностью органам управления образованием.

В феврале 2009 г. Правительством РФ были утверждены Правила разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов, в апреле того же года приказом министра было утверждено Положение о Совете при Минобрнауки РФ, призванном «рассматривать стандарты, экспертные заключения и предложения, поступившие от заинтересованных граждан и организаций». Принято решение о поэтапной разработке федеральных государственных образовательных стандартов общего образования. В октябре 2009 г. Министерство образования и науки РФ утвердило приказом (№ 373 от 06.10.2009) государственный образовательный стандарт начально-го общего образования.

Знакомство с утвержденным в 2009 г. стандартом начальной школы вынуждает сказать, что он производит довольно странное впечатление в силу своей чрезвычайной неконкретности. Стилистика документа, в котором по всему тексту преобладают фразы общего характера вроде

«должны быть направлены», «преследуют своей целью» и т.д., скорее напоминает нечто вроде памятки для разработчиков стандартов в части установок концептуального характера, нежели собственно стандарт. Так, поиск в 39-страничном стандарте числовых показателей выдает следующий результат: нормативный срок освоения основной образовательной программы начального общего образования составляет четыре года; количество учебных занятий за этот период не может составлять менее 2904 и более 3210 часов; время, отводимое на внеурочную деятельность, составляет до 1350 часов; обязательная часть основной образовательной программы начального общего образования составляет 80%, а часть, формируемая участниками образовательного процесса, — 20% от общего объема основной образовательной программы начального общего образования; непрерывность профессионального развития педагогов начальной школы должна обеспечиваться освоением ими дополнительных программ в системе ДПО в объеме не менее 72 часов не реже чем каждые 5 лет [2]. Никаких иных конкретных показателей стандарт не содержит. Федеральный государственный образовательный стандарт для основной школы планировалось подготовить в 2010 г.

Теперь обратимся к вопросу о **контроле качества образования**, предоставляемого образовательным учреждением. И в его рамках кратко коснемся ситуации с введением в России Единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Как известно, эксперимент по введению в России ЕГЭ проводился с 2001 г. И с 2009 г. ЕГЭ стал по закону единственным обязательным инструментом итоговой оценки знаний за среднюю школу и для поступления в вуз (в последнем случае для ряда вузов он может — при разрешении со стороны образовательного ведомства — сочетаться с проводимым вузом дополнительным профильным экзаменом, а также поступлением через проводимые вузы олимпиады по утвержденному министерством перечню олимпиад).

Пропагандируя идею перехода на ЕГЭ, ее сторонники указывали на него как на объективный измеритель качества знаний, предоставленных школой и усвоенных учащимися, и обосновывали это выводением выпускных и вступительных экзаменационных испытаний за пределы школы и вуза, что должно было ликвидировать коррупцию, а также единством требований для всех выпускников страны [3].

Однако, как показали результаты проведения ЕГЭ в год его обязательного применения (2009 г.), в своем нынешнем виде он не дал ожидаемых в этой части результатов. Так, общепризнанно явное несовершенство контрольно-измерительных материалов, особенно для гуманитарных дисциплин, нередко отсекающее наиболее думающих и больше знающих учащихся. Что же касается исключения фактора коррупции, то вузовская коррупция в значительной степени оказалась замещенной коррупцией в органах управления образованием, пунктах приема ЕГЭ и т.п. Так, руководитель Рособрнадзора Л. Глебова признала недостоверность почти четверти 100-балльных результатов, полученных выпускниками школ в 2009 г. Соответственно, можно предположить не меньшую долю недостоверных результатов, несколько не дотягивающих до 100 баллов.

Нет оснований говорить о том, что ЕГЭ позволил получить объективную оценку качества школьного образования в целом по стране. В качестве доказательства этого специалисты указывают на разницу в числе несдавших ЕГЭ по основным общеобразовательным предметам в 2008 и 2009 гг.: если в 2008 г. русский язык не сдали 11,2% выпускников, то в 2009 г. — 5,9%; еще более разительный контраст представляют результат по математике (23,5% в 2008 г. и 7,1% в 2009 г.) и литературе (25,3% в 2008 г. и 6,5% в 2009 г.). Подобный, если исходить из цифр, рост качества школьного образования всего за один год объясняется принятой системой подведения итогов этого всероссийского тестирования: не желая дополнительно нагнетать обстановку в стране в условиях кризиса, Рособрнадзор в 2009 г. резко снизил количество баллов ЕГЭ, необходимое для получения удовлетворительной оценки [4]. Таким образом, в рамках принятой системы подведения итогов ЕГЭ, при которой индивидуальные результаты имеют не абсолютный характер, а приводятся к некому общероссийскому знаменателю, и затем в зависимости от получившегося знаменателя планка произвольно передвигается образовательным ведомством, получается, что не уровень образования в российской школе оценивается в соответствии с критериями, а критерии устанавливаются исходя из имеющихся итогов. Очевидно, что в таких условиях трудно говорить об объективной картине состояния отечественного образования.

Теперь обратимся к вопросу о **качестве высшего профессионального образования**. И в его рамках коснемся вопросов, связанных с при-

соединением России к Болонскому процессу, а также к влиянию на качество высшего образования нормативного подушевого финансирования по принципу «деньги следуют за учеником». Начнем с последнего. Подушевое финансирование вузов объективно приводит к тому, что не только негосударственные, но и государственные вузы вынуждены держаться за каждого студента, боясь потерять следующие за ним деньги. Но поскольку не происходит необходимого отсеивания тех, кто не может одолеть высокую планку знаний, то средний уровень обучающихся и, следовательно, преподносимых им знаний неизбежно падает (если не по качеству, то по объему).

Другим спорным вопросом, имеющим отношение к качеству образования, стало присоединение России к Болонскому процессу — во всяком случае с учетом тех интерпретаций, которые со ссылкой на это присоединение использует в своей нормотворческой деятельности российское образовательное ведомство. Правительство рассмотрело разработанный Министерством образования и науки законопроект о переходе российской высшей школы на двухступенчатую структуру весной 2007 г. При этом утверждалось, что принятие этого закона приведет к повышению качества отечественного образования. Однако ряд новаций по отношению к базовому закону «Об образовании», также предусматривающему возможность двухступенчатой структуры высшего образования, вызвал у образовательного сообщества сомнения в обоснованности данного утверждения. Так, в базовом законе об образовании минимальный срок обучения в бакалавриате установлен в 4 года, в правительственном законопроекте говорилось о 3—4-х годах, что позволяло ожидать массовый перевод вузов на бакалавриат с 3-летним сроком обучения с целью экономии бюджетных средств. Кроме того, правительственный законопроект также лишал вузы предоставленного им базовым законом об образовании права самостоятельно решать, какая система оптимальна для подготовки специалистов их профиля — теперь это определяет правительство, самостоятельно составляя ограниченный перечень вузов, имеющих право работать по традиционной системе специалитета. Кроме того, введя в законопроект понятие «уровни высшего образования» (в отличие от «ступеней», имеющих место в базовом законе об образовании и образующих единый период обучения), правительственный законопроект лишил получивших диплом бакалавра права на отсрочку от призы-

ва в армию, поскольку закон о воинской обязанности предусматривает, что отсрочкой для получения образования данного *уровня* студент вправе воспользоваться только один раз [5]. Очевидно, что после службы в армии далеко не все бакалавры решатся на продолжение образования, особенно в связи с введенной в правительственный законопроект нормой о конкурсном отборе при поступлении в магистратуру.

Помимо требований Болонского соглашения, переход к системе бакалавриат-магистратура имел и другие аргументы. Одним из них являлась структурная перестройка российской экономики, следствием которой стало расширение числа рабочих мест, не требующих 5-летней подготовки (сфера услуг, менеджмент среднего звена и др.). В то же время высшее образование востребуют, с одной стороны, работодатели соответствующих сфер экономики, а с другой — обучающиеся, рассматривающие высшее образование как социальную норму. Ни те, ни другие не готовы считать бакалавриат полноценным высшим образованием.

Одним из значимых факторов, определяющих качество образования, является наличие достаточного числа **специалистов соответствующей квалификации**. При этом вопрос обеспечения системы образования квалифицированными кадрами, особенно на уровне школы, остро стоит все годы реформ. Очевидно, что, как и в любой другой сфере, необходимыми составляющими привлечения и удержания специалистов являются адекватное материальное стимулирование труда и другие элементы профессионального престижа, в совокупности определяющие социальный статус работника.

В первом же указе первого российского президента образование провозглашалось приоритетом государственной политики со всеми вытекающими из этого финансовыми и социальными обязательствами³². В частности, была прописана норма, указывающая на то, что средние ставки педагогических работников должны быть на уровне средней зарплаты в промышленности, а профессорско-преподавательского состава вузов — на уровне двух средних зарплат в промышленности. Год спустя это положение нашло свое место в законе РФ «Об образовании» 1992 г. (ст. 54). Заметим, что идея о соотношении оплаты труда в сфере образования со средней зарплатой в экономике, заложенная в эти нормативные акты по инициати-

³² Указ Президента РСФСР от 11.07.1991 № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР».

ве профсоюзов, используется во многих развитых странах, например в Великобритании. Однако на всем протяжении российских реформ эти нормы не выполнялись исполнительной властью под предлогом отсутствия средств. Предпринимались попытки пересмотреть эти нормы. Так, в правительственном проекте закона «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «Об образовании», внесенном в Государственную Думу в 1994 г., Правительство предлагало изъять из закона обязывающую норму, отдав решение вопроса об уровне заработной платы в сфере образования на усмотрение правительства. Аналогичная идея содержалась в проекте закона «О конституционных гарантиях прав граждан на общее образование», где предлагалось дать правительству право ежегодно устанавливать соотношение между средней заработной платой в стране и зарплатой педагогов.

В результате в первые годы реформ заработная плата начинающего учителя в реальном выражении сократилась примерно в 7 раз, заработная плата профессора — в 4–5 раз. В 1990-х гг. парламент предпринимал попытки принудить правительство исполнять указанные нормы через принятие дополнительных законодательных актов. Так, в 1996 г. было инициировано принятие проекта закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений», который предусматривал поэтапное повышение ставок и окладов педагогических работников до средней зарплаты в промышленности на основе особой тарифной сетки, устанавливающей обязательный для всех регионов и муниципальных образований минимум зарплаты по всем основным разрядам (при наличии у региона или муниципалитета дополнительных средств минимум оплаты труда мог быть повышен). Законопроект был принят Госдумой и одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом РФ. В результате и через 5 лет, в 2001 г. средняя зарплата в образовании (с учетом вузовских работников) уже после ряда ее повышений, составляла 60% от уровня средней заработной платы в промышленности. Но выполнение установленного законом «Об образовании» требования правительство перенесло еще на 5 лет, внеся в утвержденную правительством в декабре 2001 г. «Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г.» запись о выведении оплаты труда в сфере образования на уровень средней зарплаты в промышленности в 2006 г.» [6].

Казалось бы, с началом 2000-х гг., ознаменовавшихся ростом экономики и мировых цен на российские энергоносители, наступили времена, более благоприятные с точки зрения возможностей государственного бюджета. Однако участники состоявшихся в январе 2003 г. парламентских слушаний, посвященных проекту «Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы (в части образования)», были вынуждены отметить ряд действий Правительства, ведущих к ухудшению материального положения работников образования. Во-первых, в проекте Федерального бюджета на 2003 г. Правительство предложило отменить 25%-ную надбавку для сельских учителей, предусмотренную Федеральным законом «О социальном и культурном развитии села». Правда, тогда под давлением профсоюзов и трудовых коллективов (инициатива правительства касалась и работников здравоохранения и культуры), предложение не прошло — было снято еще на стадии рассмотрения в думском Комитете по бюджету. Во-вторых, правительство предложило отменить финансируемые из бюджета пенсии за выслугу лет работникам учреждений общего образования с передачей их финансирования профессиональным пенсионным системам. Поскольку никто из правительства не смог объяснить, на какие средства учителя могут создавать подобные системы, и это предложение было отвергнуто. В-третьих, Правительство внесло в парламент законопроект с поправками к закону «Об основах федеральной жилищной политики», ликвидировавшими коммунальные льготы для сельских учителей. Парламент принял закон, согласно которому с 2005 г. решение вопроса о предоставлении льгот передавалось на региональный уровень, что во многих случаях в силу плачевного состояния региональных бюджетов практически означало их отмену. В-четвертых, правительство предприняло попытку пересмотреть установленную законом «Об образовании» норму о среднем уровне зарплаты в образовании. Предлагавшаяся правительством индексация заработной платы работников образования заведомо существенно (в 1,5–2 раза) отставала от роста цен на товары и услуги первой необходимости, притом что размер зарплаты основной массы педагогов таков, что его рост адекватно соотносить не со средними темпами инфляции, а с ростом стоимости прожиточного минимума.

Правительство также предложило осуществить с 2003 г. переход социальной сферы на отраслевую систему оплаты труда. Однако пред-

ложенная Министерством труда и социального развития система принципиально отличалась от той, что в 1996 г. предлагалась в уже упоминавшемся, принятом парламентом, но отклоненном президентом проекте закона «О порядке определения размеров средней ставки и должностного оклада работников образовательных учреждений». Согласно предложениям Минтруда, правительство гарантировало лишь выплату минимальной заработной платы, которая на тот момент составляла 600 руб., в отношении же других показателей заработной платы со стороны федерального центра предполагались лишь рекомендации в адрес регионов, которые, уже исходя из собственных финансовых возможностей сами будут строить системы заработной платы. Другими словами, Правительство РФ планировало фактически ликвидировать большинство федеральных гарантий в области оплаты труда. В основе правительственной схемы лежала такая идея, что каждый уровень власти должен из своих средств финансировать те организации, которые учредил, однако при этом как бы не замечалась набиравшая силу тенденция, при которой средства все больше аккумулировались в федеральном центре, а расходные обязательства перекладывались на регионы. Таким образом, из правительственных предложений вырисовывалась не столько отраслевая система оплаты труда, сколько региональная или даже муниципальная, при которой в дотационных регионах вполне могло произойти снижение заработной платы в связи с тем, что в новой ситуации федеральный центр не должен был закладывать соответствующие средства в межбюджетные трансферты. Стоит заметить, что подобные правительственные инициативы происходили на фоне хотя и замедляющегося, но экономического роста (9% — в 2000 г., 5,1% — в 2001 г., 4,1% — в 2002 г.), а также существенных дополнительных доходов бюджета за счет роста нефтяных цен.

Свою политику правительство объясняло прежде всего необходимостью сдерживания инфляции. Действуя в этой парадигме, правительство регулярно начиная с 2000 г. вносило в парламент предложения о приостановке на очередной финансовый год действия норм законов, определяющих уровень бюджетного финансирования образования, размер заработной платы работников образования, а также компенсационные выплаты на питание школьникам, учащимся ПТУ, студентам техникумов и вузов, а также льготы на их проезд в междугородном транспорте, и получало поддержку парламентского большинства.

Своего рода апофеозом социальной политики в 2000-х гг. стал Федеральный Закон № 122 – ФЗ от 22.08.2004 (закон «о монетизации льгот»), в результате принятия которого полностью или частично были отменены 112 законов, а изменения внесены в 152. Из закона «Об образовании» были полностью изъяты:

- статья о государственных гарантиях приоритетности образования, устанавливающая макропараметры бюджетного финансирования системы образования и защищенность соответствующих бюджетных статей;
- норма, устанавливающая уровень оплаты труда педагогических и иных работников системы образования на уровне не ниже средней в промышленности;
- были упразднены все федеральные гарантии в области оплаты труда работников социальной сферы, за исключением работающих в федеральных учреждениях, тем самым ответственность за уровень их материального обеспечения была сброшена на регионы;
- был полностью отменен закон «О социальном развитии села», в котором, в частности, была предусмотрена 25%-ная надбавка к заработной плате для сельских учителей, врачей и работников культуры.

При этом законодательно не гарантировало, а лишь не запрещало регионам и муниципалитетам предоставлять гражданам прежние социальные гарантии, ранее возлагавшиеся, причем в императивном порядке на федеральный центр. В складывающихся условиях широкими слоями педагогической общественности, профсоюзом работников образования, многими региональными парламентами стала выдвигаться идея приравнивания педагогических работников по оплате труда и социальным гарантиям к государственным служащим: ввести для педагогов те же надбавки к заработной плате, какие существуют у госслужащих (за стаж работы, за ее напряженность и т.д.); обеспечить аналогичные возможности оздоровления и отдыха (обеспечение путевками, выплата «лечебных» к отпуску и др.); уравнивать в размере пенсий и т.п. Однако ни один из предлагавшихся законопроектов не дошел до рассмотрения на пленарном заседании Думы в связи с отрицательными заключениями Правительства РФ.

Из позитивных шагов в области материального стимулирования педагогических работников следует упомянуть введение в 2006 г.

в рамках Национального проекта «Образование» надбавок за классное руководство (в размере 1000 руб.), правда, первоначально в этом вопросе были забыты учителя коррекционных и вечерних школ. Еще одной мерой стало увеличение размера надбавок за ученые степени кандидата и доктора наук с ноября 2006 г. (соответственно до 3 и 7 тыс. руб.).

В то же время цифры говорят о постоянном замедлении в целом по России темпов роста заработной платы работников социальной сферы в середине 2000-х (т.е. в самые «тучные» годы): в 2005 г. рост составил — 31%; в 2006 г. — 26%; в 2007 г. — 15%. Выступая осенью 2007 г. в Думе, министр финансов А. Кудрин объяснил причины такого замедления тем, что заработная плата почти достигла дореформенного (советского) уровня, и потому ее наращивание теми же темпами далее не планируется. Слова министра подтвердили представленные им параметры проекта 3-летнего федерального бюджета на 2008–2010 гг., согласно которым рост заработной платы в 2008 г. планировался на уровне 15%; в 2009 г. — 18%; в 2010 г. — 6%. Таким образом, суммарное повышение заработной платы за 3 года планировалось на уровне 39%, притом что даже официальный прогноз инфляции в 2008–2010 гг. равнялся 20%.

Летом 2008 г. в процессе представления думским фракциям проекта бюджета на 2009 г. министр финансов сообщил не только о параметрах бюджета, но и о том, что предполагается переход на новую систему оплаты труда, в рамках которой руководители учреждений получат широкие возможности самостоятельного установления окладов работникам в пределах фонда оплаты труда — Правительство или по его поручению Минздравсоцразвития предложат лишь некоторый набор рекомендаций. По словам министра финансов, новая система должна была привести к сокращению 10–15% работников и, соответственно, повышению зарплаты оставшихся в среднем в 1,5 раза. Что же касается непосредственно бюджетных проектировок, то увеличение ассигнований на оплату труда (на 30%) предполагалось лишь для бюджетников федерального уровня. Аналогичное повышение заработной платы бюджетникам регионального уровня, по расчетам Минфина, потребовало бы от государства выделения еще 500 млрд. руб., на что федеральный центр, по словам министра финансов, пойти не мог и потому призвал регионы не повышать заработную плату своим бюджетникам.

Важно отметить, что некоторые законы, имеющие непосредственное отношение к оплате труда работников образования и, казалось бы,

нацеленные на позитивные сдвиги в этом вопросе, оказались законами «с двойным дном». Так, в начале 2007 г. группа депутатов «Единой России» внесла в Думу проект закона о повышении минимального размера оплаты труда с 1 сентября 2007 г. почти до 60% прожиточного минимума. Кроме того, ко второму чтению в проект закона была включена поправка, которой правительству предписывалось в обязательном порядке устанавливать базовые ставки и оклады для профессий и квалификационных групп, ниже которых регионы не могут устанавливать. В то же время закон еще больше отрывал минимальную заработную плату от первого разряда ЕТС, что означало, что рост оплаты труда в бюджетной сфере не будет идти теми же темпами, что и рост минимальной заработной платы, при этом резко сократится дифференциация заработков. Другим негативным моментом стало включение в величину минимальной заработной платы всех надбавок компенсационного, социального и стимулирующего характера, которые прежде начислялись исключительно сверх минимальной заработной платы.

Переход на новую систему оплаты труда начался с 1 января 2009 г. (в рамках модельной методики) в 31 регионе России, что позволяет оценить ее промежуточные итоги, при этом надо сказать, что мнение Минобрнауки и профсоюза работников образования и науки существенно расходятся.

По словам представителей министерства, прирост заработной платы педагогических работников составил более 60% в номинальном выражении, случаев снижения оплаты труда министерством не выявлено. Правда, были ликвидированы малокомплектные школы и сокращено порядка 9000 школьных работников, и социальные последствия этого шага еще предстоит оценить.

Картина, описываемая профсоюзами, иная. В середине 2009 г. почти 70% территорий, где была введена новая система оплаты труда, в связи с сокращением доходов региональных бюджетов существенно урезали объем средств, идущий на стимулирующие выплаты (надтарифные надбавки) квалифицированным специалистам (которые, согласно новой системе, могут составлять до 30% заработка), что привело к заметному снижению заработной платы. Далеко не во всех ОУ устанавливается рекомендуемый нормативными документами основной тариф в 4000 руб. Многие школы были вынуждены провести сокращение обслуживающего персонала (электриков, сторо-

жей, буфетчиков), ставок социального педагога, библиотекаря и т.п., а также числа учебных часов. Вследствие существенного сокращения размеров стимулирующих надбавок и одновременно повышения из средств ФОТ оплаты труда техперсонала до величины МРОТ (как того требует закон), резко сокращается дифференциация в оплате труда высоко- и малоквалифицированных работников. В то же время растет дифференциация в оплате труда педагогов по регионам. Складывающаяся ситуация позволила состоявшемуся в апреле 2010 г. съезду профсоюза работников народного образования и науки РФ заявить о том, что продолжать введение новой системы оплаты труда можно лишь при выделении дополнительных финансовых ресурсов, особенно для территорий, которые уже использовали все возможности сокращения кадров [7]. Промежуточные результаты реформы оплаты труда говорят о необходимости законодательного увеличения гарантированной части заработной платы педагогов.

В последнее время властью озвучены новые идеи обеспечения школы квалифицированными кадрами. Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2009 г. продекларировано намерение «привлекать для работы в школах (в старших профильных классах) квалифицированных специалистов, не имеющих педагогического образования». Но и в этом случае остается главный вопрос — уровень материального стимулирования. В столичных мегаполисах подобное привлечение, может быть, и возможно (и то не в обычные школы, а в гимназии и т.п.), в большинстве же регионов откликнуться на школьный призыв может заставить лишь желание пересидеть кризис. Правда, озвучивание этой идеи сопровождалось словами об одновременном введении особой системы поощрений. В то же время в федеральном бюджете на 2010 г. не предусмотрено средств на повышение зарплаты педагогических работников, что означает снижение их реальных доходов в большинстве регионов; сокращен почти в 5 раз и объем средств, предусмотренных для поощрения лучших учителей.

Другая идея, также прозвучавшая в послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2009 г., касается самого института подготовки педагогических кадров: в ней говорится о том, что «педагогические вузы должны быть постепенно преобразованы либо в крупные базовые центры подготовки учителей, либо в факультеты классиче-

ских университетов»³³. Надо заметить, что у специалистов из сферы образования осуществимость идеи превращения многопрофильного и многотысячного педагогического вуза в региональном центре в один университетский факультет вызывает сомнение, не вполне понятен и смысл подобных пертурбаций.

4.2. Образовательная политика и доступность образования

С началом радикальных реформ вопрос доступности образования становился в России все более актуальным в силу одновременного действия двух факторов: с одной стороны, недофинансирования ОУ, толкавшего их на путь коммерциализации, а с другой — резкого роста социальной дифференциации. Другим следствием хронического недофинансирования стала деградация материально-технической базы системы образования и рост числа ОУ, не имеющих элементарных условий для реализации нормального образовательного процесса. Поэтому эволюцию законодательства в сфере образования надо рассматривать с позиций того, насколько она шла в направлении выравнивания образовательных возможностей для выходцев из семей с разным имущественным положением и местом жительства.

Первичным законодательным актом, затрагивающим в отношении образования понятие «доступность», является Конституция РФ, в которой говорится, что гражданам РФ «гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях» в пределах государственного образовательного стандарта, а также, что «каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии» (ст. 43). Как можно заметить, в статье не прописаны общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего и начального профессионального образования, что, в принципе, позволяет

³³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г.

трактовать ее как допускающую платность обучения в старших классах общеобразовательной школы и учреждениях НПО. Подобная двусмысленность конституционной нормы открывает возможность для проведения в жизнь идей, способных радикально изменить систему отношений в сфере образования, в том числе связанных с его доступностью. На фоне разворачивавшихся радикальных реформ это вызвало серьезную обеспокоенность образовательного сообщества, нашедшую отражение в материалах парламентских слушаний в 1994 г. После этого был издан Президентский Указ № 1487 от 08.07.1994 «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», в котором гарантировалась бесплатность среднего общего и начального профессионального образования, но не их общедоступность — переход на эти образовательные ступени предполагал конкурсную основу.

Надо сказать, что изначально некоторая невнятность в вопрос об общедоступности полного среднего образования обнаруживалась и в принятом в 1992 г. базовом законе «Об образовании», в котором наряду с нормой, гарантирующей гражданам получение бесплатного общего и на конкурсной основе бесплатного профессионального образования (т.е. конкурс устанавливался только в случае профессионального образования), содержалась норма, говорящая о том, что «прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения... для получения среднего (полного) общего образования и профессионального образования производится по их заявлениям на конкурсной основе» (т.е. конкурс устанавливался и при переходе в старшую школу), притом, конечно, что «условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня».

Подобная противоречивость норм внутри одного законодательного акта объясняется как спецификой тогдашнего законодательного процесса, так и имевшейся в тот период разногласий мнений в самом образовательном сообществе. Компромисс в виде включения в закон формулировки, вводящей конкурсность при переходе в старшую школу, не казался законодателям, не разделявшим эту идею, опасным, поскольку никто тогда не мог вообразить, каким образом при желании могут быть интерпретированы подобные нормы, тем более что правом

толкования законов тогда обладал исключительно сам Верховный Совет. В то же время на парламентариев влияли и общественные настроения, а среди педагогов, уставших от необходимости тянуть слабых и немотивированных учеников в рамках введенного в СССР обязательного полного среднего образования, широко распространились идеи о необходимости установления на входе в старшую школу фильтра в виде конкурса. Особенно популярны эти идеи были у перегруженных учителей в крупных городах, в то время как учителя сельских школ поддерживали вариант общедоступности вообще всей старшей школы либо старшей школы, за исключением образовательных учреждений, реализующих программы повышенной сложности. Разумеется, о связи количества учащихся с заработной платой педагогов и даже с самим наличием для них рабочих мест тогда никто не задумывался [8].

Окончательно гарантии прав граждан на общедоступное и бесплатное среднее (полное) общее и начальное профессиональное образование были законодательно закреплены лишь с принятием в 1996 г. новой (второй) редакции закона РФ «Об образовании». Заметим, что тогда же была предпринята попытка перевести образование в старших классах школы на конкурсную основу — такая норма содержалась в альтернативном законопроекте, тогда же внесенном в парламент депутатами от «Выбора России».

В 2005 г. властью была озвучена идея возвращения страны к обязательному полному среднему образованию. Об этом, выступая в Кремле перед выпускниками московских школ в июне 2005 г., заявил Президент РФ В. Путин. Он предложил внести изменения в действующее законодательство с тем, «чтобы именно оно — общее среднее образование — было и обязательным, и бесплатным». Но дальнейшего развития эта идея не получила.

Что же касается попыток перевода школьного образования частично на платную основу, то по ходу реформ они предпринимались неоднократно. Так, в 1997–1998 гг. в рамках разработанной правительством образовательной концепции было выдвинуто предложение о введении платности школьного образования в размере 20% от стоимости обучения под видом оказания дополнительных образовательных услуг. Общественная реакция не позволила тогда реализовать эту идею, противоречившую в том числе и обычной логике: дополнительные услуги есть услуги сверх государственного образова-

тельного стандарта, и потому, по определению, они не могут предполагать всеобщность охвата.

В ноябре 2004 г. на парламентских слушаниях в Совете Федерации идея введения частичной оплаты обучения в школе вновь прозвучала в выступлении министра образования А. Фурсенко: под лозунгом сокращения учебной нагрузки предлагалось на четверть сократить базисный учебный план, при этом платежеспособным семьям, желающим дать детям не урезанное школьное образование, этот дополнительный объем образовательных услуг предлагалось оплатить из своих средств, а малообеспеченным семьям на эти цели предлагалось перечислять адресные субсидии.

Подобные предложения вызвали протесты в образовательном сообществе: кроме прочего, здесь напрямую затрагивался вопрос оплаты труда учителей, поскольку в рамках сокращения учебной нагрузки должна была на четверть сократиться и выплачиваемая государством заработная плата, перспективы же адекватного ее восполнения за счет семей школьников представлялись весьма призрачными. В результате, выступая в июне 2005 г. в Государственной Думе, министр образования отверг предположения о желании власти перевести школьное образование на платную основу. Но позднее подобные предложения прозвучали вновь: они были озвучены накануне заседания Государственного Совета в 2006 г. наряду с идеей так называемого предшкольного образования, которая была воспринята многими как предложение о фактической ликвидации прописанного в Конституции права на дошкольное образование. В доклад эти предложения, правда, не вошли, в качестве компромисса в нем осталось положение о переходе на подушевое финансирование образовательных учреждений по принципу «деньги следуют за учеником».

Теперь обратимся к тому, какие метаморфозы происходили с идеей платности образования в сфере высшего профессионального образования. Известно, что в 1990-е гг. в России наблюдался быстрый рост сегмента платного образования — открывались негосударственные вузы, в государственных вузах открывались коммерческие отделения как на уже имевшихся факультетах, так и на вновь организованных, предоставляющих возможность получить образование по актуальным для новой российской реальности специальностям: экономика и финансы, менеджмент, юриспруденция и т.п.

Согласно принятому в 1992 г. закону «Об образовании» вопрос получения гражданином высшего профессионального образования решался следующим образом. Он мог пойти учиться на платной основе в негосударственный вуз либо, преодолев конкурс, бесплатно учиться в государственном вузе. В то же время первая редакция закона устанавливала, что и в случае государственного вуза возможно частичное возмещение гражданином затрат на его обучение через систему личного государственного образовательного кредита, который мог быть невозвращаемым, частично возвращаемым или возвращаемым. Разработчики закона полагали, что такая система образовательного кредита позволит привлечь в систему образования дополнительные средства (кредиты могли погашать сами граждане или их работодатели), решить задачу обеспечения кадрами общественно значимых секторов (молодые специалисты, отработавшие в них определенный срок, освобождались бы от необходимости возвращать кредит) и при этом откроет доступ в вузы выходцам из семей с разным материальным положением. Кроме того, предполагалось, что зависимость финансового положения вуза от числа пожелавших учиться в нем студентов усилит конкуренцию между вузами и, в конечном итоге, качество образования.

Однако идея личного государственного образовательного кредита была негативно воспринята образовательным ведомством, которое, ссылаясь на мнение банковского сообщества, утверждало, что в России нет условий для ее реализации: банки не готовы выдавать подобные кредиты, а граждане гарантировать их возврат. В результате весь период действия первой редакции закона «Об образовании» правительство саботировало разработку положения о личном государственном образовательном кредите. Вместо этого правительством в мае 1992 г. было принято Постановление «О неотложных мерах по экономической и социальной защите системы образования», которым вузам разрешалось сверх государственного задания производить прием студентов на условиях полной оплаты образовательных услуг. Стоит заметить, что на фоне серьезного недофинансирования высшей школы принятие подобного постановления привело к тому, что в вузах возникло два разных конкурса: жесткий — для поступающих на бюджетные места и мягкий, вплоть до его полного отсутствия — для поступающих на платное отделение.

В новой редакции закона «Об образовании», принятой в 1996 г., норма о личном государственном образовательном кредите была исключена. Вместо нее появилась норма, разрешающая государственным и муниципальным учреждениям среднего профессионального и высшего профессионального образования осуществлять платное обучение граждан сверх заданий (контрольных цифр) по приему, финансируемых за счет учредителя³⁴. Аргументами в пользу узаконивания платности высшего образования в государственных вузах выступали хроническое недофинансирование вузов, а также предположение, что неограниченное расширение платного образования даст больше возможностей для получения малообеспеченными гражданами образования бесплатного.

В то же время в закон была введена норма, ограничивающая долю платных мест в государственных вузах по договорам с физическими лицами и негосударственными организациями по остро востребованным специальностям, таким как юриспруденция, экономика, менеджмент, государственное и муниципальное управление — не более 25% от приема по каждому направлению подготовки. Включение в закон подобной нормы произошло вопреки образовательному ведомству, которое впоследствии регулярно требовало отменить ограничения на платный прием в государственных вузах. Однако оппоненты профильного министерства настаивали на необходимости подобных ограничений, подчеркивая, что возможность государственных вузов зарабатывать дополнительные средства затрагивается этим весьма незначительно (ограничен прием только на ряд специальностей; ограничение не затрагивает объем платной подготовки специалистов по договорам с государственными организациями, а также иностранными студентами; кроме того, объем платных мест может увеличиваться, правда, пропорционально росту бюджетных мест), притом что подобными ограничениями защищаются как интересы малообеспеченных студентов, так и качество образования. Представлялось, и вполне обоснованно, что при хроническом недофинансировании вузов отсутствие подобного ограничения имело бы следствием значительное сокращение бесплатного приема на престижные специальности и его вытеснение платным, причем весьма дорогим, что лишало бы

³⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г.

возможности получить востребованное образование выходцев не только из малообеспеченных, но, возможно, и из среднеобеспеченных семей. Другим негативным следствием стало бы снижение качества подготовки специалистов в связи с ухудшением отбора обучающихся (там, где платность, там более мягкий конкурс).

Надо признать, что на практике данная норма закона выполнялась далеко не всегда (чему способствовало попустительство образовательного ведомства), однако все же оказывала определенный сдерживающий эффект. Тем не менее в 2004 г. по инициативе правительства в закон были внесены поправки, снимающие ограничения на платный прием студентов в государственные вузы по специальностям «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление».

Проблема неравенства в доступе к качественному образованию, обусловленная местом жительства, связана с серьезной дифференциацией регионов и муниципалитетов с точки зрения бюджетной обеспеченности. Особые же сложности возникают у жителей села, поскольку именно сельские школы чаще других не соответствуют современным требованиям к условиям предоставления образовательных услуг и, кроме того, испытывают нехватку квалифицированных педагогов. Однако практически все годы реформ правительство старалось избавиться от необходимости оказывать поддержку сельским учителям: регулярно выходило с предложениями об отмене закона «О социальном развитии села», предусматривавшем 25%-ную надбавку к зарплате для сельских учителей, и, наконец, добилось этого в 2004 г. в рамках принятия Федерального закона № 122 — ФЗ. До принятия этого, как его называют, «закона об отмене всех законов», правительство добивалось от парламента (и в 2000-е гг. успешно) приостановки действия данной нормы при принятии законов о бюджете на очередной финансовый год. Кроме того, все годы вплоть до самого последнего времени правительство настаивает на фактической отмене коммунальных льгот для сельских педагогов — последний подобный законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления мер социальной поддержки педагогических работников» внесен в 2010 г.

В последние годы правительство взяло курс на сокращение числа сельских школ. Выступая в январе 2004 г. в Государственной

Думе, министр образования А. Фурсенко указал на излишне большой удельный вес учителей в расчете на одного школьника, обусловленный в первую очередь наличием малокомплектных сельских школ, и призвал к их сокращению в рамках решения проблемы оптимизации бюджетных расходов. Другим аргументом в пользу закрытия сельских школ с переводом обучавшихся в них детей в полнокомплектные школы в иных населенных пунктах был аргумент о том, что таким образом сельские дети получают возможность учиться в условиях, более соответствующих современным требованиям. Для доставки детей в отдаленные школы была запущена программа «Школьный автобус», однако при этом не учитывались российские природно-климатические условия, а также состояние дорог в сельской местности. В результате в периоды межсезонья доставка детей в школы оказывается невозможной. Кроме того, в последнее время появилась информация о перекладывании бремени оплаты школьного автобуса на плечи домохозяйств, что может оказаться для малообеспеченного сельского населения непосильной нагрузкой. Таким образом, приходится признать, что проводимая правительством политика усугубляет образовательное неравенство жителей города и деревни.

Важной составляющей обеспечения возможности получить бесплатное высшее образование является норма базового закона об образовании, устанавливающая пропорцию числа студентов, обучающихся за государственный счет, к численности населения. Так, согласно закону, за счет федерального бюджета должно обучаться не менее 170 студентов на 10 тыс. населения. Кроме того, в закон, посвященный уже непосредственно высшему образованию (закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») была включена норма, запрещающая сокращать бюджетные места в вузах (имеется в виду с той численности бюджетных мест, которая была на момент принятия данного закона, до обозначенного в базовом законе об образовании минимума в 170 студентов)³⁵.

Попытки пересмотреть эти нормы предпринимались неоднократно. Так, например, среди предложений учрежденной в 2003 г. правительственной Комиссии по оптимизации бюджетных расходов оказалось и предложение о снижении этого норматива. Сокращение

³⁵ Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ.

должно было коснуться прежде всего бюджетных мест по специальностям, обучение которым производится в негосударственных вузах: юриспруденция, экономика, менеджмент, психология, лингвистика и т.п. Но поскольку скорректировать норматив в рамках базового законодательства не представлялось возможным, правительство проводило свою линию в рамках бюджетного процесса, предлагая парламентариям в ходе принятия закона о бюджете на очередной финансовый год приостановить действие норм законов, обязывающих государство финансировать из федерального бюджета обучение не менее 170 студентов вузов на 10 тыс. населения и запрещающих ухудшать этот показатель по отношению к предыдущему учебному году.

В рамках принятия в 2004 г. знаменитого закона № 122 – ФЗ норма об обучении за счет федерального бюджета не менее 170 студентов на 10 тыс. населения в базовом законе об образовании была сохранена, однако из закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» было исключено положение о запрете на сокращение бюджетных мест, в силу чего правительство получило право снизить их количество со 196 на 10 тыс. населения (как было на момент принятия закона № 122 – ФЗ) до 170. В результате в 2005/2006 учебном году набор на бюджетные места был сокращен на 4,3% мест, в 2006/2007 учебном году — на 10,2%, на 2007/2008 учебный год планировалось сократить еще 10% бюджетных мест. Таким образом, за три самых «тучных» года было сокращено порядка 750 тыс. бюджетных мест. Представители правительства обосновывали желание сократить число бюджетных мест в вузах и техникумах тем, что их излишнее количество мешает подготовке специалистов с начальным профессиональным образованием и не соответствует оптимальному соотношению специалистов с разным уровнем образования (4:2:1). В ответ их оппоненты указывали на то, что подобное соотношение считалось оптимальным в 1960-х гг., но не является таковым для современной экономики знаний и так называемого постиндустриального общества, в котором, как пишут теоретики постиндустриализма, специалисты с высшим образованием должны составлять от 60% до 90% экономически активного населения.

Одновременно с сокращением бюджетных мест правительство совершало шаги, неизбежно ведущие к повышению платы за обучение на коммерческой основе, такие, как, например, отмена с 2006 г. налоговых льгот для образовательных учреждений.

Еще одним фактором, способным оказать существенное влияние на вопрос доступности полноценного высшего образования, стало внедрение в России многоступенчатой системы высшего образования.

Вопрос о ступенях (уровнях) высшего профессионального образования был одним из наиболее остро дискутировавшихся в процессе разработки закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Идея массового введения бакалавриата активно продвигалась тогдашним Госкомвузом, однако в отношении ее реализации позиции профильного комитета Совета Федерации, ставшего основным разработчиком закона, и образовательного ведомства существенно разошлись. Так, представители Госкомвуза пытались доказать, что бакалавр (4 года обучения), специалист (5 лет обучения) и магистр (6 лет образования) имеют образование не различного уровня, а различной степени специализации (чем дольше срок обучения, тем глубже специализация) и ориентированности на исследовательский труд (на него преимущественно нацеливает магистратура). При этом в пользу массового введения бакалавриата ими выдвигались два аргумента. Первый касался облегчения нострификации документов о высшем образовании и, таким образом, повышения конкурентоспособности специалистов с дипломами российских вузов на международном рынке труда. Второй аргумент, широко не афишируемый, но, как представляется, из всей совокупности тогдашней социальной политики основной, касался экономии бюджетных средств, выделяемых на высшее образование. По мнению специалистов из Госкомвуза, бакалавры должны были составить порядка 80% всех выпускников вузов, остальную долю в равных пропорциях должны были составить специалисты и магистры.

В свою очередь члены рабочей группы — представители профильного комитета Совета Федерации полагали, что, во-первых, переход вуза на многоступенчатую систему должен быть его правом, но не обязанностью; во-вторых, что три различных квалификации характеризуют не три различных модификации одного и того же образования, а его разные ступени (как это имеет место в системе общего образования). Соответственно, парламентарии предлагали обозначить в законе 4-летний бакалавриат как неполное высшее образование, а 5-летний специалитет и 6-летнее магистерское образование — как два вида полного высшего образования. В итоге в законопроекте, вышедшем из рабочей группы, возобладала позиция профильного комитета: соот-

ветствующая норма гласила, что в России устанавливаются две ступени высшего образования: «высшее профессиональное образование», подтверждаемое дипломами специалиста и магистра, и «базовое высшее профессиональное образование», подтверждаемое дипломом бакалавра. Кроме того, в предлагавшейся норме содержалось понятие «неполное высшее образование», которым обозначалось успешное обучение в вузе в течение 3-х лет. Однако при доработке законопроекта в Государственной Думе Госкомвузу удалось провести свою линию, в результате в окончательно принятом законе все три ступени обозначаются одинаково как «высшее профессиональное образование», а для неполного высшего образования стало достаточным обучение в течение 2-х лет.

Новый импульс процесс «бакалавризации» российского высшего образования получил после присоединения России к Болонской декларации в сентябре 2003 г. Как известно, взгляды на влияние этого процесса на российское образование в образовательном сообществе диаметрально противоположны — от ярко выраженной поддержки и призывов к скорейшей и тотальной перестройке системы профессионального образования в соответствии с международными стандартами до категорического неприятия в связи с представлениями о губительности такой перекройки для российского образования. Разумеется, существует и срединная позиция, призывающая к осторожному и плавному внедрению элементов болонской системы.

Стоит заметить, что представление о негативном воздействии присоединения России к Болонской декларации связано, в том числе, с тем, сколь произвольно и в каком направлении российское образовательное ведомство использует и интерпретирует ее положения. Несколько примеров. Вопреки провозглашенному в декларации принципу автономности университетов, предполагающему добровольность участия в Болонском процессе, в России происходит административное принуждение к нему. Так, если ранее закон о высшем профессиональном образовании давал каждому вузу право выбора между традиционным специалитетом и двухступенчатой системой «бакалавриат—магистратура», то новый закон, принятый в 2007 г. по предложению правительства («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»), отдаст это

решение на откуп министерству образования. Другой пример: положение Болонской декларации о не менее чем 3-летнем бакалавриате Минобразования попыталось использовать как предлог для сокращения срока обучения в бакалавриате до 3-х лет, правда, эта норма правительственного законопроекта не получила поддержку парламента. И, наконец, третий пример: в Болонской декларации нет требования конкурсного отбора при переходе на вторую ступень высшего образования, однако в принятый в 2007 г. по предложению правительства закон такое требование вошло. При этом число бюджетных мест в магистратуре существенно ограничено. Более того, представителями Минобразования озвучивалась идея о том, чтобы из бюджета финансировать магистратуру только в национальных университетах и вузах федерального значения, в остальных же вузах перевести магистратуру полностью на платную основу. Очевидно, что реализация подобной идеи дополнительно ограничила бы образовательные возможности студентов из регионов.

Новый закон также ввел различного рода ограничения в отношении возможных траекторий обучения. Если, согласно прежнему закону, после бакалавриата можно было стать не только магистром, но и специалистом или аспирантом, а после специалитета — магистром, то по норме нового закона после бакалавриата возможна только магистратура, права на поступление в которую почему-то лишены закончившие специалитет. Причем все эти ограничения касаются и негосударственных вузов. Правительство также предлагало ликвидировать для обучающихся в магистратуре право на отсрочку от призыва в армию. Это предложение не прошло, но в качестве компромисса парламенту пришлось согласиться на то, чтобы отсрочка предоставлялась лишь в том случае, если поступление в магистратуру происходит в год окончания бакалавриата и в магистратуру того же вуза. Таким образом, региональные студенты были лишены возможности поступить в магистратуру столичного вуза, не потеряв при этом отсрочку от призыва в армию.

Кстати, говоря, о влиянии интересов других ведомств, в данном случае Министерства обороны, на образовательные возможности малообеспеченных россиян стоит упомянуть и о других законодательных новациях. Так, в 2006 г. был принят закон о сокращении отсрочек от призыва на военную службу, связанных с получением обра-

зования. Кроме прочих законом отменялась отсрочка при повторном поступлении в вуз, что пресекало для студентов из малообеспеченных семей возможность использования нередко применявшегося ими маневра — первоначального поступления на коммерческое отделение вуза с попыткой последующего поступления на бюджетные места. Но еще больше ограничены в образовательных возможностях оказались студенты учреждений начального и среднего профессионального образования, на которых отсрочки более не распространяются. Очевидно, что сегодня в учреждения этих ступеней образования в основном поступают выходцы из наименее обеспеченных семей, не имеющих возможности в случае неудачи с поступлением на бюджетное отделение вуза пойти учиться платно. Правда, некоторым шагом в сторону расширения образовательных возможностей для этой категории населения стал закон о предоставлении военным контрактникам, отслужившим полный срок, права на бюджетное высшее образование в сочетании с бесплатной довузовской подготовкой (очевидно, что в нынешней российской армии в основном служат выходцы из малообеспеченных семей, значительную долю которых составляют сельские жители). Но, надо заметить, что этот закон был инициирован не образовательным ведомством, а военным — как способ комплектования армии. До вступления закона в силу, правительство издало в феврале 2006 г. постановление, согласно которому контрактникам была предоставлена возможность получить бесплатное образование в очно-заочной (вечерней) и заочной формах обучения.

Если же вернуться к теме бакалавризации российского образования, необходимо заметить еще и то, что в европейских странах, где образование бакалавра так же не дает необходимого уровня специализации, имеется обширная система дополнительного профессионального образования (нередко при активном участии бизнеса), доводящая специалистов-«полуфабрикатов» до требуемого уровня. В России возможности дополнительного профессионального образования существенно ограничены, поэтому значительное сокращение объема времени, отводимого в бакалавриате на специальную подготовку (порядка 40% часов за счет сокращения лет обучения и доли времени, предназначенной на специализацию в рамках бакалавриата) может серьезно сказаться на качестве образования тех россиян, кто может позволить себе только бакалавриат.

Вполне вероятно, что дальнейшему ограничению образовательных возможностей будет способствовать и прогнозируемая рядом экспертов в связи с принятием Федерального закона № 83-ФЗ (2010 г.) волна ликвидации и приватизации учебных заведений. Так, у экспертов, а также профсоюза работников образования возникают опасения относительно ограничения образовательных возможностей социально уязвимых групп граждан (сирот, детей с ограниченными возможностями здоровья и т.п.). Дело в том, что среди перечисленных в закрытом перечне федеральных государственных учреждений, приобретающих статус федеральных казенных учреждений, отсутствуют специальные (коррекционные) учреждения для детей с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, законопроект предоставляет право проводить реорганизацию и ликвидацию находящихся в ведении соответствующих органов власти учреждений в упрощенном порядке. Все это создает угрозу существенного уменьшения количества специальных (коррекционных) образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждений санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи.

Теперь в рамках темы доступности образования обратимся к такому вопросу, как материальная поддержка учащейся молодежи со стороны государства, тем более важному в условиях нынешней российской социальной и межрегиональной дифференциации. Кстати, переход на ЕГЭ, провозглашавшийся, кроме прочего, как инструмент доступа в лучшие вузы страны жителей российских регионов, в значительной степени в силу именно этих факторов не выполняет обозначенную функцию. Да, поступление в вуз по результатам ЕГЭ, не требующее расходов на поездку в образовательные центры для сдачи вступительных экзаменов (если, конечно, вузу не дано право на очный дополнительный экзамен), несколько расширяет возможности жителей периферии, однако еще в период эксперимента по введению ЕГЭ его организатор и апологет, тогдашний руководитель Рособрназора В. Болотов, признавал, что ЕГЭ не снимает ограниченность доступа,

обусловленную гигантской разницей между стоимостью жизни в столицах и материальными возможностями жителей большинства российских регионов. Конечно, с целью заработать на жизнь в образовательном центре малообеспеченные студенты могут подрабатывать (что значительная часть из них и делает), но очевидно, что регулярная работа параллельно с учебой неизбежно сказывается на качестве образования.

Служить решению подобных проблем должна, по идее, система материальной поддержки учащейся молодежи, в первую очередь система стипендий, как это было в советский период. Тогда, напомним, стипендии выполняли две функции. Во-первых, социальную — размер стипендии вкупе с небольшой помощью со стороны семьи и/или приработком (студенты работали сторожами, разгружали вагоны, ездили в стройотряды) вполне позволял выходцам из малообеспеченных семей себя содержать (в конце 1980-х минимальная стипендия студентов вузов составляла 40 руб. (порядка 80% от неофициально рассчитанного ПМ), в технических вузах — до 60 руб., в техникумах — 28 руб. (56% от ПМ), а по некоторым специальностям — 40 руб. и более, в ПТУ — 40 руб. (80% от ПМ)). Во-вторых, стимулирующую: стипендии выплачивались в зависимости от успеваемости. Безотносительность же выплаты стипендии как поощрения к уровню материальной обеспеченности студента была вполне уместна в достаточно однородном советском обществе.

С началом радикальных реформ реальный уровень стипендиальных выплат резко снизился: по сравнению с советским периодом стипендия студента вуза по отношению к прожиточному минимуму сократилась в 4 раза, учащегося техникума — в 8 раз, учащегося профтехучилища — в 11 раз (до 1998 г. размер стипендии учащихся ПТУ при тогдашней инфляции сохранялась практически на дореформенном уровне). При этом степень социальной дифференциации все более нарастала. В этих условиях стала очевидна необходимость реформирования стипендиальной системы с введением двух видов стипендий — социальной, предназначенной для материальной поддержки на время обучения выходцев из малообеспеченных семей, и академической, призванной поощрять хорошую успеваемость.

Очевидно, что введение социальных стипендий, чей размер, в идеале, должен соответствовать прожиточному минимуму, требует

существенного объема средств. Понимая это, участники проходивших в марте 2001 г. парламентских слушаний указывали, что успешное реформирование системы стипендий с введением двух видов стипендий, каждая из которых выполняет важную функцию, требует существенного увеличения размера стипендиального фонда, на что присутствовавшая на слушаниях начальник Управления социально-демографической политики и развития социальной защиты Минтруда О.В. Самарина сообщила, что в 2002 г. планируется увеличить стипендиальный фонд в 1,5 раза. Однако в законе о бюджете на 2002 г. стипендиальный фонд был увеличен всего на 5%.

Нежелание расходовать адекватные по масштабам средства на поддержку учащейся молодежи проявлялось и в других шагах. Так, базовые образовательные законы привязывают уровень стипендиального обеспечения к минимальному размеру оплаты труда (по закону «Об образовании» размер стипендии учащегося учреждения НПО должен составлять не менее половины МРОТ, а по закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» стипендия студентов вузов должна составлять не менее двух МРОТ), однако в 2000 г. с подачи правительства был принят закон, устанавливающий фиксированный размер стипендий (в абсолютных цифрах) без привязки к МРОТ. После этого в течение 3-х лет (до начала предвыборной поры) стипендии не повышались.

Кроме стипендий, принятое в 1990-х гг. законодательство, учитывая степень социального расслоения, предусматривало ряд других мер, направленных на материальную поддержку малообеспеченных учащихся: компенсационные выплаты на питание, льготный проезд на междугородном транспорте и т.п. И изначально закон «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования» устанавливал суммы расходов на питание в привязке к минимальной заработной плате. Но в 2000 г. по предложению правительства был принят закон, устанавливающий фиксированный размер компенсаций. И, например, в 2003 г. согласно закону в день на питание одного учащегося выделялось по 1,5 руб. из федерального и регионального бюджетов, причем ежегодно действие и этого закона в части финансирования из федерального бюджета приостанавливалось.

В 2002 г. в Государственную Думу проправительственными фракциями был внесен проект закона, согласно которому размер дневной компенсации на питание учащегося начальной школы из федерального бюджета повышался до 5 руб., но при этом предлагалось отменить компенсации на питание учащимся всех остальных ступеней средней школы, а также учреждений начального и среднего профессионального образования. Альтернативный проект, в котором наряду с компенсацией в размере 5 руб. учащимся начальной школы предусматривалась аналогичного размера компенсация на питание детей из малообеспеченных семей, обучающихся в основной и старшей школе, а также техникумах и профтехучилищах, получил отрицательное заключение правительства, в котором в качестве основного аргумента выдвигалась недопустимость разделения учащихся по признаку материальной обеспеченности. Сомнительность этого аргумента позволяет предполагать наличие иной, материальной подоплеки, что, надо признать, также вызывает вопросы: объем средств, необходимый для «подкармливания» учащихся из семей, где доход ниже более чем аскетичного российского прожиточного минимума, составлял порядка 9 млрд. руб., притом что профицит федерального бюджета на 2003 г. был запланирован в размере 72 млрд руб. На самом деле, судя по просачивавшейся из правительства информации, его финансовый блок настаивал на том, чтобы в принципе снять с федерального бюджета все подобные расходы, перенеся их на те уровни бюджетной системы, которые являются учредителями образовательных учреждений.

С принятием в 2004 г. закона № 122 — ФЗ федеральные нормативные акты, предусматривающие выплаты на питание малообеспеченным детям в школах, ПТУ и техникумах (колледжах), а также льготный проезд на междугородном транспорте для малообеспеченных учащихся, были полностью отменены. Кроме того, из закона «Об образовании» были полностью изъяты нормы, обеспечивающие право студентов на бесплатный проезд к месту учебы и обратно, а также доплаты к стипендиям на питание. В целом вся ответственность за материальную поддержку малообеспеченных учащихся, обучающихся не в федеральных образовательных учреждениях, была в рамках закона № 122 — ФЗ переложена на регионы и местное самоуправление: в ст. 5 закона «Об образовании», устанавливающую, что «в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство

полностью или частично несут расходы на их содержание в период получения ими образования», была внесена поправка, гласящая, что «категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений».

4.3. Результаты образовательной политики глазами работодателей и домохозяйств

В заключение попробуем оценить результаты образовательной политики, обращаясь к мнению ключевых заинтересованных субъектов, которыми являются непосредственные потребители образовательных услуг и работодатели.

Согласно данным наших исследований, потребители образовательных услуг не оценили усилия, предпринимаемые государством в направлении повышения качества: преобладают ответы, свидетельствующие об ухудшении качества образования³⁶ (табл. 4.1) [9].

Здесь нужно обратить внимание на то, что чем ниже материаль-

Таблица 4.1

Распределение ответов на вопрос «Как изменилось качество школьного образования по сравнению с тем, когда учились Вы сами?»

Варианты ответов	Число респондентов, %
Стало лучше	31,2
Стало хуже	41,8
Осталось таким же	27,0
Всего	100

³⁶ Опрос родителей, чьи дети находятся в возрасте 22 года. Выборка составила 1200 респондентов. Опрос проведен летом 2007г. в четырех городах России.

Таблица 4.2

**Оценка изменений качества образования в зависимости уровня
материальной обеспеченности и социального статуса респондентов**

Уровень материальной обеспеченности	Число респондентов, %			
	стало лучше	стало хуже	не изменилось	всего
Высокий	35,3	35,3	29,4	100
Средний	33,2	38,5	28,3	100
Ниже среднего	27,6	47,6	24,8	100
Низкий	22,2	66,7	11,1	100
Уровень социального статуса				
Выше среднего	36,7	33,3	30,0	100
Средний	32,9	42,4	24,7	100
Ниже среднего	24,0	48,0	28,0	100

ный и социальный статус респондентов (табл. 4.2), тем хуже оценки качеству школьного образования они дают. На наш взгляд, причины подобных негативных оценок проистекают не только из общей неудовлетворенности соответствующей социально-экономической группы респондентов, но и из усилившейся дифференциации школьного образования по качеству услуг.

Теперь обратимся к оценке качества профессионального образования. По мнению абсолютного большинства респондентов, представляющих все слои общества, именно высшее образование влечет за собой адекватные статусные позиции и уровень материального благосостояния. И в этом смысле «хорошим образованием» респонденты считают то, которое влечет за собой успешное трудоустройство.

На основании данных опросов можно сделать вывод о том, что в своем большинстве население оценивает результаты образования по тому, насколько оно способствует получению высокооплачиваемого рабочего места, а это зависит от профиля образования. Данные статистики позволяют увидеть, какие специальности рассматриваются в качестве наиболее перспективных — это экономика и управление, причем в этой группе специальностей превалирует специализация «менеджмент». Именно на эти специальности наблюдался самый высокий спрос со стороны населения в годы, отмеченные экономиче-

ским ростом. Выпуск по отмеченным специальностям в 2008 г. составил 359 700 человек, или 34% от общего выпуска специальностей.

Тот, достаточно хорошо отраженный статистикой факт, что занятые в сфере экономики, финансов, управления и добывающих отраслей получают зарплату существенно больше, чем занятые в обрабатывающих отраслях, диктует выбор образовательного учреждения профессионального образования. Соответственно, с точки зрения потребителя, такие учебные заведения имеют определенные конкурентные преимущества. В 2008 г. отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в финансовой деятельности к среднероссийскому уровню составляло 242%, в государственном управлении и безопасности 123%, в производстве кокса и нефтепродуктов — 202%, в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых — 226%. При этом рассматриваемый показатель составлял всего 98% в производстве машин и оборудования, 49% в текстильном и швейном производстве, 65% в образовании, 75% в здравоохранении.

Существенная межотраслевая дифференциация оплаты труда ставит вопрос о существовании запроса на качество образования со стороны потребителей. В контексте этой проблемы следует разобраться в том, является ли в сознании потребителей услуг высокое качество образования значимым фактором удачного трудоустройства, стоящим затрат, требующихся для его получения. Как следует из полученной информации³⁷, репутация вуза, а следовательно, качество образования, в представлениях большинства респондентов отнюдь не является императивным условием получения хорошей работы. Так, вариант «высшее образование, полученное в престижном вузе», отмеченный всего лишь 12,4% выборки, оказывается явным аутсайдером среди других факторов успешного трудоустройства (опыт работы, связи и знакомства, профессия, востребованная на рынке труда и т.д.). Причем, важно заметить, что подобные представления оказываются у респондентов, живущих не в глухой провинции, а в областных центрах и российской столице (в Москве, например, этот вариант был выбран лишь 12% респондентов, в Иванове — 9,5%; в Нижнем Новгороде — 20,4%) [10].

³⁷ Опрошено 1000 домохозяйств, имеющих в своем составе детей от 14 до 22 лет, проживающих в городах: Москве, Нижнем Новгороде, Вологде, Иванове. Взяты регионы, различающиеся по уровню социально-экономического развития.

Эти данные говорят о том, что рынка труда, на котором приоритет при замещении наиболее привлекательных вакансий, безусловно, отдается обладателям дипломов вузов, имеющих более высокий статус и, как предполагается, гарантирующих более качественное образование, пока нет не только на периферии, но и в региональных центрах и даже в столичном мегаполисе. А если такой сегмент рынка труда и существует, то он слишком узок, и его масштабы не повлияли на массовые представления о конкурентных преимуществах при трудоустройстве.

Важно отметить и то, что подобное мнение разделяется респондентами, занятыми в самых разных отраслях, как преуспевающих до последнего времени (например, доля указавших на образование, полученное в престижном вузе, среди представителей ТЭК — 12,5%, финансовых, информационных и юридических услуг — соответственно 12,8%, 12,1%, 13,0%, оптовой и розничной торговли — 9,6%, госуправления — 8,3%), так и переживающих непростые времена. Так, например, доля указавших на образование, полученное в престижном вузе, среди представителей промышленности — 14,7%, науки — 10%, здравоохранения и образования — соответственно 11,9% и 17,1%. Таким образом, и в отраслевом разрезе вне зависимости от положения отрасли успешное трудоустройство и карьерное продвижение пока слабо связаны с уровнем престижности (читай, качеством) полученного образования.

Более важным из связанных с образованием факторов успешного трудоустройства оказывается, по мнению респондентов, высшее образование по востребованной специальности (в целом по выборке на него указали 32,6% респондентов). Причем в отношении его значимости, а также значимости любого высшего образования, также опередившего по числу отметивших (29,6% респондентов) вариант престижного образования, наблюдается специфика, обусловленная местом жительства респондентов. Если в регионах вариант «высшее образование по востребованной специальности» по числу отметивших довольно заметно опережает число тех, кто указал на «любое высшее образование», то москвичи явно чаще выбирают вариант «любое высшее образование» — 40,8% против 26,4%, указавших на «высшее образование по востребованной специальности». По-видимому, это объясняется тем, что в регионах рынок труда значительно уже, чем в столице, и, соответственно, более узок круг востребованных специальностей. Кроме того, в регионах рынок труда значительно менее

высокооплачиваемый, поэтому востребованная специальность трактуется как востребованная высокооплачиваемым спросом. В совокупности это и делает вопрос наличия высшего образования именно по востребованной специальности в регионах более острым.

Значимость факторов успешного трудоустройства, связанных с наличием того или иного профессионального образования, по-прежнему уступает в представлениях респондентов традиционным лидерам — связям и знакомствам (отмечены каждым вторым респондентом) и высокой квалификации, сопряженной с опытом работы (отмечены 42% выборки). В то же время наши данные говорят о довольно заметных региональных различиях. В Москве в силу масштабности и многопрофильности рынка труда, а также высокой конкуренции в ряде сфер, роль связей несколько снижается, и на первый план выходят опыт и высокая квалификация (соответственно 42,0% и 49,2% отметивших). Эта тенденция свидетельствует о том, что в ситуации экономического роста, расширении численности рабочих мест, оживления в ряде ранее депрессивных отраслей значимость социального капитала (связей, знакомств, блата) снижается. Одновременно очищается от сформировавшихся в период экономического кризиса стереотипов конкурентная среда. Разумеется, эти процессы пока еще только намечаются, но, судя по тому, что они уже проявились на статистическом уровне в Москве, можно ожидать, что при благоприятном развитии институциональной среды они с течением времени найдут распространение и в провинции. В то же время падение экономического роста без оздоровления институциональной среды вновь выдвинет на первый план неформальные отношения как основу экономических и социальных взаимодействий.

Тройка лидеров среди факторов успешного трудоустройства в представлениях москвичей состоит из любого высшего образования, опыта и связей. В регионах, причем даже в областных центрах, судя по нашим данным, высокая персонифицированность отношений в сфере труда и, соответственно, доминирующее положение фактора связей при трудоустройстве сохраняется (в Нижнем Новгороде вариант «связи, знакомства» был отмечен 62,4% респондентов, в Вологде — 56,3%, в Иваново — 48,6%), оставляя достаточно далеко позади даже фактор наличия высшего образования по востребованной специальности, лидировавший у респондентов-провинциалов среди факторов, имеющих отношение к качеству и профилю образования.

Таким образом, диплом престижного вуза, по мнению абсолютного большинства респондентов, не производит на работодателя никакого магического действия, и для удачного трудоустройства достаточно высшего образования по востребованной специальности или любого высшего образования — при наличии других важных факторов в виде прежде всего связей, а также квалификации, сопряженной с опытом работы.

Рассмотрим вопрос о том, как оценивает качество профессионального образования работодатель. Согласно нашим исследованиям³⁸, оценки уровня подготовки специалистов, данные работодателями, разделились. Одни указывали на адекватный уровень профессиональной подготовки, объясняя это наличием пороговых требований при приеме на работу. Другие говорили о проблеме завышенной самооценки выпускников вузов на фоне резкого снижения общего уровня квалификации во всех профессиях, при котором молодые работники в значительной степени не обладают теми знаниями и навыками, которые способны «создать на производстве прибавочный продукт». Третьи обращали внимание на неодинаковый уровень профессионализма на разных этапах организационной структуры (*«Все зависит от того, какие мы рассматриваем должности. В низовом звене, где у нас недостаток кадров, профессионализм падает. В среднем звене он достаточен. В высшем звене — в центральном аппарате — тоже достаточно высокий профессиональный уровень»*).

Обобщая результаты опроса работодателей, можно сформулировать следующие выводы:

1. Существует достаточно узкий сегмент рынка труда, ориентированный на найм выпускников элитных учебных заведений профессионального образования, где чрезвычайно высокая конкуренция за рабочее место обуславливается высоким уровнем оплаты труда. Однако диплом элитного вуза имеет во многом символическое значение, поскольку, по мнению большинства работодателей этого сегмента, должен быть дополнен дополнительным обучением.

2. Сегмент рынка труда, представленный работодателями промышленности (главным образом обрабатывающих отраслей), в силу кризисного состояния, в котором перманентно пребывает и спосо-

³⁸ Опрос 168 работодателей, представляющих предприятия различных видов деятельности в 4 федеральных округах проведен летом 2009 г.

бен предложить невысокий уровень оплаты труда, вынужден снижать пороговые требования к нанимаемым работникам. Отсюда следуют перманентные жалобы на недостаток квалифицированных работников всех уровней.

3. Сфера государственного и муниципального управления, значительно расширившаяся за последние годы, вбирает в себя существенную долю работников, не получивших профильное образование. К тому же именно занятые в этой сфере наиболее часто сообщали в ходе исследования, что получили рабочее место благодаря связям и знакомствам. Таким образом, из этой сферы занятости в наименьшей степени поступает запрос на качество образования.

4. Работодатели, представляющие существенно расширившуюся за последние годы сферу услуг, предпочитают нанимать работников с высшим профессиональным образованием даже в том случае, если содержание работы этого не требует, но не выдвигают особых требований к профилю и качеству образования. В ряде случаев подобная нетребовательность объясняется тем, что выполнение должностных обязанностей требует специальных знаний и навыков, которые могут быть получены в ходе дополнительного обучения.

Из сказанного следует, что со значительных по масштабу сегментов рынка труда не поступает внятного запроса на качество образования. Но такой запрос поступает из тех сегментов рынка труда, где он не может быть удовлетворен в силу тяжелого экономического положения соответствующих отраслей. Таким образом, на рынке труда отмечается ситуация, когда в зависимости от вида экономической деятельности требования работодателей, нанимающих персонал, диаметрально различны. В одних случаях, если это касается конъюнктурных специальностей — в сфере финансов, управления, добычи нефтепродуктов, производства и распределения газа и воды, а также в сфере услуг и сервиса — они предъявляют завышенные требования к качеству специалистов. В других случаях, если это касается видов экономической деятельности, находящихся в глубоком производственном и системном кризисе — текстильное и швейное производство, производство кожи обуви, предоставления социальных и медицинских услуг — запрос на качество образования уступает место острой нехватке специалистов в силу низкого уровня заработной платы специалистов этих отраслей. По этой причине максимальное число имеющихся вакантных мест наблюдает-

ся как в самых успешных, так и в самых проблемных видах экономической деятельности, независимо от того какой объем специалистов предлагает система образования.

Подводя итоги образовательной политики, направленной на повышение качества образования, следует сказать, что из-за отсутствия внятных стандартов общего образования, сомнительности ЕГЭ как надежной тестовой процедуры измерения знаний, качество общего среднего образования трудно объективно оценить. Что же касается субъективных оценок потребителей (обучающихся, их родителей, работодателей), то они либо носят преимущественно негативный характер, либо нейтральны (в случае оценок качества профессионального образования) в силу того, что существующая структура экономики в отсутствии реальных мер по ее модернизации лишь в небольших масштабах востребует качество подготовки специалистов.

ГЛАВА 5

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ БЛАГОУСТРОЕННЫМ ЖИЛЬЕМ

Жилье — базовая ничем незаменимая потребность человека, обеспеченность которым является важнейшей характеристикой качества жизни населения. В России проблема улучшения жилищных условий касается почти двух третей (61%) российских семей, которые проживают в жилье ниже социальной нормы, не отвечающем нормативным и потребительским требованиям. По уровню жилищной обеспеченности, включая комфортность и качество жилья, Россия в лучшем случае занимает 80-е место в мире. Средний уровень жилищной обеспеченности в 2009 г. составлял 22,4 м² на человека против 40–60 м² в развитых странах Европы, 70 м² в США. При этом каждая четвертая семья имеет жилое помещение, находящееся в плохом или очень плохом состоянии. Для России характерен высокий уровень перенаселенности: проживание в коммунальной квартире (7%) семей или по несколько человек в одной комнате (11% семей). Показатель перенаселенности превышает 60% для съемщиков частного жилья и более 40% владельцев жилья [1].

С переходом на рыночные отношения произошли существенные изменения в государственной жилищной политике. Рынок жилья начал функционировать в условиях сокращения бюджетного финансирования жилищно-коммунального комплекса, падения

текущих доходов населения, обесценения ранее накопленных сбережений, постепенного отказа от распределения бесплатных социально-значимых благ и услуг.

Улучшение жилищных условий превратилось в неразрешимую проблему для большинства семей. К числу причин, усугубляющих ситуацию, помимо низкой платежеспособности населения, недостаточного объема строительства жилья, а значит, низкого уровня предложения, относятся неразвитость институтов жилищного кредитования и накопительных схем, высокий уровень рисков и издержек, административные и бюрократические барьеры для инвестиционной и строительной деятельности, монополизация строительных рынков, малый объем финансирования федеральных и региональных программ.

Неудачная попытка соединения советской распределительной системы «бессрочного социального найма» с рыночным принципом «все на продажу» надолго парализовала жилищную политику как комплекс взаимоувязанных и сбалансированных мер [2]. Все нововведения необходимо проводить очень осторожно, с оценкой их последствий на каждом этапе их реализации. Для выработки новой концепции и стратегии развития жилищно-коммунальной сферы с целью повышения доступности комфортного жилья для основной части населения страны, необходим детальный анализ достижений и просчетов, допущенных в период ее активного реформирования за последние 20 лет.

5.1. Основные этапы реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Попытки решить жилищную проблему в нашей стране предпринимались неоднократно. Успешно стартовавшая программа «Жилье—2000», принятая в 1984 г., предусматривала за 15 лет ввести в эксплуатацию более 2-х млрд м² жилья — в среднем по 150 млн м² в год и довести обеспеченность жильем с 14,5 до 22,5 м² на человека. В 1989 г. в рамках

этой программы ввели 152 млн м². За 5 лет — до 1990 г. успели построить 650 млн м² и довести уровень обеспеченности жильем до 16,4 м² на человека. Жилье отдавалось бесплатно в пожизненное владение, наследуемый социальный наем. В 1991 г. эта программа, как не отвечающая рыночным отношениям, была свернута. В 1993 г. была принята программа «Жилище», нацеленная на создание новой правовой базы в сфере жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), изменение структуры жилищного фонда по формам собственности.

Начало функционирования рынка жилья было связано с его приватизацией. Если в 1990 г. было приватизировано 0,2%, то в 2009 г. — 73% от общего числа помещений, подлежащих приватизации. Приватизация существенно изменила структуру жилищного фонда по формам собственности. К 1995 г. удельный вес частного жилья превысил половину жилищного фонда (в 1990 г. — 32,6%). В последующие годы повышение этой доли было связано как с дальнейшей приватизацией, так и с вводом жилья за счет собственных и заемных средств населения. В 2009 г. 84,4% жилищного фонда находилось в частной собственности (табл. 5.1).

Таблица 5.1

Доля частного жилищного фонда в общем объеме жилищного фонда, в %

Жилищный фонд	1990	1995	2000	2004	2007	2008	2009
Всего	32,2	52,9	65,3	73,5	81,0	82,4	84,3
Городской	20,7	50,8	57,6	68,3	78,0	79,5	82,1
Сельский	62,1	81,9	85,5	87,4	89,0	89,4	90,0

Источник: Росстат: Социальное положение и уровень жизни населения России. — 1997, 2010.

Население, активно включившись в процесс приватизации, смутно представляя ее последствия, в частности необходимость самостоятельного решения проблем капитального ремонта, улучшения жилищных условий, управления многоквартирными домами и т.д. Правовая неграмотность населения и недостатки в нормативной базе стали причиной незаконного отъема жилья, обманов при продаже, аренде, обмене жилья, при заключении договоров пожизненного содержания. Отсутствие средств, необходимых для поддержания жилья в состоя-

нии, отвечающем техническим и санитарным нормам, стало причиной отказа части населения от собственности на жилье, процесс деприватизации жилья стал активно развиваться в последние 5–7 лет.

Начиная с середины 1990-х гг. в связи с общими процессами реформирования российской экономики, переводом ее на рыночные механизмы функционирования реформировалось и ЖКХ. Основной целью реформы было преодоление кризисных явлений в отрасли за счет в первую очередь перевода ЖКХ с административных методов управления на методы экономические. Приоритетной задачей стало обеспечение возможности улучшения жилищных условий семей со средним достатком путем предоставления долгосрочных кредитов, субсидий на строительство и приобретение жилья, оказания помощи в индивидуальном жилищном строительстве, т.е. то, что отвечало задаче становления рынка жилья и финансового рынка.

Правительственные планы по реформированию ЖКХ были ориентированы прежде всего на то, чтобы:

- минимизировать исполнительно-распорядительные и контрольные функции по регулированию ЖКХ на уровне как федерации, так и ее субъектов, оставив за государством регулятивные функции: разработку законодательных и нормативных актов в сфере ЖКХ, ведение обязательных государственных стандартов предоставления жилищно-коммунальных услуг и их оплаты, установление предельных тарифов. Предполагалось оказывать помощь органам власти, в первую очередь в депрессивных регионах, для оплаты льгот и субсидий малоимущим категориям граждан (преимущественно на первом этапе проведения реформы ЖКХ);
- прекратить бюджетное дотирование ЖКХ. При этом все затраты на модернизацию этого комплекса переложить в основном на потребителей услуг ЖКХ в виде установления дополнительных надбавок к тарифам, регулируемых государством;
- коммерциализировать ЖКХ на принципах самоокупаемости, создать на базе жилищно-эксплуатационных служб (ЖЭС) открытые акционерные общества со 100%-ным участием муниципалитета в уставном капитале. Обеспечить переход на 100%-ную оплату населением жилищно-коммунальных услуг;
- осуществлять социальную поддержку населения в части компенсации части стоимости ЖКУ в виде льгот для отдельных кате-

горий граждан и жилищных субсидий домохозяйствам, у которых расходы на оплату услуг ЖКХ превышают 22% от их совокупного дохода.

Концепция реформы ЖКХ была утверждена Указом Президента РФ № 425 от 28.04.1997. Позднее ее положения были развиты в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг., которая была утверждена Постановлением Правительства РФ в ноябре 2001 г. Острота проблем в жилищной сфере, которые стали тормозом для социально-экономического развития страны, предопределили необходимость внесения изменений в Программу. В 2005 г. было принято решение о продолжении преобразований в жилищной сфере в рамках приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Программа должна была стать главным инструментом его реализации.

В Национальном проекте основное внимание было уделено созданию рынка жилья, поиску адекватных методов оценки доступности жилья для населения. Неопределенность понятия «доступное жилье» предопределила неоднозначность трактовки этого понятия разработчиками программы «Жилище» и Национального проекта, и населением. Результаты опроса, проведенного Минэкономразвития РФ в 100 населенных пунктах России (25–26 августа 2007 г., 1500 респондентов), показали, что на открытый вопрос «Как Вы понимаете словосочетание «доступное жилье»?» 39% респондентов ответили, что это дешевое, невысокое по цене, доступное всем людям; 9% — бесплатное, полученное от государства или предприятия; 7% — доступное людям с небольшими и средними доходами и 2% — такое жилье, как было раньше, при социализме. Значительная часть россиян (41%) полагала, что доступного в их понимании жилья сегодня в стране не строится в принципе, и еще 39% были уверены, что такое жилье строится, но его крайне мало. И только 6% ответили, что доступного жилья строится много. И эти оценки очень близки к истине. При ответах на открытый вопрос о способах решения жилищной проблемы надежды населения в основном были связаны с большим участием государства в решении жилищной проблемы, чем оно взяло на себя в рамках программы «Жилище» и Национального проекта (13%), с повышением доходов основной части населения (18%), с регулированием цен на жилье (12%), доступными кредитами (8%), изменением жилищной политики (4%).

Среди целевых индикаторов реализации ФЦП «Жилище» были предложены два показателя, отражающие повышение доступности жилья для населения:

(а) *коэффициент доступности жилья* (соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 м² и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из трех человек). В практике ООН используется показатель «коэффициент доступности жилья» (housing price to income ratio), который рассчитывается как отношение медианной стоимости жилья к медианному размеру дохода домохозяйства за год. Величина такого показателя соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру при предположении, что все получаемые денежные доходы будут откладываться на приобретение жилья. В России, в связи с отсутствием информации о медианных ценах на жилье, коэффициент доступности жилья рассчитывается на основе годового денежного дохода семьи. Для более точной оценки возможности приобретения жилья предлагается использовать модифицированный коэффициент доступности жилья, который показывает время, за которое семья может накопить средства для приобретения жилья, откладывая все свои доходы, превышающие минимальные средства, необходимые для питания и удовлетворения иных базовых потребностей в размере прожиточного минимума;

(б) *доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жильем помещениями, с помощью собственных и заемных средств*. Минимальный совокупный среднемесячный доход семьи из трех человек, необходимый для приобретения стандартного жилья за счет собственных и заемных средств, сопоставляется с рядом распределения домохозяйств по уровню среднего денежного дохода. В итоге определяется доля домохозяйств с совокупным доходом выше минимального, т.е. имеющих возможность решить жилищную проблему, пользуясь собственными средствами и кредитами. В 2004 г. этот показатель составлял 9%, а в рамках Национального проекта планировалось, что к 2010 г. 30% семей будут иметь возможность приобрести жилье за счет собственных и заемных средств (рис. 5.1). При этом предполагалось, что собственные средства должны составлять 70%, заемные — 30%, срок кредитования — 15 лет, снижение процентной ставки — с 14,6% в 2005 г. до 9,1% в 2010 г.



Рис. 5.1. Схема реализации Национального проекта «Доступное жилье»

Прогнозы не оправдались. Из результатов проверки Счетной палатой использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию Нацпроекта в 2006 г. следует, что среднестатистический россиянин может купить в год не более 1,5 метров жилья. На покупку двухкомнатной квартиры семье из 3-х человек потребуется 55–60 лет. Реализация Национального проекта проходила при отсутствии правового акта, детально и комплексно регулирующего порядок планирования и реализации. Параметры приоритетного Национального проекта (схема) были закреплены лишь в документах Президиума Совета при Президенте РФ по реализации ПНП и демографической политике от 21.12.2005 и не могли рассматриваться в качестве расходных обязательств бюджета. Документом, регулирующим отношения в сфере реализации ПНП, являлась Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации национальных проектов.

Поэтому заместитель министра Минрегионразвития РФ С. Кругляк вынужден был признать, что проект либо не выполняется вовсе, либо выполняется совсем не так, как это было предусмотрено по всем параметрам: в ситуации, когда заморожено 80% строек, объем

работ в отрасли снизился почти на четверть, достраивают лишь дома, заложенные ранее. Сложно предположить, что в ближайшие 5–10 лет можно выйти на нужные объемы строительства (не менее 1 м² на одного жителя страны) и новую ценовую строительную политику.

Правительством Российской Федерации 24.09.2008 принято решение о «переформатировании» нацпроекта в Государственную программу, реализация которой началась с 2009 г. По мнению президента Ассоциации строителей Н. Кошмана, «таков логический финал Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» [3].

Реформирование ЖКХ сдерживалось отсутствием законодательной базы, адекватной предполагаемым изменениям в функционировании рынка жилья. Толчок в развитии она получила в 2004 г. перед началом реализации Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в результате принятия Жилищного, Градостроительного и Бюджетного кодексов Российской Федерации и 27 федеральных законов, направленных на формирование рынка жилья. Однако, как отмечалось выше, это не обеспечило проект необходимой нормативно-правовой базой.

Вступивший в действие с 1 марта 2005 г. Жилищный кодекс РФ кардинально изменил ответственность государства за массовое строительство жилья, обеспечение населения недвижимостью, поддержание жилищного фонда на соответствующем техническом уровне.

Анализ действующей законодательной базы позволил определить степень соответствия основных целей реформирования ЖКХ отдельным нормам жилищного законодательства важнейшей компонентой, которого является уровень обеспеченности населения благоустроенным жильем.

- *Разграничение предметов ведения, полномочий между уровнями власти и их соответствие уровню собственных доходов территории и бюджетной обеспеченности.* Расширение полномочий регионов не сопровождалось адекватным изменением источников формирования региональных бюджетов и параметров распределения доходов между бюджетами разного уровня. Возможности многих территорий в настоящее время не позволяют даже в минимальной степени приблизиться к решению жилищной проблемы. По данным Счетной палаты, расходы муниципальных образований

в среднем по РФ в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не более 2% от общего их числа [4].

Градостроительный кодекс обязал муниципалитеты передавать участки застройщикам на аукционах. Но перед выставлением на аукцион привлекательных под комплексную застройку и реконструкцию земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой, они обязаны освободить их от обременения ветхим, аварийным, частным или ведомственным жильем. Это непосильно многим муниципалитетам, у которых не всегда хватает средств даже на подготовку документации для участия в аукционе. Выполнение всех обязательств, возложенных на них, без изменения межбюджетных отношений проблематично при сложившемся низком уровне и необоснованной дифференциации бюджетной обеспеченности 24 тыс. муниципальных образований и 80 субъектов РФ. Так, по данным Минфина РФ в 2007 г., до распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов разница в доходах бюджета между Ханты-Мансийским АО и Чеченской республикой составляла 46 раз. В рамках одного субъекта РФ она достигает 10 раз. Дотации незначительно сглаживают региональные различия, так как ориентированы на приближение бюджетной обеспеченности территорий к абстрактному среднероссийскому уровню, а не на обеспечение их жителям гарантированного минимума социальных благ и услуг. Это результат того, что на федеральном уровне законодательно не закреплены **минимальные социальные стандарты**, не принят закон о государственных минимальных гарантиях.

- *Изменение права выбора между выкупом и предоставлением равноценного жилья при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.* При необходимости государство может принять решение о сносе домов и изъятии земельных участков, находящихся в частной собственности. В Жилищном кодексе РСФСР в соответствии со ст. 49 при сносе дома или изъятии земельного участка владельцем этой собственности предоставлялось право выбора: получить равноценное жилое помещение на праве собственности или компенсацию. В новом жилищном законодательстве право такого выбора закреплено за органами власти, что зачастую приводит к неадекватному

возмещению утраченного жилья и земельного участка.

- *В Жилищном кодексе РФ неприкосновенность жилья продекларирована, но не гарантирована.* Действующее законодательство содержит многочисленные лазейки для отъема жилья, обманов при продаже, аренде, обмене жилья, заключении договоров пожизненного содержания. Так, например, вернуть незаконно отнятое жилье (ст. 301, 302 ГК РФ) очень трудно, так как сложился хорошо отлаженный бизнес по неоднократной перепродаже такого жилья, и законному собственнику жилья приходится выяснять отношения с добросовестным приобретателем. В итоге пострадавшим является один из них, а не лицо, которое не имело права отчуждать имущество. Существуют серьезные проблемы со сдачей в наем как собственного, так и поднаем муниципального жилья. Правовая система пасует перед мошенниками, в число которых входят чиновники, отвечающие за использование жилищного фонда, работники правоохранительных органов, органы регистрации права собственности на жилье, работники управляющих компаний, а также агентства по недвижимости, без посредничества которых почти невозможно продать или сдать в наем жилье и которые знают 100 способов, как обмануть клиентов, чтобы получить максимальную прибыль [5].

- *Выселение. Утрата права проживания в жилом помещении.* В Жилищном кодексе РФ содержится много статей, связанных с выселением из жилого помещения с предоставлением и без предоставления другого жилья. Причинами утраты права на жилье являются, в частности: прекращение семейных отношений с собственником жилого помещения (расторжение брака); использование жилого помещения не по назначению или бесхозяйственное обращение с жильем; систематическое нарушение прав и интересов соседей; невнесение платы за жилье и коммунальные услуги более 6 месяцев с выселением в помещение, по нормам общежития — 6 м² на человека; выселение из общежитий при переходе права собственности на служебное помещение другому юридическому лицу.

Одна из причин выселения людей из общежитий, где в настоящее время проживает 1,2% домохозяйств, затягивание процедуры присвоения им статуса жилого дома. Исходя из положений ст. 44 закона

РФ «О приватизации» служебные помещения не подлежат приватизации. Но это не относится к тем служебным помещениям, которые находились в государственной собственности или были закреплены за государственными предприятиями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а затем были переданы в муниципальную собственность. Они утрачивают статус служебного, и к ним применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных на условиях социального найма, и могут быть приватизированы. Если помещение сохранило статус служебного, то при прекращении трудовых отношений, возможно выселение, если его жильцы не состояли на учете как нуждающиеся или не могут выкупить по договору купли-продажи по рыночной стоимости с рассрочкой платежа. При этом не учитывается, как это было в ст. 108 Жилищного кодекса РСФСР, даже принадлежность жильцов к льготным категориям граждан: инвалид войны, участник ВОВ, проработавший на предприятии свыше 10 лет, уволенные в связи с ликвидацией предприятия, пенсионеры по старости и инвалидности, одинокие и проживающие с ними несовершеннолетние дети. Поменять статус общежитий, «расслужебить» их, может только орган, управляющий государственным и муниципальным жилищным фондом. Однако муниципалитеты не торопятся брать на баланс общежития, так как большинство из них находится в состоянии, близком к аварийному.

Выселение зачастую приводит к тому, что постоянно растет число людей, обитающих на улице. Наказание отторжением жилья — очень суровая мера. Она преждевременна при ограниченной возможности аренды дешевого жилья и может быть заменена административной или уголовной ответственностью без лишения права на проживание.

- *Управление многоквартирными жилыми домами.* Основными причинами обострения жилищной проблемы было признано отсутствие реального собственника и эффективного управления жилищным фондом в условиях принципиально иных взаимоотношений между собственниками жилья и эксплуатационными организациями. В жилищном законодательстве особая роль в управлении жилищным фондом отводится товариществам собственников жилья (ТСЖ).

Создание ТСЖ — это инициатива государства, имеющего огромную задолженность перед ЖКХ, позволяющая полностью избавиться

от обязательств по содержанию жилого фонда. Процесс создания ТСЖ активизировался после выделения бюджетных средств на капитальный ремонт жилого фонда. ТСЖ могут создаваться только в новых домах. Старые дома должны быть отремонтированы государством до передачи их на содержание ТСЖ, так как их жильцы делали отчисления на капитальный ремонт.

По положению ТСЖ распоряжается как средствами жильцов, так и бюджетными средствами для капитального ремонта, а председатель ТСЖ заключает договор с управляющей компанией по техническому содержанию жилого фонда и на проведение капитального ремонта. В Жилищном кодексе РФ отсутствует четкое определение управляющей компании, что открывает возможности для использования «серых» схем и мошенничества, поэтому неудивительно, что значительная часть ТСЖ была создана без ведома жильцов на основе фальсифицированных протоколов общего собрания. Председателем «избирается» (скорее назначается) надежный человек, подконтрольный чиновникам. Даже через суд почти невозможно доказать незаконность такого ТСЖ, которое и создавалось в основном для увода средств, ассигнуемых на капитальный ремонт.

Контроль со стороны государства за деятельностью частных управляющих компаний, которые в большинстве своем образовались из бывших ДЭЗов, не осуществляется, так как услуги по управлению в сфере ЖКХ не подлежат лицензированию. Управляющим компаниям дано право на установление тарифов за пользование услугами ЖКХ. При этом нет мер их наказания за невыполнение своих обязательств, необоснованное завышение тарифов и предоставление некачественных услуг.

- *Противоречие между законодательно закрепленными рыночными принципами в жилищной политике с нерыночными механизмами формирования доходов основной части населения.* Законодательно закрепленные рыночные принципы в жилищной политике вошли в противоречие с нерыночными механизмами формирования доходов основной части населения. Начиная с середины 1990-х гг. осуществлялся переход жилищно-коммунального комплекса от бюджетного дотирования на 100%-ную оплату населением жилищно-коммунальных услуг. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2004 № 441 «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке

возмещения расходов на капитальный ремонт жилья в 2005 г.» впервые был определен федеральный стандарт уровня платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги в размере 100% федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых услуг. В большинстве регионов тарифы в 2008 г. приблизились или достигли 100%-ной величины. Намного меньше этот показатель в Москве (30%), Чукотском АО (39%), Ненецком АО(52%). В результате доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем объеме потребительских расходов населения страны увеличилась с 4,3% в 1995 г. до 7,7% в 2008 г.

Для семей, у которых доля расходов на услуги ЖКХ превышает 22% от их совокупного дохода, установлены субсидии, предназначенные для частичной компенсации расходов по оплате ЖКУ. С 2005 г. жилищные субсидии финансируются за счет средств субъектов РФ, поэтому в ряде регионов этот норматив установлен на более низком уровне, что позволяет оказывать социальную поддержку большему числу семей. Динамика численности семей, получающих субсидии, в последнее десятилетие имела разнонаправленный характер: доля таких семей с 2000 по 2003 г. выросла с 7,7% до 15,2%, а затем начала постепенно снижаться и в 2009 г. она составляла 8,3% (табл. 5.2). Снижение числа получателей субсидий связано с установлением

Таблица 5.2

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, предоставленные гражданам РФ

Годы	Число семей, получивших субсидии, млн. семей	Число семей, получивших субсидии, в % от общего числа семей	Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.
2000	3,2	7,7	79,9
2005	6,1	11,9	550,2
2006	5,5	10,6	675,0
2007	4,6	8,8	641,1
2008	4,1	7,9	667,7
2009	4,3	8,3,	809,0

Источник: Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России. — Федеральная служба государственной статистики, 2010.

в 2005 г. единых правил их назначения и ростом доходов населения.

В целом по стране в 2009 г. получили субсидии 4,3 млн семей, ее средний размер на семью составлял 809 руб., что в 10,1 раза выше, чем в 2000 г. Помимо субсидий более четверти населения (26%) в 2009 г. получали социальную поддержку в виде льгот по оплате жилого помещения и жилищно-коммунальных услуг. Средний размер льгот в 2009 г. составлял 394 руб. в месяц на одного получателя. Число получателей льгот ежегодно сокращается, так как основным контингентом являются пенсионеры. В 2000 г. доля получателей льгот в общей численности населения превышала 30% (31,1%).

- *Ужесточение критериев предоставления жилья на основе договора социального найма.* Право на бесплатное улучшение жилищных условий в ЖК РФ увязывается с уровнем материальной обеспеченности граждан. Нуждающимися в улучшении жилищных условий признаются только малообеспеченные семьи, у которых общая жилая площадь меньше учетной нормы. Введение критерия малообеспеченности привело к тому, что число семей, признанных нуждающимися и поставленных на учет по улучшению жилищных условий, сократилось в 2004–2009 гг.

Таблица 5.3

Семьи, признанные нуждающимися в улучшении жилищных условий

Показатель	1990	1995	2000	2004	2007	2008	2009
Число семей, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, тыс.	9964	7698	5419	4180	2911	2864	2830
Удельный вес семей, состоящих на учете в общем числе семей (на конец года), %	20	15	11	10	6	6	5
Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилые условия за год, тыс.	1296	652	253	229	140	144	147
В %% от числа семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся	14	8	4	5	4	5	5

Источник: Росстат: Российский статистический ежегодник. – 2010. – С. 209.

в 1,5 раза или до 6% от общего числа российских семей. В 1990 г. на учете состояло 20%, а в 2000 г. — 10%. Это сокращение обусловлено не только жесткими критериями постановки на учет, но и сохранением статуса малоимущей семьи на время ожидания жилья. В еще большей степени сократилось число семей, получивших жилье, — с 14% в 1990 г. до 4–5% в 2000–2009 гг. (табл. 5.3).

В законодательстве не установлены предельные сроки ожидания для улучшения жилищных условий. Это время может растянуться на десятилетия, как это и происходит сейчас, когда потребность очередников на улучшение жилищных условий превышает фактический ввод жилья почти в 2,6 раза. При сохранении сложившихся объемов ввода жилья и нормативов распределения его (для очередников 10% от общего объема ввода) понадобится, по нашим оценкам, не менее 20 лет.

Определяющим основанием для улучшения жилищных условий должно стать несоответствие жилья минимальной учетной норме, санитарным требованиям. Вместо критерия малообеспеченности семей, дающего право для постановки на учет по улучшению жилищных условий, следует устанавливать максимальный уровень доходов, при котором граждане лишаются права на получение жилья на условиях наследуемого найма, социальной ипотеки, аренды муниципального дешевого жилья. Максимальный уровень должен соответствовать размеру дохода, достаточного для приобретения жилья с помощью собственных и заемных средств.

Следует законодательно установить норму, в соответствии с которой государство берет на себя обязательство обеспечить жильем на условиях социального найма ежегодно не менее 15% очередников, против 4,5% в настоящее время. Срок предоставления жилья очередникам не может превышать 7 лет (на данный момент — 20–25 лет) с момента постановки на учет.

Понимая нереальность выполнения обязательств в ближайшие годы, региональные власти предлагают очередникам участие в программах содействия улучшению жилищных условий. Например, путем получения безвозмездной субсидии на приобретение и строительство жилья в пределах социальной нормы: 5% за один полный год пребывания в списке очередников, 6% — за 2 года, 8% — за 3 года ожидания и т.д. Максимальный ее размер — 70% от нормативной

стоимости жилья установлен за 15 и более лет ожидания (для льготных категорий граждан – 7 лет). При этом приобретаемая площадь должна быть не меньше учетной нормы. По оценкам специалистов, нормативная стоимость 1 м² устанавливаемая регионом, гораздо ниже его рыночной цены [6].

Значительная часть населения, проживающего в помещениях, не соответствующих принятым социальным нормам, лишенное возможности получения бесплатного жилья, осталась за пределами отношений, регулируемых законодательством. Она столкнулась с неразрешимой проблемой улучшения жилищных условий из-за относительно низких своих доходов. Ответа на вопрос, каким образом они могут улучшить свои жилищные условия при действующей системе распределения доходов и отсутствии права на получение жилья на условиях социального найма, нет.

5.2. Состояние жилищно-коммунального комплекса

Жилищно-коммунальный комплекс является важнейшей составляющей в системе жизнеобеспечения граждан, от его состояния зависит качество жизни практически всего населения страны. Данные об аварийном состоянии объектов ЖКХ свидетельствуют о том, что позитивных преобразований в отрасли за годы реформ не произошло. Отрасль стала отстойником нерешенных проблем, а аварийность на объектах ЖКХ уже рассматривается как угроза национальной безопасности.

Доля расходов на ЖКХ в бюджете страны с середины 1990-х гг. за полтора десятилетия сократилась более чем в 2 раза (с 13,4 до 6,3% в 2009 г.). Аналогичная динамика наблюдалась и в консолидированном бюджете субъектов РФ, за счет которого и осуществлялось в основном финансирование отрасли: доля расходов на ЖКХ за этот период снизилась с 26,4 до 13,6%. Некоторый рост доли расходов на ЖКХ в бюджетах всех уровней наблюдался после 2005 г., что связано с реализацией Национального проекта «Доступное и комфортное

жилье», на выполнение которого привлекались средства федерального бюджета.

Сокращение государственного финансирования привело к тому, что уже на начало 2004 г. более 60% предприятий отрасли стали убыточными (кредиторская и дебиторская задолженность составляла по 350 млрд руб. каждая), а 35 тыс. — банкротами. В период устойчивого экономического развития, начиная с 2000 г. у государства имелись значительные относительно свободные ресурсы, которые не были направлены, ни на адекватное повышение доходов населения при расширении платности услуг, ни на развитие жилищного строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

Недофинансирование ЖКХ привело к износу его основных фондов, который начался с 1990-х гг., когда денег хватало только на аварийный ремонт. Темпы нарастания физического износа составляют 3–5% в год. Наконец 2009 г. степень износа основных фондов составила: 47,5% — по производству и распределению газообразного топлива; 48,1% — по производству, передаче и распределению пара и горячей воды (тепловой энергии); 53,8% — по сбору, очистке и распределению воды; 11,6% — по удалению сточных вод и отходов; 35,0% — по предоставлению персональных услуг. Газовые, тепловые, водопроводные магистрали были построены более 40 лет назад и почти выработали свой ресурс. Удручающая картина износа основных фондов дополняется низкими темпами замены инженерной инфраструктуры. Новые сети не вводились, дома строились там, где были подведены коммуникации. Порочная точечная застройка увеличила нагрузку на сети в 5 раз по сравнению с допустимыми нормами. Обновление (замена) инженерных сетей началось с 2000 г., но происходило темпами в 2–3 раза меньшими, чем это было необходимо (1–2% протяженности сети вместо 4–5%). Общий уровень аварийности на 100 км сети в теплоснабжении составлял до 250, а в водоснабжении — более 70 аварий в год. За последние годы количество техногенных разрушений с тяжелыми последствиями удвоилось, возросло в 2–3 раза время ликвидации последствий аварий. Снизилась надежность работы систем жизнеобеспечения населения. Отсутствие полной статистики об аварийности инженерных коммуникаций, а также должного контроля за выполнением ремонтных работ, приводит к бесконтрольному использованию выделяемых на эти цели средств.

Высокий износ основных фондов ЖКХ является причиной больших потерь коммунальных ресурсов, покрытие которых заложено в тарифах и оплачивается потребителем. Так, потери воды составляют – 20%, электроэнергии – 15%, тепловой энергии – 40%. Трудно согласиться с тем, что размер платы за отопление исходит из нормативов, рассчитанных на холодную зиму, и не учитывает реальной температуры сезона, или с созданием сложной иерархической системы поставки электроэнергии (от генерирующей компании подрядчикам, от них поставщикам, а уже от поставщиков к абонентам). При этом выделяются отдельные структуры, обслуживающие установки и проводку. Снижение тарифов проблематично при такой надстройке, каждый элемент которой нацелен на извлечение максимальной прибыли.

В силу технологических особенностей отрасли и условий формирования современных систем жизнеобеспечения территорий большинство предприятий ЖКХ занимают монопольное положение на обслуживаемой ими территории (являются локальными монополиями), что приводит к необоснованному завышению тарифов, низкому качеству услуг, отсутствию у потребителя возможности отказаться от услуг данного предприятия. Индексы потребительских тарифов на жилищные услуги растут более быстрыми темпами по сравнению с ростом физического объема жилищных услуг.

5.3 Жилищная обеспеченность населения и рынок жилья

За 20 лет после перехода нашей экономики на рыночные отношения уровень жилищной обеспеченности населения вырос на 34,1%,
Таблица 5.4

Обеспеченность населения жильем

Показатель	1990	1995	2000	2004	2007	2008	2009
м2 на чел.	16,4	18,0	19,2	20,5	21,5	22,0	22,4
В % к 1990г.	100,0	109,7	117,1	125,0	131,1	134,1	136,6

Источник: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. – 2010.

темпами менее 2 % в год (табл. 5.4).

Уровень жилищной обеспеченности домохозяйств очень тесно связан с уровнем их материальной обеспеченности. По данным выборочного бюджетного обследования домохозяйств, жилищная обеспеченность у половины домохозяйств не достигает 20 м² на одного человека, а в группе с наименьшими располагаемыми ресурсами в 1,6 раза ниже (17,7 м²) по сравнению с домохозяйствами с наибольшими

Таблица 5.5

Распределение домашних хозяйств по площади жилых помещений, приходящейся на одного проживающего в группах с разными располагаемыми ресурсами в 2009 г., %

Жилая площадь в среднем на одного проживающего м ²	Все домохозяйства	Первая с наименьшими располагаемыми ресурсами	Вторая	Третья	Четвертая	Пятая с наибольшими располагаемыми ресурсами
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
До 9,0	4,3	11,4	4,9	3,6	2,6	1,0
9,1–13,0	14,6	25,4	16,9	15,5	15,4	5,0
13,1–15,0	10,7	13,8	11,6	11,7	10,8	7,4
15,1–20,0	20,9	21,0	22,8	22,4	23,2	16,8
20,1–25,0	15,0	12,0	16,1	14,6	15,4	16,3
25,1–30,0	8,9	6,0	9,2	8,8	8,1	11,3
30,1–40,0	11,6	5,7	9,3	10,8	11,5	17,7
40,1 и более	13,8	4,7	9,2	12,6	13,1	24,6
В среднем м ² на одного проживающего	24,0	17,7	21,4	22,7	23,1	28,7

Источник: Росстат. Российский статистический ежегодник. — 2010.

располагаемыми ресурсами (28,7 м²) (табл. 5.5).

Только у 13,8% домохозяйств жилищная обеспеченность приближается к средневропейскому уровню — более 40 м². В 1-й группе с наименьшими располагаемыми ресурсами доля домохозяйств, имеющих

такой уровень жилищной обеспеченности, составляет меньше 5%, что почти в 5,2 раза ниже, чем в 5-й группе (24,6%), и наоборот, доля домохозяйств, в которых уровень жилищной обеспеченности менее 9 м² на человека, в 11 раз больше.

Благоустройство жилья. Каждая четвертая семья в России имеет жилое помещение, находящееся в плохом или очень плохом состоянии [1]. В среднем по России доля комплексно благоустроенного жилья, оборудованного одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, составляет 60,7%. В крупных и средних городах она достигает 90–95%, в небольших городах и поселениях городского типа — 75–80%, в сельской местности, как правило, — 35–45%. Более 20% вновь введенных в 2007 г. индивидуальных жилых домов не оборудованы ни одним видом коммунального обслуживания. Комплексно оборудованы водопроводом, канализацией, центральным отоплением, горячим водоснабжением лишь 41% вводимых индивидуальных жилых домов. Имеют водопровод и канализацию, а также центральное отопление соответственно 62% и 64% индивидуальных домов. Численность населения, не обеспеченного водоснабжением на 1 января 2008 г., оценивалась в 33 млн чел., канализацией — 39,1 млн чел., центральным отоплением — 26,9 млн чел. Уровень благоустройства жилья напрямую зависит от уровня материальной обеспеченности домохозяйств. В домохозяйствах с наиболее высокими располагаемыми ресурсами он почти по всем позициям намного выше, чем в домохозяйствах с наименьшими ресурсами.

Жилищная проблема прежде всего заключается в острой нехватке жилья, соответствующего нормативным и потребительским требованиям. Жилищный фонд в 2009 г. в Российской Федерации составлял 3116 млн м² общей площади и превышал уровень 1990 г. на 29,1%. Двукратное падение объемов жилищного строительства в 1990-е гг. связано с сокращением объемов государственных капитальных вложений. Все большую роль в жилищном строительстве стали играть частные и индивидуальные застройщики. Если в 1990 г. за счет собственных средств населения было введено в действие 9,7% жилых домов, то в 2000 г. и 2009 г. этот показатель соответственно составлял 41,6 и 47,7%. Высокая доля жилья, находящегося в собственности населения России, противоречит мировым тенденциям и снижает мобиль-

ность населения и трудовых ресурсов.

Общий объем ввода жилья с 1990 г. постоянно сокращался. Некоторый импульс этому показателю был дан Национальным проектом (табл. 5.6). В итоге в 2008 г. по сравнению с 2000 г. объемы ввода увеличились в 2,1 раза и на 3,9% превысили уровень 1990 г. В 2009 г. объемы ввода сократились на 6,7% по сравнению с предыдущим годом, а в расчете на одного жителя были меньше на 0,027 м², чем в 1990 г. Этот показатель остается 2,4 раза меньше ежегодно необходимого для нормального воспроизводства жилищного фонда уровня (0,422 м² на

Таблица 5.6

Ввод в действие жилых домов

Показатель	1990	1995	2000	2007	2008	2009
Всего введено, млн. м ² общей площади	61,7	41,0	30,3	61,2	64,1	59,9
Введено населением за счет собственных и заемных средств, млн. м ²	6,0	9,0	12,6	26,3	27,4	28,5
<i>В % к 1990 г.</i>						
Всего введено	100,0	66,5	49,1	99,2	103,9	97,1
Введено населением	100,0	150,0	210,0	438,3	456,7	475,0
Доля населения в общем объеме ввода жилья	9,7	22,0	41,6	43,0	42,7	47,7

Источник: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. — 1998, 2003, 2010.

человека против 1 м² в развитых странах).

По прогнозам Минрегионразвития РФ, ввод жилья в ближайшие два-три года не превысит 52–53 млн. м², притом что строительство рассматривается как локомотив выхода из кризиса, борьбы с массовой безработицей. Ведь одно место в строительстве дает 8 рабочих мест в смежных отраслях. Радикальные изменения в жилищном строительстве связаны с тем, что основную роль в нем стали играть не государство, а частные и индивидуальные застройщики. Сдерживание притока инвестиций от других инвесторов, связано, в частности, с непрозрачной системой предоставления земельных участков для строительства, согласованием строительной

документации и получением разрешения на строительство. Затраты на выделение земельных участков и обеспечение их коммунальными сетями, теплоснабжением, электричеством составляют до 40% стоимости квадратного метра участков [9].

Капитальный ремонт жилищного фонда. Условия проживания, предотвращение обветшания и выбытия жилья в немалой степени зависит от полноты и своевременности проведения капитального ремонта. По данным Федеральной антимонопольной службы, эксплуатационный срок 61,6% общего объема жилищного фонда превышает более 30 лет, в капитальном ремонте в той или иной степени нуждаются 52% жилых домов. Из них 9% требуют серьезной реконструкции (около 70% нового строительства), а 43% нуждаются в выборочном ремонте (около 15% стоимости нового дома). По оценкам специалистов Института экономики ЖКХ, фактически в капитальном ремонте нуждается не менее 35–40% жилых домов. Это несколько ниже данных Федеральной антимонопольной службы. Необходимые капремонтажные вложения в капремонт оцениваются в 3 трлн. рублей. По новому Жилищному кодексу капитальный ремонт в приватизированных квартирах должны оплачивать их владельцы. Но, как показывает практика, без государственной поддержки эти дома придут в полную негодность.

За десятилетие (с 1990 по 2000 г.) объем капитально отремонтированной жилой площади сократился в 7,6 раза. При росте этого показателя с 2000 по 2009 г. в 3 раза уровень 1990 г. был достигнут лишь на 42,9%. Темпы проведения ремонтных работ (0,9% в год) в 2000-е гг. были недостаточны для поддержания нормального состояния жилищного фонда. Несмотря на сложности официального признания жилого помещения ветхим и аварийным, его доля в общем объеме жилищного фонда выросла с 1,3% в 1990 г. до 3,1 % в 2009 г. В ветхом и аварийном состоянии в 2009 г. находилось около 100. млн. м² жилья (в 1990 г. — 32,2; в 2000 г. — 65,6; в 2005г. — 94,6 млн. м²), в котором проживает 5 млн. чел. Содержание такого жилья обходится, по разным оценкам, в 2–3 раза дороже, а снос таких домов, позволяет использовать существующую инфраструктуру («револьверный» способ ввода жилья) и удешевляет стоимость нового строительства. Однако процесс ликвидации непригодного для проживания жилья происходит медленно.

В 2008–2011 гг. субъектам РФ на проведение капремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного фонда было

Таблица 5.7

**Удельный вес домашних хозяйств, неудовлетворенных
своими жилищными условиями в 2009 г. (по данным выборочного
обследования бюджетов домашних хозяйств; в процентах)**

	Всего	В том числе проживающие в	
		городской местности	сельской местности
Домохозяйства, неудовлетворенные жилищными условиями по причинам:	100	100	100
необходимость текущего ремонта	42,9	43,2	42,0
необходимость капитального ремонта	33,0	33,3	32,0
недостаток тепла	14,2	15,2	11,6
избыток влажности	7,7	7,6	8,1
недостаток света в дневное время суток	9,4	10,7	6,0
систематические неполадки сантехники	11,0	13,2	5,0
неисправность электропроводки	8,9	9,7	6,7
плохая шумоизоляция	28,4	33,8	13,6
близость очагов загрязнения воздуха	20,1	24,7	7,4
плохое качество воды	36,2	40,2	25,4
отдаленность или плохая работа общественного транспорта	8,8	8,1	10,7
плохая освещенность подходов к дому или подъезда	26,4	26,4	26,1
нарушение общественного порядка соседями	12,3	15,2	4,3
другое	1,1	1,2	0,8

Источник: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. — 2010.

выделено 240 млрд. руб. Всего в программах ЖКХ участвуют 79 субъектов РФ с общим объемом осваиваемых финансовых средств 116 млрд. руб., что обеспечит занятость 1,5 млн. чел. Государство все больше склоняется к тому, что капремонт должен осуществляться за счет средств населения, и поэтому продолжение этих программ в будущем остается под вопросом.

По данным выборочного бюджетного обследования домохозяйств в 2009 г. практически каждое десятое домохозяйство в городе (9,8%) оценили свои жилищные условия как «плохие и очень плохие».

В сельской местности таких ответов было несколько меньше — 7,6%. При этом главная проблема в городе и на селе — необходимость проведения текущего и капитального ремонта. Не менее острая проблема с качеством воды (табл. 5.7).

Рынок жилья и кредитные механизмы. Уровень обеспеченности населения комфортным жильем зависит, с одной стороны, от предложения на рынке жилья, а с другой — от соответствия цен на жилье доходам населения. Рынок жилья в России ограничен недостаточным предложением, низким уровнем ввода нового жилья в эксплуатацию. Почти на 30% в 2008 г. по сравнению с 2000 г. сократилось число жилых помещений, проданных населению в домах государственного, муниципального и смешанного жилищного фонда; на 16,4% сократилась площадь проданных жилых помещений.

Готового жилья, которое сегодня может быть предложено к реализации, очень немного. В основном это инвестиционные квартиры и квартиры на вторичном рынке. Быстрее всего приобретаются дешевые новостройки эконом-класса (например, по 100 тыс. руб. м² в черте Москвы и по 50 тыс. руб. — за МКАД). Следствием ограниченного

Таблица 5.8

Динамика изменения средних цен на первичном и вторичном рынках жилья и денежных доходов в 2000–2009 гг.

Показатель	2000	2004	2007	2008	2009
Цены на первичном рынке жилья, руб. за м ²	8678	20810	47482	52504	47715
Темпы роста, % к 2000 г.	100,0	292,6	547,2	605,0	549,8
Цены на вторичном рынке, руб./м ²	6590	17931	47206	56495	52895
В % к 2000 г.	100,0	272,1	716,3	857,3	802,7
Цены на первичном рынке к стоимости строительства, раз	2,15	2,03	1,87	1,76	1,60
Денежные доходы в % к 2000 г.	100,0	355,6	552,5	655,0	739,0

Источник: Росстат. Российский статистический ежегодник. — 2010. Расчеты автора.

предложения является рост цен на жилье (табл. 5.8.).

При этом цены на рынке жилья почти в 2 раза превышают стоимость строительства. До 2000 г. цены на вторичном рынке жилья были значительно ниже, чем на первичном, в 2007 г. они почти сравнялись,

а в 2008 г. даже превосходили их. Совпадение цен на первичном и вторичном рынках также свидетельствует о дефиците предлагаемого к реализации жилья, что и приводит к постоянному росту цен на жилье. В период кризиса цены растут на малогабаритные квартиры в кирпичных пятиэтажках, в удобно расположенных типовых панельных 9- и 14-этажных домах. Дорогое жилье в центре городов (в основном апартаменты) напротив, дешевеют (иногда до 20%). Изначально строительство его не было ориентировано на определенные слои потенциальных покупателей.

Рынок жилья в России ограничен не только недостаточным его предложением, низкой платежеспособностью населения, но и несовершенством кредитных механизмов для поддержки застройщиков, а также граждан при строительстве и приобретении жилья. Осенью 2008 г. застройщики столкнулись с проблемой дефицита оборотных средств за счет банковских кредитов. По оценкам специалистов, спрос застройщиков на кредиты превосходил предложение кредитов банками и другими финансовыми структурами в 6 раз, что представляет собой реальную угрозу сокращения объемов строительства.

На федеральном уровне в качестве основного источника заемных средств для строительства и приобретения жилья предпочтение отдано американской двухуровневой модели ипотечного кредитования. Основной объем ипотечных кредитов (85–90%) направляется на вторичный рынок жилья, а следовательно, в том числе на оплату прибыли перекупщиков. Если и выдаются кредиты на строительство нового жилья, то риски, связанные с незавершенностью строительства, банки закладывают в процентные ставки, которые на 4–5% выше ставок по кредитам, предоставляемым под готовое жилье, что неподъемно для застройщиков.

По данным Банка России, в 2007 г. было выдано всего жилищных кредитов на сумму 524 млрд. руб., в том числе ипотечных кредитов на 438 млрд. руб. В 2008 г. рост объемов предоставленных физическим лицам кредитов продолжился, а в 2009 г. он упал по сравнению с предыдущим годом в 3,8 раза. При этом процентная ставка выросла до 14,6 и 14,3 % (табл. 5.9).

Кроме того, жилищные кредиты выдавались в иностранной валюте, объемы которых в 2009 г. упали в 8,7 раза, а ставки увеличились до 13%. Высокие процентные ставки жилищных кредитов приво-

Таблица 5.9

Жилищные кредиты, предоставленные физическим лицам

Показатель	2007		2008		2009	
	в рублях	в ино- странной валюте	в рублях	в ино- странной валюте	в рублях	в ино- странной валюте
<i>Объем предоставленных кредитов, млрд. руб.</i>						
жилищные кредиты	524,0	126,1	653,7	103,1	170,3	11,9
из них ипотечные жилищные кредиты	438,1	118,3	560,7	95,1	143,0	9,5
<i>Средневзвешенная ставка*, %</i>						
жилищные кредиты	12,8	11,0	13,0	11,0	14,6	13,0
из них ипотечные жилищные кредиты	12,6	10,9	12,9	10,8	14,3	12,7

* По кредитам, выданным с начала года.

Источник: Росстат. Социальное положение и уровень жизни населения России. — 2010.

дят к тому, что для многих категорий граждан единственным способом приобрести жилье по-прежнему остается накопление его полной стоимости (в Белоруссии кредит выдается на 60 лет под 1% годовых).

Помощь государства заемщикам, потерявшим доход в период кризиса, через реструктуризацию ипотечных жилищных кредитов оказалась обременительной. Получившие отсрочку на год по погашению кредитов по окончании этого срока вынуждены будут выплачивать и проценты за реструктуризацию. По оценкам специалистов, около 40% граждан, воспользовавшихся такой помощью государства, в ближайшее время могут лишиться занимаемого жилья. Высокий процент за пользование кредитом банка — это не все, что приходится платить при приобретении квартиры. В дополнительные комиссии входят: платы агентствам недвижимости за услуги бронирования и содействие в оформлении квартиры в собственность, так как на первичном рынке продают квартиры не сами застройщики, а нанятые агентства; оплата коммунальных услуг за весь период, прошедший со дня сдачи дома госкомиссии, как возмещение управляющей компании расходов по содержанию и охране дома; страховой полис; за услуги банка по оформлению договора. Общая сумма переплат составляет еще 4–5% от стоимости квартиры [11].

Цель ипотеки — стимулирование спроса платежеспособных домохозяйств на жилье выполняема только при условии превышения предложения жилья над спросом. Она может способствовать решению жилищной проблемы лишь при высоком исходном уровне доходов и темпах их роста, соответствующих или превышающих рост цен на рынке жилья. В противном случае использование этого института приводит только к повышению цен, что и случилось после старта Национального проекта, когда ипотека развивалась высокими темпами.

Высокие и плавающие ставки банковских кредитов в России привели к тому, что ипотекой за 10 лет смогли воспользоваться только 1,5% граждан. Посильна такая ипотека только тем, кто приобретает инвестиционные квартиры. Плавающая ставка, которая складывается из международной межбанковской ставки и надбавки банка-кредитора, стала причиной ипотечных бед в Европе и США. В мировой практике наибольшее признание получили фиксированные ставки. Россиянам проще получить ипотеку на приобретение квартиры на Западе, где действуют жесткие ипотечные ставки — 6–7% (в Испании — под 3–4%, в США — 5–7% годовых), которые в период кризиса даже снизились. При наличии 40% средств на недвижимость банки дают кредит на 20 лет даже при отсутствии кредитной истории, под 1–2% годовых.

Из-за отсутствия в России специализированных кредитных организаций их роль пытаются играть организации-застройщики. В период накопления все взносы оформляются как долевое участие в строительстве конкретного здания и инвестируются в строительство. По окончании клиент выплачивает застройщику оставшуюся стоимость квартиры в течение оговоренного периода. Часто возникают конфликты между застройщиком, риелторами и пайщиками.

Закон № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов...» [5] не открыл каналы банковского и проектного финансирования, не предоставил государственных гарантий, обеспечивающих интересы инвесторов жилищного строительства, как граждан, так и кредитных организаций. Долящики могли претендовать на имущество обанкротившейся строительной компании в последнюю очередь и только после признания их кредиторами по суду. Длительность этой процедуры признания дольщиков кредиторами по суду приводит к тому, что компании-банкроты исчезают, а долящики лишаются вложенных средств. В России насчитывается

по разным оценкам 50–100 тыс. обманутых дольщиков [12]. Как правило, застройщики освобождаются от ответственности, так как договоры заключаются с фирмами-посредниками, зачастую однодневками, с полной предоплатой. Частые конфликты между застройщиком, риелторами и пайщиками способствовали перекрытию потоков инвестирования, сокращению объемов строительства и росту цен на жилье. Изменения, внесенные в закон № 214-ФЗ, касаются признания равных прав дольщиков с другими кредиторами при разделе имущества в случае банкротства, обязательного заключения договора через РОСИНВЕТ с регистрацией его в Госреестре. Дальнейшее использование этого механизма возможно только при создании региональных органов надзора, контролирующих «серые схемы продаж» и использование средств дольщиков.

Не получили должного развития более приемлемые для большинства населения схемы кредитования через систему строительных сберегательных касс, которая позволила расширить строительство жилья для населения в европейских странах. Источниками контрактных сбережений в Германии являются вклады граждан, плата заемщиков за пользование займом, государственная премия за то, что вкладчик в течение года положил на свой счет определенную контрактом сумму (примерно 10% от накопленной суммы). Кредит обычно получают через 5–6 лет регулярного внесения этих взносов, после накопления приблизительно половины средств, необходимых для строительства. Фиксированные на все время действия контракта процентные ставки, как на вклад, так и на кредит, обычно составляют 5–6% годовых, что в среднем на 4% ниже рыночных. Примером использования строительно-сберегательных касс в России является программа «Строим вместе», участниками которой стали 22 тыс. семей (в Германии 3 из 4-х строящихся объектов). Она предполагает накопление в паевом фонде кооператива не менее 30% стоимости недвижимости. Кооператив добавляет недостающую сумму, оформляет недвижимость в собственность участников с залогом (ипотекой) на кооператив. В рамках данной программы реальной стала ставка 3%, что расширяет доступность жилья.

Большее распространение должен получить метод кредитования, применяемый холдингом «Эталон-Инвест». Квартиру можно купить в рассрочку на 5 лет, причем первый взнос составляет всего 10%.

До окончания строительства и сдачи дома госкомиссии рассрочка беспроцентная, а если до конца строительства внесено 70% стоимости квартиры, то и в дальнейшем проценты не начисляются. Опыт работы этого холдинга убеждает в том, что стоимость одного м² в квартирах с межкомнатными перегородками, разводкой электричества, стеклопакетами и выровненными под оклейку обоями стенами составляет 54 тыс. руб. [13]. Для повышения платежеспособного спроса населения на жилье необходимо использовать различные финансовые схемы. При этом государственная поддержка должна распространяться на каждую из них, а не только на кредитную ипотеку.

Финансовая поддержка государством ЖКХ в ближайшие два-три года должна быть достаточно весомой, чтобы в последующие годы после преодоления финансово-экономического кризиса создать все предпосылки для дальнейшего развития отрасли. В этой связи на всех уровнях власти и управления следует провести инвентаризацию объектов ЖКХ; осуществлять тщательный мониторинг по определению их истинного состояния, определить перечень предприятий, региональных и муниципальных систем жизнеобеспечения, которым будет оказана неотложная финансовая помощь из федерального бюджета. Необходимо принять основополагающие для отрасли федеральные законы «Об основах функционирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», «О тарифной политике в жилищно-коммунальной сфере» и внести ряд изменений в действующее законодательство с целью повышения обеспеченности населения благоустроенным жильем. Требуют упрощения процедуры выделения земельных участков под жилищное строительство.

Кроме того, следует регулярно проводить общественные независимые экспертизы обоснованности тарифов ЖКХ. Регулирование государством тарифов в сфере ЖКХ необходимо осуществлять во взаимосвязи с «большой энергетикой», так как в структуре себестоимости ЖКУ расходы на энергетическое обеспечение по отдельным подотраслям составляют 60–70%. Повысить эффективность контроля позволит разработка системы типовых договоров, отражающих интересы как поставщика услуги, так и ее потребителя, прозрачность утверждения тарифов для заинтересованных сторон, определение срока действия тарифа. Ответственность должны нести обе стороны.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ МАЛОГО БИЗНЕСА

6.1. Предпосылки появления малого предпринимательства в России

Российское малое предпринимательство³⁹ возникло в результате либерализации экономики, оно вызвано к жизни наделенными инициативой людьми, направившими свой интеллект, финансовые и физические ресурсы на улучшение своего благосостояния. Согласно институциональной экономической теории «новый экономический институт всегда есть продукт людей, решающих какие-то задачи» [1]. В ходе решения этих задач люди создают формальные и неформальные правила (законы, конституции) и ограничения (социальные нормы, условности и принятые на себя кодексы поведения).

Первым российским законодательным актом, который можно отнести к началу некой политики по отношению к малому предпринимательству, стало принятие Постановления «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР»⁴⁰, в котором впервые в российском законодательстве появилось понятие «малое предприятие».

Появлению этого постановления предшествовало принятие ряда законодательных актов, подготовивших для него почву. Первым зако-

³⁹ Термины «малое предпринимательство» и «малый бизнес» будем рассматривать как синонимы.

⁴⁰ Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР» № 406 от 18.07.1991.

нодательным актом, создавшим условия для развития малого предпринимательства в форме самозанятости был закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности»⁴¹. Количество занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью (ИТД) увеличилось с 429 тыс. человек в 1988 г. до 723 тыс. человек в 1989 г. (на 69%) [2]. Очень быстро ИТД получила распространение во всех регионах, среди всех слоев населения, в том числе среди пенсионеров (25,8% общего числа занимающихся ИТД), домохозяек (10,3%) и инвалидов (5,4%). В основном граждане занимались кустарно-ремесленными промыслами, на долю которых приходилось 55,1% от общего числа ИТД, далее шло бытовое обслуживание — 33,7%, социально-культурная сфера — 4,6%, народно-художественные промыслы — 1%. Однако столкнувшись с рядом трудностей формального характера (например, с оформлением патента на занятие ИТД) и неформального характера (например, с приобретением необходимых товаров, сырья), индивидуальная трудовая деятельность в условиях нерыночной среды не получила широкого распространения.

В мае 1988 г. был издан закон «О кооперации в СССР»⁴², принятие которого дало начало развитию малого бизнеса как института, пока только в форме кооперативов [3, 4]. Этот закон создавал основы рыночной, параллельной плановой государственной экономики, потому что содержал положения о хозяйственной самостоятельности кооперативов в расходовании средств (с открытием своего счета в банке), закупках сырья, материалов, оборудования и т.п.; о самофинансировании (покрытии затрат за счет паевых взносов его членов и доходов по результатам работы); о гибких, демократичных формах самоуправления; об участии коллектива в распределении прибыли (доходов) как на оплату труда, так и на развитие. Большие льготы для всех видов кооперативов, в том числе освобождение в течение двух стартовых лет от налога на прибыль, производящих товары народного потребления и услуги по социальным заказам (строительство и ремонт школ, детских садов, яслей, дорог и т.п.), экономическая стабильность, поддержка госаппарата, позволяют охарактеризовать этот период как «золотой век» малого предпринимательства. Если в 1987 г. насчитывалось 88 тыс. человек заня-

⁴¹ Закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности» от мая 1987 г.

⁴² Закон СССР «О кооперации в СССР» № 8998-XI от 26.05.1988.

тых в кооперативном секторе, то в 1989 г. их количество превысило 5 млн человек. Основными сферами приложения сил стали пищевая промышленность (производство и продажа выпечки, переработка и реализация сельхозпродукции) и кустарное производство товаров народного потребления и сувениров.

Отметим, что две трети всех кооперативов создавались при государственных предприятиях (заводах, НИИ, КБ и др.), которые часто передавали в аренду свои основные средства и выступали гарантами деятельности таких кооперативов. Соответственно, основными потребителями продукции кооперативов были госпредприятия, которым, например, в сфере строительства или научно-исследовательских работ реализовывалось 96–98% продукции. Даже кооперативы, специализировавшиеся на производстве товаров народного потребления, 75% своей продукции реализовывали госпредприятиям. Предприятия, заключавшие договоры с кооперативами на выполнение работ и оказание услуг, оплачивали их в большинстве случаев безналичными перечислениями за счет различных фондов, не затрагивая фонд оплаты труда. В результате происходил перелив безналичных средств госпредприятий в налично-денежную форму кооперативного сектора. Чиновники стали делать таким кооперативам заказы, которые не выполнялись совсем или выполнялись частично, а пропущенные через кооператив средства в наличном виде возвращались к тем же чиновникам. Такая операция позже получила название «обналичка». С этого момента начинает формироваться «теневая составляющая» новой рыночной экономики, т.е. создаются первые неформальные нормы поведения на рынке.

В июне 1990 г. был принят закон «О предприятиях в СССР»⁴³, в котором был обобщен опыт эксперимента по внедрению хозрасчета на госпредприятиях, проводившего незадолго до этого. В законе предусматривалось дальнейшее расширение самостоятельности предприятий и хозяйственного расчета. Государственные предприятия делились по региональному признаку на союзные, республиканские, областные, окружные и коммунальные. Помимо госпредприятий предусматривались и другие виды предприятий: индивидуальные, кооперативные в форме кооперативного или иного хозяйственного общества или товарищества, а также совместные предприятия (с иностранными

⁴³ Закон СССР «О предприятиях в СССР» № 1529-1 от 04.06.1990.

ми компаниями), арендные и малые государственные предприятия. Предприятия могли объединяться в союзы, хозяйственные ассоциации, концерны по отраслевому, территориальному и другим признакам. Наконец был сделан шаг в сторону рыночной экономики: предприятиям разрешалось самостоятельно устанавливать цены на продукцию.

Довольно робко советское руководство вводило в хозяйственную практику новые рыночные формы хозяйствования в основном в виде хозяйственных экспериментов. В августе 1990 г. выходит постановление СМ СССР о малых предприятиях⁴⁴, в котором был обобщен опыт проведения эстонского эксперимента по созданию малых предприятий на основе арендных отношений и сделана попытка приблизить практику хозяйствования к международному опыту становления и развития малого бизнеса. Все новации этого постановления касались только государственных малых предприятий, потому что законодательной базы государственной поддержки частных предприятий не существовало. Такая робость привела к тому, что российское законодательство по продвижению в сторону формирования рынка значительно обогнало союзное.

Первым российским законодательным актом, создававшим условия для развития предпринимательства, стал закон «О собственности в РСФСР»⁴⁵, который определил многоукладность российской экономики, право частной собственности граждан на предприятия, средства производства, результаты хозяйственного использования имущества, принадлежащего собственнику. Собственник получил право осуществлять предпринимательскую деятельность и заключать договоры с гражданами об использовании их труда. Позднее признание различных форм собственности и их равенства перед законом было закреплено в Конституции Российской Федерации. В законе признавалась недопустимость установления государством ограничений или, наоборот, предоставления льгот предприятиям той или иной формы собственности.

В декабре 1990 г. был принят закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности»⁴⁶, который определил общие правовые,

⁴⁴ Постановление СМ СССР «О мерах по созданию и развитию малых предприятий» № 790 от 08.08.1990.

⁴⁵ Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» № 443-1 от 24.12.1990.

⁴⁶ Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» № 445-1

экономические и социальные основы создания предприятий в условиях многообразия форм собственности. Гражданам гарантировалось право заниматься предпринимательской деятельностью, создавать предприятия для осуществления всех видов деятельности, не запрещенных законодательством, приобретать необходимое имущество. Для всех субъектов предпринимательской деятельности декларировалось равное право доступа на рынок, к материальным, финансовым, трудовым, информационным и природным ресурсам, независимо от вида собственности и организационно-правовой формы предприятия. Не допускались монопольное положение на рынке отдельных предприятий и их объединений, недобросовестная конкуренция.

Политическая обстановка в стране была сложная: конфронтация верховных советов СССР и РСФСР, попытки союзного руководства удержать страну от развала, антиалкогольная кампания, дефицит продовольствия и др. Видимо поэтому этот закон принимался в спешке и получился недостаточно проработанным. Так, в нем присутствовал удивительный гибридный вид предприятий — товарищество с ограниченной ответственностью (ТОО). В этой уродливой организационно-правовой форме были смешаны два общепринятых понятия товарищества и общества с ограниченной ответственностью. В перечне возможных для российских предприятий организационно-правовых форм не было кооперативов. В результате огромное количество кооперативов, работавших по всей стране, просто выпало из правового поля.

Большим недостатком закона стало отсутствие в нем понятия «малое предприятие». Между тем в соответствии с новым законом в первую очередь регистрировались малые предприятия. Государственным предприятиям не нужно было проходить перерегистрацию, а предпринимательская активность населения стала развиваться именно в малых формах. Этому способствовало кризисное состояние экономики, всеобщий дефицит, делавший прибыльным практически любой вид деятельности. К тому же инфляция еще не обесценила сбережения, и доходы населения формировали устойчивый платежеспособный спрос на самый широкий круг товаров и услуг.

от 25.12.1990.

6.2. Проблемы начального этапа становления малого бизнеса

В июле 1991 г. было принято Постановление Совета Министров РСФСР «О мерах по поддержке и развитию малых предприятий в РСФСР», которое определило новую экономическую категорию — малое предприятие. В постановлении декларировалось, что в соответствии с законом «О собственности в РСФСР» на территории страны могут создаваться и действовать малые предприятия частной, муниципальной, государственной собственности, собственности общественных объединений (организаций), а также смешанной формы собственности, которые вправе осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные законодательством РСФСР и входящих в ее состав республик и отвечающие целям, предусмотренным уставами таких предприятий. К малым относились предприятия со среднесписочной численностью работающих, не превышающей:

- 200 человек в промышленности и строительстве;
- 100 человек в науке и научном обслуживании;
- 50 человек в других отраслях производственной сферы;
- 15 человек в отраслях непроизводственной сферы.

Количественный критерий был единственным для определения малого предприятия и сохранился до сих пор в нормативных документах. Необоснованными выглядели сами предельные значения численности работников. Так, предприятия в промышленности и строительстве, имеющие 200 работников, по международным нормам должны относиться к категории средних. По-видимому, здесь сказалась инерция плановой экономики в сторону крупных предприятий. То же самое можно сказать о предприятиях в науке и научном обслуживании: при численности персонала в 100 человек они должны были представлять скорее научный институт (центр), чем малое предприятие. С другой стороны, предприятия непроизводственной сферы были ограничены только 15 работниками, что очень мало.

В этом постановлении впервые появились такие положения, как льготы по налогу на прибыль и ускоренная амортизация, позволяющая малым предприятиям списывать в первый год функционирования до 50% стоимости основных фондов. Исполкомам местных

Советов народных депутатов рекомендовалось вносить предложения о предоставлении малым предприятиям дополнительных льгот по налогу на прибыль в пределах сумм налога, зачисляемых в местные бюджеты с учетом первоочередного решения задач, имеющих приоритетное значение для развития региона. Многие принципы деятельности малых предприятий из этого постановления использовались в дальнейших законодательных актах, регламентирующих деятельность малого предпринимательства.

Министерствам и ведомствам давалось указание всесторонне содействовать организации и работе малых предприятий в области материально-технического и информационного обеспечения, развития внешнеэкономической деятельности, а также комплексной подготовки и повышении квалификации кадров для малых предприятий, в том числе за рубежом. В этом же Постановлении прозвучала идея создания республиканских, региональных, муниципальных и других фондов финансовой поддержки малых предприятий за счет бюджетных средств, добровольных взносов государственных, общественных и иных предприятий, учреждений, организаций и граждан, в том числе иностранных.

Принятие указанных нормативных актов сформировало правовую среду для функционирования предприятий малого бизнеса. И население воспользовалось предоставленной возможностью, начав активно регистрировать малые предприятия. В течение 1991 г. было зарегистрировано 268 тыс. малых предприятий, на которых трудилось 5400 тыс. человек (рис. 6.1). В последствии 1991–1993 гг. назовут «грюндерским периодом» развития малого бизнеса, т.е. периодом массовой регистрации компаний, зачастую «дутых», не предполагающих заниматься реальным бизнесом. Основным мотивом стало то, что простые люди впервые в жизни обрели свободу самостоятельного предпринимательства, получили право от своего имени ставить подпись и печать на финансовых документах, что ранее было абсолютной монополией государственных чиновников и начальников. Можно сказать, что «грюндерство» стало следствием не столько экономических, сколько психологических факторов.

В 1992 г. началась экономическая реформа, целью которой ставился перевод экономики России на рыночные принципы функционирования. Реформа проводилась в соответствии с рекомендациями

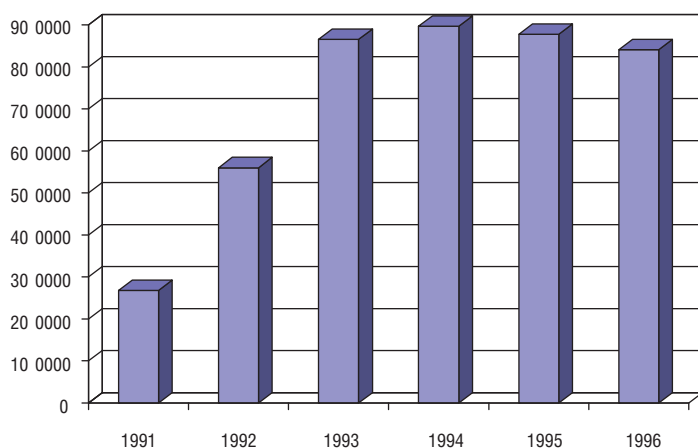


Рис. 6.1. Динамика количества малых предприятий в 1991–1996 гг.

монитаристкой экономической школы по одному из самых жестких по отношению к населению сценариев. Предполагалось, что рынок, как наиболее мощный регулятор, все сбалансирует сам, поэтому главной задачей правительства стало не вмешиваться. Во главу угла была поставлена масштабная приватизация, которая должна была создать широкие слои собственников, умеющих работать и в то же время отстаивать свои интересы, т.е. сформировать российский средний класс. Время показало, что результаты реформы были далеко не однозначны. Преобразования, проводимые для формирования рыночных отношений, которые должны были бы помочь становлению российского предпринимательства, больше повредили, нежели способствовали развитию малого бизнеса.

Российские экономические реформы начались с принятия пакета законов, устанавливающих новые экономические отношения. Часть принятых законов касалась изменения налоговой системы. Общая налоговая ставка по новой системе составляла порядка 60% от дохода, а по некоторым видам деятельности, в основном связанной с производством и реализацией подакцизных товаров, достигала 90%. Российская налоговая система строилась по образцу американской. Там высокие ставки налогов позволяли отсекалть неэффективные производства, что происходило в рамках борьбы с перепроизводством. В реформируемой

слабой экономике России высокие налоги быстро притормозили экономическую активность, в первую очередь промышленное производство, и создали почву для развития теневой экономики.

Еще в 1970-х гг. американский экономист Артур Лаффер установил зависимость величины налоговых поступлений от суммарной ставки налогообложения (см., например, [5]). Гипотетическая кривая, предложенная им и названная его именем, имеет нелинейный характер (рис. 6.2, кривая А).

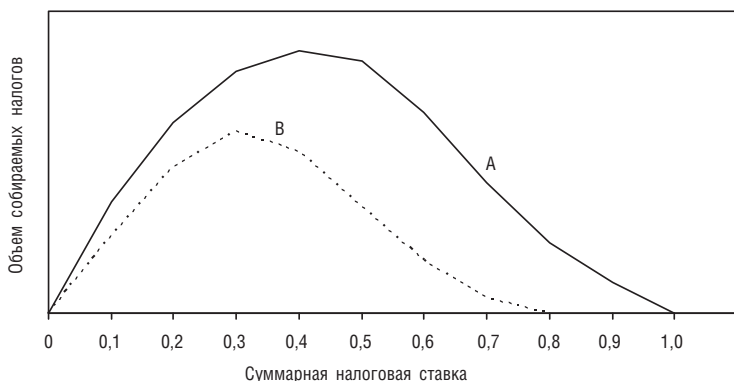


Рис. 6.2. Кривые А. Лаффера

В соответствии с ней рост доходов бюджета имеет место при не слишком больших ставках налога. При ставке налогообложения, равной нулю, равны нулю и налоговые поступления; по мере увеличения ставки налога растут налоговые отчисления, одновременно препятствуя развитию деловой активности и, соответственно, сужая базу налогообложения.

Любая налоговая система выполняет две взаимосвязанные функции: первая — фискальная, т.е. направленная на наполнение бюджета; вторая — стимулирующая производство. В этом смысле ставка налогов, максимизирующая налоговые сборы, некоторым образом является оптимальной ставкой, балансирующей обе налоговые функции. При ставке налогообложения, равной единице, компании должны отдавать в виде налогов все, что зарабатывают, у них нет стимула работать, и налоговые

поступления снижаются до нуля. Оптимальная (по А. Лафферу) ставка налогообложения, обеспечивающая максимум суммы поступающих в бюджет налогов, находится в некотором интервале от 0,3 до 0,6. В странах со слабой экономикой максимальное значение сдвигается влево, в странах с сильной экономикой — вправо. Если при построении кривой Лаффера учесть уход от налогов, то кривая принимает вид В. Уход от налогов снижает общий объем их собираемости, т.е. кривая В имеет меньший максимум. Активность ухода от налогов возрастает по мере роста налоговых ставок, что значительно раньше (где-то на уровне 0,8) сводит к нулю собираемость налогов. Максимальный объем налоговых сборов будет осуществляться где-то на уровне 25–45% от дохода компаний.

Перуанский экономист Эрнандо де Сото, анализируя соотношения между легальной и теневой частями экономики, подметил своеобразную институциональную ловушку: рост теневого сектора приводит к сокращению легального [6]. Для сохранения уровня общественно необходимых расходов необходимо увеличивать налоги на легальный бизнес, что делает теневой бизнес более привлекательным и т.д. Возвращаясь к кривым Лаффера, можно более подробно проинтерпретировать парадокс де Сото: государство может увеличивать налоговое бремя на легальную часть экономики только в том случае, если суммарная налоговая ставка меньше оптимальной. Если суммарная налоговая ставка превысит оптимальную, дальнейшее ее увеличение приведет только к сворачиванию легальной и росту теневой экономики.

Одной из базовых задач государства по поддержанию рыночной экономики, несомненно, является обеспечение прав собственности. Однако реформа правоохранительной системы отстала от реформы экономики и к началу преобразований не имела ни инструментов, ни практики защиты частной собственности. Привыкшие за годы советской власти бороться с проявлениями частнопредпринимательской деятельности⁴⁷, органы милиции и прокуратуры, а также суды не могли встать на защиту предпринимателей. Устранившись от выполнения своих главных институциональных функций, связанных

⁴⁷ Уголовный кодекс РСФСР. Версия 1986 г. Ст. 153. Частнопредпринимательская деятельность и коммерческое посредничество. Ст. 154. Спекуляция. Ст. 156-2. Получение незаконного вознаграждения от граждан за выполнение работ, связанных с обслуживанием населения. Ст. 162. Занятие запрещенными видами индивидуальной трудовой деятельности и др. Отменены в 1991 г.

с защитой прав собственности, государство создало условия для развития криминала. Криминальные группировки стали осуществлять, в общем-то, государственную функцию — защиту прав собственности от недружественного захвата. Криминальная защита собственности в народе получила название «крышевание». За послереформенные годы очень мало сделано для защиты прав собственности в России. Предприниматели одиноки в противостоянии внеправовым методам конкурентной борьбы и чиновничьему произволу. Государство не спешит им на помощь. И если крупные предприятия, используя свои достаточно большие возможности, набирают службы безопасности, нанимают адвокатов, чтобы как-то отстоять свое право собственности, то малые предприниматели практически беззащитны.

Малые предприятия создаются для удовлетворения локального спроса. В основном этот спрос формируется на потребительском рынке и обеспечивается личными средствами населения. Следствием проведения рыночных реформ стала инфляция, которая обесценила сбережения населения, при этом рост заработной платы не успевал за темпами инфляции и не позволял делать накопления, что подорвало финансовую основу функционирования малого бизнеса.

Таким образом, российское правительство в ходе экономической реформы, во-первых, установило неоправданно высокие налоговые ставки, заставив слабые реформируемые российские предприятия заниматься теневыми операциями; во-вторых, не обеспечило защиты прав собственности, чем породило криминализацию экономики; в-третьих, в результате инфляции обесценились денежные накопления населения, что значительно снизило спрос на товары и услуги малых предприятий. Были и другие негативные факторы, однако указанные три оказались доминирующими и на долгие годы определили тенденции развития малого бизнеса.

В результате проведения реформ экономическая ситуация в России стала резко ухудшаться, но количество малых предприятий продолжало увеличиваться (рис. 6.1). Основным мотивационным моментом этого периода стало ожидание быстрого роста личного благосостояния, необходимым атрибутом которого считалась организация собственного дела, фирмы. «Для российского менталитета свойственны скорее неоправданно завышенные, иррациональные ожидания, адресуемые как самому себе, так и внешним обстоятельствам» [7].

Эти ожидания активно подогревались появившейся в СМИ рекламой. Населению внушалась мысль, что рынок быстроотрегулирует новые экономические отношения и граждане постсоветской России заживут так же богато, как граждане развитых капиталистических стран, тем более что правительство России обещало, что экономика начнет выходить из кризиса уже осенью 1992 г.

Первые послереформенные годы характеризуются сложной политической обстановкой. Конфронтация между Верховным советом и Президентом России привели осенью 1993 г. к разгону законодательного органа. В результате законодательная власть несколько лет не принимала участия в формировании нормативной базы функционирования малого бизнеса. Основными нормативными документами в это время были указы президента и постановления правительства.

Первым нормативным актом в области развития предпринимательства после проведения экономической реформы 1991 г. стало создание правительственной структуры — Комитета поддержки малых предприятий и предпринимательства (Роскомпредпринимательство)⁴⁸. На комитет были возложены многочисленные функции по аналитической, законодательной и организационно-координационной работе, в том числе разработке государственных программ поддержки малого предпринимательства; кроме того, комитет был призван участвовать в разработке и реализации инвестиционной политики, прежде всего в части государственных программ развития малых предприятий и предпринимательства, содействовать совершенствованию налоговой, финансовой, кредитной, страховой и инновационной политики государства в интересах стимулирования развития малых предприятий и предпринимательской деятельности.

Были определены основные государственные приоритеты в развитии малого предпринимательства⁴⁹, в том числе производство и переработка сельскохозяйственной продукции, производство продовольственных, промышленных товаров, товаров народного потребления, лекарственных препаратов и медицинской техники, оказание

⁴⁸ Постановление Правительства РФ «Положение о Комитете поддержки малых предприятий и предпринимательства при Государственном комитете Российской Федерации по управлению государственным имуществом» № 548 от 03.08.1992.

⁴⁹ Постановление Правительства РФ «О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» № 446 от 11.05.1993.

производственных, коммунальных и бытовых услуг, строительство объектов жилищного, производственного и социального назначения; инновационная деятельность. В дальнейшем эти приоритеты несколько раз пересматривались, но существенной роли в развитии малого предпринимательства они не оказали, так как не были подкреплены финансовыми ресурсами. Для малых предприятий, работающих по приоритетным направлениям, предусматривалось внесение изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации по предоставлению налоговых льгот.

В августе 1993 г. в целях формирования специализированной банковской системы для кредитования малых и средних предприятий соответствующим постановлением был создан даже Банк развития предпринимательства. С этого времени Правительством РФ регулярно принимались программы поддержки малого предпринимательства, которые также регулярно не выполнялись.

В 1992–1994 гг. было принято довольно много постановлений и указов, направленных на поддержание и развитие малого бизнеса⁵⁰. Поддержка малого предпринимательства в них признавалась одним из важнейших направлений экономической реформы: предполагалось освобождение от налогов суммы прибыли, используемой для развития производства, устанавливались льготные ставки налогов на прибыль малых предприятий в третий и четвертый годы работ, предусматривалось выделение кредитных ресурсов на первостепенное производство товаров народного потребления и продовольствия, предполагалось организовать сеть специальных банков с участием государственных средств, планировалось страхование программ с высокой степенью риска из государственных фондов и резервов, а также обеспечение гарантий для иностранных инвестиций и использования зарубежного опыта, привлечение зарубежных специалистов. К сожа-

⁵⁰ Указ Президента РФ «Об организационных мерах по развитию малого и среднего бизнеса в РФ» № 1485 от 30.11.1992, Указ Президента РФ «О кадровом обеспечении экономических реформ» № 272 от 22.02.1993, Приказ Федеральной службы занятости России «Об утверждении положения о порядке работы органов службы занятости с безработными гражданами, желающими организовать собственное дело в условиях выдачи им субсидий» № 37 от 30.03.1993, Постановление Правительства РФ «О мерах по государственной поддержке малого предпринимательства в РФ на 1994–1995 гг.» № 409 от 29.04.1994, Указ Президента РФ «О некоторых вопросах налоговой политики» № 1004 от 23.05.1994.

лению, большинство положений этих нормативных актов не исполнялось, а сами постановления так и остались памятником законотворческому романтизму первой половины 1990-х гг.

В 1994–1995 гг. российская экономика переживала жесточайший кризис: высочайшие темпы инфляции (гиперинфляция) и высокие ставки рефинансирования Центрального банка РФ, спад промышленного производства и останавливающиеся предприятия, падение уровня жизни населения и рост безработицы и т.д. В широких народных массах происходит переосмысление мифа о безграничных финансовых возможностях самостоятельной предпринимательской деятельности. Это отражается в остановке роста количества малых предприятий, несмотря на безработицу.

Еще одной причиной замедления роста числа малых предприятий, определившей ситуацию с малым предпринимательством в долгосрочной перспективе, стала общеэкономическая политика нового российского правительства во главе с В.С. Черномырдиным [8]. Основной упор в ней был сделан на укрепление и содействие развитию ориентированного на экспорт топливно-энергетического комплекса. А рядом с этим комплексом в качестве друга-соперника при потакании и попустительстве власти (при подпитке из бюджета) на глазах разбухал спекулятивный банковско-финансовый сектор. Ни первому, ни второму малое предпринимательство было совершенно не нужно.

6.3. Попытка создания эффективной институциональной среды

Несмотря на тяжелую для развития малого бизнеса экономическую ситуацию, власть решила попытаться создать дружественную по отношению к малым предприятиям институциональную среду, эффективность функционирования которой была бы на уровне развитых стран Запада. При участии Комиссии Европейского сообщества организуется сеть негосударственных региональных агентств поддержки малого бизнеса для обучения и консультирования предпринимателей, проведения экспертизы предпринимательских программ

и проектов, информационного обеспечения малого предпринимательства⁵¹. В федеральном бюджете выделяется отдельная статья на финансирование поддержки малого предпринимательства⁵².

Создается Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, куда предусматриваются ежегодные отчисления в размере 0,5% (с 1996 г. — 1%) от ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки. Фонду вменяется в обязанность оказывать финансовую поддержку федеральным, региональным и отраслевым программам и высокоэффективным проектам малого инновационного предпринимательства. Нужно отметить, что этот фонд работал достаточно эффективно, финансируя опытно-конструкторские работы и даже создание небольших производств. К середине 1997 г. фонд профинансировал 625 инновационных проектов, отобранных на конкурсной основе из 1873 обратившихся малых предприятий [9]. С 2002 г. Фонд практически прекратил финансирование проектов из-за неурегулированности своего правового статуса и прекращения бюджетного финансирования.

С целью стимулирования участия малых предприятий в бюджетном процессе было принято постановление, позволяющее привлекать малые негосударственные предприятия к реализации государственных программ и выполнению заказов (в том числе оборонных) для государственных нужд⁵³. Министерствам и ведомствам РФ предписывалось содействовать малым предприятиям в выполнении таких заказов. Понятно, что для чиновников это постановление было манной небесной, ибо позволило им продлить свое кормление за счет бюджета.

Наконец, был принят Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»⁵⁴. Этот

⁵¹ Постановление Правительства РФ «О сети региональных агентств поддержки малого бизнеса» № 1434 от 29.12.1994.

⁵² Эта статья федерального бюджета финансировалась только первые два года, да и то не в полном объеме, т.е. статья в бюджете была, а денег не было.

⁵³ «О мерах по обеспечению участия малых негосударственных предприятий в реализации государственных программ и выполнении заказов для государственных нужд» № 1322 от 01.12.1994.

⁵⁴ Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» № 88-ФЗ от 14.06.1995.

закон обобщил опыт развития малого предпринимательства в России и заменил большое количество постановлений и указов. В нем были пересмотрены предельные значения работников малых предприятий:

- 100 человек для предприятий промышленности и строительства;
- 60 человек в науке и научном обслуживании;
- 30 человек в розничной торговле и бытовом обслуживании населения;
- 50 человек в общественном питании и отраслях непроизводственной сферы.

При этом был расширен перечень субъектов малого предпринимательства, дополненный фермерскими хозяйствами и физическими лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Появились и другие критерии: доля участия в уставном капитале малых предприятий субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов не должна была превышать 25%; доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимися субъектами малого предпринимательства, также не должна превышать 25%.

Малым предприятиям были предоставлены значительные льготы: предусмотрены упрощенные процедуры и формы государственной статистической отчетности; установлены льготы по налогообложению субъектов малого предпринимательства, фондов поддержки малого предпринимательства, инвестиционных и лизинговых компаний, прочих организаций, создаваемых в целях выполнения работ для субъектов малого предпринимательства. Практически закон № 88-ФЗ формировал институциональную среду для малого бизнеса на уровне развитых стран [10].

К сожалению, этот закон, создающий все условия для развития малого бизнеса, не выполнялся с момента его принятия. Из 23 статей этого закона федеральное правительство несло обязательства по 17, причем 15 из них были связаны с предоставлением прямой имущественной поддержки. Ни одно обязательство Российской Федерации по этим 15 статьям не выполнено в полном объеме. Например, ст. 2 предусматривала финансирование разработки и реализацию программ развития и поддержки МП за счет средств федерального бюджета и специализированных внебюджетных фондов РФ не менее чем на

50%, а субъектам МП — установление льгот по федеральным налогам и иным платежам в федеральный бюджет и специализированные внебюджетные фонды РФ.

Для проведения в жизнь политики государства в области малого предпринимательства и координации деятельности министерств и ведомств создается Комитет РФ по проблемам малого предпринимательства⁵⁵. Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции при Госкомитете РФ по антимонопольной политике преобразуется в Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства (ФФПМП)⁵⁶. Наконец принимается закон об упрощенной системе бухгалтерского учета⁵⁷, позволивший довольно большому количеству малых предприятий отказаться от громоздкой постоянно меняющейся системы бухучета, предусматривающей уплату большого числа налогов, на упрощенную с уплатой всего одного налога.

Одним из инструментов реализации государственной политики в области малого бизнеса стали Федеральные программы поддержки малого предпринимательства.

Первая Федеральная программа 1994—1995 гг. ставила своей целью создание экономических, правовых и организационных условий для развития малого бизнеса, в первую очередь для формирования инфраструктуры его поддержки. Для реализации программы было запланировано 210 млрд. руб. (в ценах 1994 г.). Программа была принята только в середине 1995 г.⁵⁸, и на ее реализацию было выделено всего 25 млрд. руб. Большую часть мероприятий, запланированных в Программе, выполнить не успели и, соответственно, ее цели достигнуты не были.

Вторая Федеральная программа поддержки малого предпринимательства 1996—1997 гг. ставила своей целью поддержку малого предпринимательства через формирование инфраструктуры, содействующей развитию малых форм бизнеса и непосредственного финанси-

⁵⁵ Указ Президента № 563 от 06.06.1995 и Постановление Правительства РФ № 1045 от 28.10.1995 РФ «О государственном комитете Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства».

⁵⁶ Постановление Правительства РФ «О Федеральном фонде поддержки малого предпринимательства» № 1184 от 04.12.1995.

⁵⁷ Федеральный закон «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» № 222-ФЗ от 29.12.1995.

⁵⁸ Устав Федерального фонда поддержки малого предпринимательства был принят только в декабре 1995 г.

рования малых предприятий. В качестве объектов инфраструктуры поддержки создавались региональные фонды и агентства поддержки предпринимательства, учебно-деловые и информационные центры, бизнес-инкубаторы, юридические, аудиторские и консалтинговые фирмы, обслуживающие малый бизнес. Финансирование осуществлялось через федеральный и региональные фонды поддержки малого предпринимательства. В рамках программы во многих регионах были введены налоговые льготы в части региональных и местных налогов.

Финансирование программы осуществлялось за счет федерального бюджета (в 1996 г. было запланировано выделить 883 млрд руб., в том числе 707 млрд. руб. за счет приватизации объектов федеральной собственности); региональных бюджетов, средств фондов поддержки предпринимательства, привлечения средств международных финансовых и научных организаций, а также финансовых ресурсов по линии технической помощи. Диверсификация источников финансирования программы не уберегла ее от провала, так как основным источником финансирования оставался федеральный бюджет, а в связи с дефицитом бюджетных средств был осуществлен секвестр некоторых статей, среди которых была статья на финансирование развития предпринимательства. Несмотря на трудности с финансированием программа была частично выполнена, из 81 намеченного мероприятия полностью было выполнено 43 и частично 20.

Прямое кредитование малых предприятий фондами поддержки предпринимательства оказалось крайне неэффективным. Например, в Республике Тыва не вернули ни одного кредита, выданного малым предприятиям, а средний процент невозвратов по России достигал 60%. Среди причин, определивших такую низкую эффективность, можно назвать отсутствие опыта мониторинга выполнения проектов, излишнее доверие документам, которые не проверялись, в результате большая часть предоставленных залогов оказались неликвидными, и наконец, коррумпированность чиновников.

Третья Федеральная программа поддержки малого предпринимательства 1998–1999 гг. осуществлялась в сложных экономических условиях. Одним из инструментов смягчения последствий дефолта 1998 г. Правительством РФ была провозглашена поддержка малого

бизнеса, которая была признана базовым элементом институциональных преобразований в реформируемой экономике России. Целью Программы было создание благоприятных условий для устойчивой деятельности малых предприятий путем совершенствования нормативно-правовой базы, развития инфраструктуры поддержки, освоения новых форм и механизмов финансовой поддержки малого предпринимательства. Программа предусматривала реализацию мероприятий по трем основным направлениям:

- формирование пакета нормативно-законодательных актов, касающихся упрощенного порядка регистрации, налогообложения и бухгалтерского учета, предоставления на конкурсной основе государственных и муниципальных заказов, предоставления малым предприятиям нежилых помещений, преодоления административных барьеров;
- формирование региональных центров поддержки предпринимательства на базе существующих структур для предоставления предпринимателям широкого спектра услуг; создание информационной сети для предоставления правовой и деловой информации;
- создание действенных финансово-кредитных и инвестиционных механизмов, основанных на сочетании государственных средств, частных инвестиционных ресурсов и собственных накоплений малых предприятий на основе предоставления гарантий, лизинга, взаимного кредитования, страхования; создание в регионах специализированных финансово-кредитных и инвестиционных институтов поддержки малого предпринимательства в рамках региональных центров поддержки предпринимательства.

В программе было предусмотрено несколько источников финансирования: федеральный бюджет, средства на поддержку развития инновационной инфраструктуры и инвестирование научно-технических проектов; средства Государственного фонда занятости населения Российской Федерации на мероприятия содействия развитию самозанятости и поддержки предпринимательских инициатив безработных и незанятых граждан, средства Федерального фонда поддержки малого предпринимательства. Однако запланированные финансовые средства из бюджета не были выделены. Финансирование мероприятий осуществлялось средствами только Федерального фонда поддержки малого предпринимательства, соответственно, программа не была реализована.

Четвертая Федеральная программа поддержки малого предпринимательства 2000 –2001 гг. ставила своей целью обеспечение благоприятных условий для развития российского малого предпринимательства за счет повышения качества и эффективности мер государственной поддержки на федеральном уровне.

Программа содержала шесть разделов, соответствующих приоритетным направлениям государственной политики поддержки малого предпринимательства:

- нормативно-правовое обеспечение малого предпринимательства;
- развитие прогрессивных финансовых технологий;
- повышение эффективности использования инфраструктуры поддержки малого предпринимательства и информационных систем;
- научно-методическое и кадровое обеспечение малого бизнеса;
- взаимодействие со средствами массовой информации и пропаганда предпринимательской деятельности;
- международное сотрудничество в сфере малого предпринимательства и его государственной поддержки.

Финансирование Программы было запланировано в объеме 140 млн руб. за счет федерального бюджета и впервые было полностью осуществлено.

Основные источники финансирования федеральных программ поддержки малого предпринимательства с 1993 г. по 2000 г. приведены в таблице 6.1. Кроме указанных источников для финансирования федеральных программ, особенно в части создания инфраструктуры поддержки малого предпринимательства использовались средства,

Таблица 6.1

Источники финансирования Федеральных программ поддержки малого предпринимательства

Источники финансирования	Объем финансирования, млн руб.
Федеральный бюджет	564,7
Средства от приватизации	207,0
Средства, заработанные ФФПМП	251,2
ИТОГО:	1022,9

Источник: [11].

которые предоставлялись в виде грантов международными организациями: фондами Евразия, ТАСИС, Ноу-Хау.

На этом Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства закончил свою деятельность. В июле 2004 г. в пакете законов об отмене льгот были отменены часть статей закона № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого, предпринимательства», в том числе ст. 8, регламентирующая работу фондов поддержки, что ликвидировало нормативную базу деятельности федерального фонда и, соответственно, сам фонд. Региональные фонды могли продолжать свою деятельность, опираясь на региональные нормативы.

Кроме федеральных в регионах реализуются свои местные программы поддержки, которые финансируются за счет региональных источников. В 2001 г. ФФПМП провел исследование [12, 13] источников финансирования региональных программ поддержки. Было выяснено, что из региональных бюджетов на поддержку малого предпринимательства израсходовано 978,73 млн. руб., в том числе 561,7 млн. руб. в Москве. Также для финансирования региональных программ удавалось привлекать средства из внебюджетных источников (средства банков, инвестиционных фондов, частных инвесторов и др.) в объеме 5352,58 млн. руб.

Много это или нет для поддержки малого бизнеса, 1 млрд. руб., истраченный государством за 10 лет из федерального бюджета, около 1 млрд. руб. из региональных бюджетов и 5 млрд руб. из внебюджетных источников? Наши соседи в Европе также реализуют программы поддержки малого и среднего бизнеса. На финансирование третьей программы 1997–2000 гг. из бюджета Европейского Союза было выделено 180 млн долларов США [14], да еще из внебюджетных источников порядка 1000 млн долларов. Это только за три года на общеевропейском уровне, а основной груз прямой, в том числе финансовой поддержки мелкого и среднего бизнеса: налоговые и кредитные льготы, субсидии, издержки по учреждению предприятий, остается за странами – членами ЕС. В результате к середине 1990-х гг. мелкие и средние предприятия в Европейском Союзе составляли 99,8% общего числа зарегистрированных фирм, осуществляли 65% всего коммерческого оборота и давали занятость 66% общего контингента рабочей силы. Сравнение объемов финансирования и результатов поддержки МСП в Европе и России явно не в пользу России.

Несомненным достижением реализации программ поддержки предпринимательства в России стало создание инфраструктуры поддержки, которая в 2007 г. состояла из российского агентства и 52 региональных агентств, 80 региональных фондов поддержки; 31 регионального информационно-вычислительного центра; 54 региональных бизнес-инкубаторов; 30 бизнес-центров; 98 учебно-деловых центров (в том числе 97 в рамках Морозовского проекта). Созданы два региональных центра правовой и экономической безопасности малого бизнеса; создается система технопарков.

Российское агентство поддержки малого и среднего бизнеса было создано в 1992 . по инициативе Правительства Российской Федерации и при содействии Фонда «Ноу-хау» правительства Великобритании. Основная деятельность агентства заключается в консалтинговой поддержке малых и средних предприятий в России, содействии в установлении деловых связей с российскими и зарубежными партнерами. Агентство ведет большую работу по развитию информационной инфраструктуры малого предпринимательства, налаживанию межрегионального и международного делового информационного обмена между предприятиями малого и среднего бизнеса. Эксперты агентства активно помогают малым предприятиям на территории России и за рубежом в решении экономических, финансовых, правовых, организационных и управленческих вопросов.

Российское агентство является координатором сети региональных агентств, которая по существу представляет единую территориально распределенную консалтинговую структуру, призванную служить каналом получения и распространения деловой информации для малых и средних предприятий. С этой целью разработана и внедрена сервисная сеть SIORA для предпринимателей, охватывающая более 50 регионов России.

Агентство принимало активное участие в подготовке и проведении съездов и конференций, посвященных проблемам малого и среднего бизнеса, которые прошли в Москве в 2000–2002 гг.

Работающие в федеральном и региональных агентствах специалисты оказывают предпринимателям ряд услуг, позволяющих успешно организовать и вести свой бизнес, в том числе:

- осуществляют бизнес планирование, включая разработку бизнес-планов инвестиционных проектов, их представление потен-

циальным иностранным и российским инвесторам, проводят экспертизы готовых бизнес-планов;

- проводят маркетинговые исследования;
- осуществляют стратегический консалтинг в части разработки эффективной системы управления и адекватной организационной структуры;
- налаживают системы менеджмента качества (консалтинг, аудит, обучение и тренинг, подготовка к сертификации);
- помогают организовать, зарегистрировать и ликвидировать предприятия, зарегистрировать выпуск акций в ФКЦБ.

Региональные агентства объединяются в ассоциации. **Ассоциация «РАЗВИТИЕ»** — это крупнейшая сеть агентств по поддержке малого и среднего бизнеса в России, ежегодно оказывающая поддержку более чем 50 тыс. российским и зарубежным предприятиям и компаниям. Членами ассоциации являются более 30 агентств, находящихся в разных регионах страны. Ассоциация «РАЗВИТИЕ» была создана в начале 1997 г. как некоммерческое объединение, призванное способствовать формированию благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности в РФ. Ассоциация координирует деятельность региональных агентств и, выступая от имени значительной части делового сообщества, активно сотрудничает с представительствами компаний из стран — членов Европейского Союза.

В октябре 2001 г. был создан северо-западный филиал Ассоциации «РАЗВИТИЕ» — «Северо-Западный центр поддержки малого и среднего бизнеса». В качестве основных целей деятельности центра были определены формирование благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности в Северо-Западном федеральном округе посредством организации взаимодействия между аппаратом полномочного представителя Президента РФ, органами государственного управления и законодательными органами субъектов РФ, инфраструктурными организациями; координация их усилий на важнейших направлениях деятельности в реализации федеральных и региональных программ развития предпринимательства; создание в Северо-Западном округе развитой инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса.

Фонды поддержки малого предпринимательства осуществляют финансирование как развития структуры поддержки, так и собственно малых предприятий.

Информационно-вычислительные центры — некоммерческие организации, занимающиеся проведением исследований и сбором информации в области малого предпринимательства.

В 1997 г. при поддержке фонда ТАСИС был создан **ресурсный центр малого предпринимательства**, основной целью которого стало содействие развитию частного предпринимательства в Российской Федерации через информационно-аналитическое обеспечение структур поддержки предпринимательства и предпринимателей; проведение исследований и выпуск публикаций по проблемам предпринимательства; предоставление имеющейся информации по развитию малого предпринимательства через сервер Ресурсного центра в Интернет (www.rcsme.ru).

В течение 1999–2000 гг. ресурсный центр подготовил и выпустил «Каталог региональных информационных ресурсов по малому предпринимательству» (статистика, законодательство, структуры поддержки малых предприятий, базы данных, Интернет-ресурсы и др.); провел ряд исследований, в том числе «Поддержка развития малого предпринимательства», в рамках которого были подготовлены обзоры по административным барьерам в малом предпринимательстве, проведен ряд семинаров и исследований.

Ресурсным центром созданы в Интернете и поддерживаются следующие базы данных и материалы:

- база электронных версий исследований и публикаций ресурсного центра;
- электронная библиотека по малому предпринимательству России. Содержит более 1000 документов и ссылок на региональные источники информации;
- ежедневно обновляемая новостная лента по малому предпринимательству представляет информацию как в целом по России, так и по регионам;
- статистические показатели по малому предпринимательству;
- база данных по организациям, оказывающим содействие развитию предпринимательства в России, содержит более 900 записей.

Бизнес-инкубаторы (БИ) — организации, создающие наиболее благоприятные условия для стартового развития малых предприятий. Набор оказываемых услуг примерно соответствует тем, кото-

рые оказывают агентства или центры: маркетинговые исследования, разработка бизнес-планов, аренда и покупка оборудования, аренда производственных площадей, услуги в сопровождении бизнеса (коммуникационные, секретарские, бухгалтерские и др.).

Особенность БИ заключается в порядке работы. Специалисты отбирают наиболее интересные проекты и наиболее подготовленных будущих предпринимателей. Отбор производится как в различных обучающих центрах, что делает необходимым тесную связь БИ с обучающими центрами, так и в результате конкурсного отбора бизнес предложений. Далее будущим предпринимателям помогают не только провести маркетинговые исследования и разработать бизнес-план, но и подобрать поставщиков, найти покупателей, арендовать производственные площади и оборудование, в случае необходимости закупить это оборудование, помочь оформить кредит в банке, а также предоставляют офис, помогают набирать персонал и вести бухгалтерию, консультируют по вопросам управления. Одним словом, «выращивают» перспективные проекты, помогая предпринимателям начать свое собственное дело. После того, как проект начинает приносить прибыль, предприниматель постепенно отрывается от своего инкубатора, оплачивая своим помощникам их услуги. В основном срок нахождения предприятия в БИ составляет 3–5 лет.

Предприниматели, сотрудничающие с БИ, постоянно общаются как со специалистами, так и между собой. В результате этого общения формируется предпринимательская среда: общая этика, обмен идеями, передача опыта, которая помогает быстрее разворачивать свой бизнес. Нередко на базе такого общения образуются предпринимательские клубы или ассоциации [15].

В 1997 г. по инициативе действующих БИ⁵⁹ и других организаций, содействующих поддержке и развитию малого предпринимательства, было учреждено «Национальное содружество бизнес-инкубаторов» (НСБИ) с целью координации и управления процессом становления бизнес-инкубаторов в регионах России.

В 1997–1998 гг. НСБИ провело маркетинговое исследование работы российских инкубаторов малого бизнеса [16], в результате которого было выяснено, что 61,5% составили инкубаторы универсаль-

⁵⁹ В организации приняло участие 22 бизнес-инкубатора.

ного типа, а 38,5% имели определенную отраслевую или социальную специфику (производство товаров и услуг, социально-значимые программы, радиоприборостроение и т.д.). Основные функции БИ распределились следующим образом: 43% – сервисное обслуживание, 24% – учебно-методическое, 17% – финансовое и 16% – психологическая поддержка. Среди клиентов БИ большинство составляют производственные предприятия – (38%) и предприятия сферы услуг – (23%), далее идут научно-технические компании – (15%), торговые – (14%), строительные – (3% и прочие – (7%). (72,7%) опрошенных БИ указали, что устанавливают предельный срок нахождения предприятий в БИ, соответственно 27,3% опрошенных БИ не вводят ограничений по срокам. Большинство БИ (45%) предпочитают не использовать административных мер для понуждения предприятий покидать БИ, а применяют меры экономического характера, например, увеличивая размер арендных платежей.

Технопарки – это те же БИ, но создаваемые на базе вузов, как правило, в крупных университетских центрах для использования научного потенциала и коммерциализации разрабатываемых технологий путем создания и развития размещаемых на территории технопарка малых инновационных предприятий. В отличие от БИ, которые создавались в основном при поддержке региональных администраций, создание технопарков осуществлялось при поддержке Миннауки РФ при крупных институтах РАН и высшей школы. Моделью для технопарков послужили научно-технические центры творчества молодежи, активно функционировавшие во второй половине 1980-х гг. Технопарки начали создаваться на несколько лет раньше, чем начали осуществляться первые программы поддержки малого бизнеса. Еще в 1990 г. была создана ассоциация «Технопарк» с целью координации деятельности по созданию и развитию технопарков.

Сегодня ассоциация «Технопарк» объединяет свыше 90 российских и зарубежных членов. Одним из приоритетных направлений ее деятельности является подготовка кадров для технопарков, БИ, малых инновационных предприятий и фирм. Большая помощь в области подготовки кадров была оказана зарубежными партнерами ассоциации из Великобритании, США, Канады, Германии и т.д. Другим направлением деятельности Ассоциации «Технопарк» является разработка научно-методических основ создания, функционирования и управления технопарками.

В 25 регионах Российской Федерации действует свыше 50 технопарков, из которых 25–30% – стабильно функционирующие структуры. Учредителями российских технопарков являются университеты, научные центры, промышленные предприятия, негосударственные фирмы, органы власти, банки, общественные организации. Суммарно в технопарках России размещено около 1000 малых инновационных предприятий; действует около 150 малых предприятий сервисного назначения; организовано более 10 000 новых рабочих мест.

Государственную поддержку предприятий в области науки и высоких технологий осуществляют три государственные фонда: Российский фонд технологического развития (РФТР), Фонд содействию развития малых форм предпринимательства в научно-технической сфере и Венчурный инновационный фонд.

Российский фонд технологического развития создан в 1992 г.⁶⁰ Его основными задачами являются:

- содействие развитию прикладных НИОКР, соответствующих приоритетным направлениям развития науки, техники и перечню критических технологий федерального уровня;
- поддержка НИОКР, направленных на решение проблем отраслевого и межотраслевого значения, важнейших социальных задач страны;
- поддержка инновационных проектов, развитие инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности.

РФТР финансирует НИОКР в форме беспроцентного целевого займа на срок, необходимый для выполнения работ, но не более 3-х лет. Успешным завершением проекта является выпуск опытной партии продукции.

Финансовыми источниками РФТР являются отчисления 25% средств из отраслевых и корпоративных внебюджетных фондов технологического развития.

За годы работы РФТР профинансировал довольно большое количество разработок практически из всех отраслей промышленности

⁶⁰ Образован приказом Министерства науки, высшей школы и технической политики № 212 от 26.02.1992 «О проекте бюджетной системы РСФСР на I квартал 1992 г.» взамен прекратившего в 1991 г. свое существование Единого фонда развития науки и техники.

в объеме 3938 млн руб. Распределение средств, вложенных РФТР, по отраслям промышленности представлено в таблице 6.2.

Таблица 6.2

**Распределение средств Российского фонда технологического развития
по тематическим направлениям инвестирования**

Тематика	Доля финансирования, %
Химия и новые материалы	33
Машиностроение, приборостроение	19
Информатика, коммуникации, электроника	18
Медицина и медоборудование	8
Энергетика и электротехника	6
Экология, природопользование, переработка отходов	5
Авиация и космонавтика	2
Биология и биотехнология	2
Металлургия и металлообработка	2
Технологии АПК	1
Прочие	4

Источник: [9].

В связи с тем, что РФТР создавался до того, как были приняты основные законы, регулирующие гражданско-правовые отношения в России, после их принятия некоторые правовые основы его деятельности вошли в противоречие в действующим законодательством, в первую очередь с Налоговым кодексом (подробно о проблемах фонда см. [9]).

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере образован в 1994 г.⁶¹ Финансовой основой фонда служат отчисления 1,5% средств федерального бюджета на гражданскую науку. Деятельность фонда основана на нескольких базовых принципах:

- поддержка только юридических лиц в форме малых инновационных компаний, которые обладают правами на интеллектуальную собственность, содержащуюся в предлагаемом проекте;
- отбор проектов осуществляется на основе открытых конкурсов;
- экспертиза заявок осуществляется бесплатно внешними экспертами;

⁶¹ Постановление Правительства РФ № 65 от 03.02.1994.

- доля средств фонда в финансируемом проекте НИОКР не должна превышать 50%.

За 10 лет существования Фонд профинансировал более 2000 компаний. Первые годы фонд направлял свои усилия на поддержку малых предприятий уже прошедших стадию становления, что позволяло снижать риск невозврата вложенных средств. В последние 2–3 года фонд начал поддерживать и начинающие компании. Новыми направлениями работы Фонда стали финансирование создания инновационно-технологических центров и инновационно-промышленных комплексов как элементов инфраструктуры развития новых технологий, финансирование создания приборов и оборудования для академических НИИ (совместно с РАН), финансовый лизинг, подготовка кадров [17]. В таблице 6.3 представлено распределение компаний по направлениям инвестирования.

Таблица 6.3

Распределение компаний, профинансированных по направлениям инвестирования Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере по тематическим направлениям

Тематика	Доля финансирования, %
Медицина и фармакология, химия и новые материалы	15,0
Машиностроение и металлообработка	9,9
Пищевая и легкая промышленность	8,9
Приборостроение	7,9
Энергетика и электротехника	6,9
Автомобилестроение	5,0
Технологии АПК	4,9
Информатика, электроника и вычислительная техника	4,9
Прочие	20,1

Источник: [8].

Проблемы у фонда примерно такие же, как и у РФТР, и связаны они с противоречиями в законодательстве.

Венчурный инновационный фонд создан для развития сети региональных и отраслевых фондов технологического развития. В этом смысле он выступает как фонд фондов. С его участием создан фонд:

региональный венчурный фонд «Лидинг» с бюджетом 11 млн долларов США и отраслевой венчурный фонд, создаваемый ОАО «Корпорация «Аэрокосмическое оборудование» с бюджетом 10 млн долларов США.

Пакет законов о малом предпринимательстве, принятом в 1994–1995 гг., формировал институциональную среду, дружественную по отношению к малому предпринимательству. Малые предприятия получили льготы по налогу на прибыль, возможность ускоренной амортизации, исключение из налогооблагаемой прибыли до 30% затрат на проведение НИОКР. Был принят закон об упрощенной системе налогообложения, бухгалтерского учета и отчетности (УСН), который предусматривал замену уплаты большей части налогов одним. Причем решение о переходе на УСН принимали сами субъекты малого бизнеса, если по роду своей деятельности имели на это право. Правда, действие этого закона было распространено только на предпринимателей, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, и МП с численностью работающих по найму не более 15 человек, но по своей сути он приближен к аналогичным нормативным актам развитых стран. Перечень запрещенных к переводу на упрощенную систему малых предприятий устанавливает Минфин России.

В 1996 г. начал действовать Гражданский кодекс (ГК) РФ, который заложил основы для ведения хозяйственной деятельности предприятиями всех организационно-правовых форм, заодно окончательно определил эти формы. Началась перерегистрация предприятий с учетом новых организационных форм. В основном это касалось предприятий, имеющих форму товариществ с ограниченной ответственностью, которые были самыми распространенными формами малых предприятий. Процесс перерегистрации стал одновременно санацией малого предпринимательства, так как в его ходе были ликвидированы недействующие и неэффективные предприятия. По данным Госкомстата РФ, более трети малых предприятий на момент начала перерегистрации либо не приступали к хозяйственной деятельности, либо приостановили ее. По ряду регионов эта цифра превышала 50%.

В ГК нашла окончательное законодательное оформление форма, специально предназначенная для индивидуальных предпринимателей, — предприниматель без образования юридического лица (ПБОЮЛ). Основным отличием новой организационной формы стало возможность для индивидуальных предпринимателей (ИП) открывать личный пред-

принимательский счет в банке. С этого времени начинается государственный учет малых предпринимателей и публикуется статистика по количеству ИП, занятости у ИП, направлениям их деятельности и др.

В это время последовательно снижаются инфляция и ставка рефинансирования ЦБ. Однако банковские кредиты еще очень дороги для промышленных предприятий, что становится одной из причин продолжающегося спада промышленного производства. Своим Указом⁶² Президент России постановил считать поддержку малого предпринимательства важнейшей задачей государственной политики, направленной на создание благоприятных условий для развития инициативы граждан Российской Федерации в этой области. Но, несмотря на эти благоприятные для малого бизнеса обстоятельства, количество малых предприятий практически не растет.

Одной из причин этого стало нежелание банковского сектора финансировать реальный сектор экономики. Причиной этого послужило то, что в этот период правительство стало активно раскручивать спираль государственной финансовой пирамиды на базе государственных краткосрочных облигаций (ГКО). Государство почему-то не извлекло выводов из горьких уроков работы частных финансовых пирамид и решило организовать свою. Высокая доходность по ГКО полностью отвратила банковскую систему от финансирования предпринимательства. Гораздо выгодней стало вкладывать средства в ГКО и получать более 100% годовых чистой безрисковой, как казалось, прибыли.

Финансовый кризис августа 1998 г. положил конец государственным играм в финансовую пирамиду, заодно практически разрушил российскую банковскую систему, так что ее пришлось выстраивать заново. Во время кризиса российскому правительству было не до малых предприятий. Оставленные без какой-либо поддержки, они должны были выживать самостоятельно.

Последовавший за дефолтом обвал курса рубля по отношению к доллару США сделал импорт малорентабельной операцией. Сокращение импорта автоматически увеличило спрос на отечественные товары, и российская промышленность смогла начать процесс импортозамещения. Это обстоятельство усилило тенденцию, проявив-

⁶² Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации» № 491 от 04.04.1996.

шуюся в малом бизнесе еще до кризиса, — развитие предприятий производственного назначения. Малые предприятия в этот период увеличили выпуск продукции и расшили номенклатуру выпускаемых товаров.

6.4. Политика в отношении малого бизнеса в XXI в.

После преодоления кризисных явлений правительство стало проявлять заботу о предпринимателях. В 2000 г. ликвидируется Роскомпредпринимательство как не оправдавшее возлагавшихся на него надежд. Был принят Закон РФ «О налоге на вмененный доход»⁶³, который позволил части малых предприятий заменить большое количество уплачиваемых налогов одной единовременно уплачиваемой пошлиной. Его введению до сих пор мешает неготовность местных властей: нет квалифицированных экономистов и методик, позволяющих более или менее объективно рассчитать размеры вмененного дохода.

В 2002 г. был принят закон «О государственной регистрации юридических лиц»⁶⁴, который должен был облегчить вхождение в бизнес, в том числе для малых предприятий. Основными положениями закона стали осуществление государственной регистрации в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган; стоимость государственной пошлины за регистрацию, в том числе изменений в уставных документах — 2000 руб.; введение правила «одного окна», т.е. все действия государства по регистрации осуществляются в одном месте. Опрос предпринимателей показал⁶⁵, что только 21,4% при регистрации уложились при регистрации в недельный срок [18]. В среднем регистрация занимает 26 дней (максимум — 100 дней), при этом средняя стоимость составляет порядка 4692 руб.

⁶³ Закон РФ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» № 148 от 31.07.1998.

⁶⁴ Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» № 31-ФЗ от 21.03.2002.

⁶⁵ Было опрошено порядка 1500 предприятий из 20 регионов, входящих в различные федеральные округа.

(максимальная — 31 000 руб.). Это если регистрировать предприятие самостоятельно. При регистрации через фирму-посредника только 12,9% удалось уложиться в недельный срок, средний срок регистрации составил 29 дней (максимальный — 180 дней), средняя стоимость — 7252 руб. (максимальная — 40 000 руб.).

При введенном правиле «одного окна» для регистрации нужно посетить порядка пяти государственных организаций: пенсионный фонд, фонд медицинского страхования, фонд социального страхования, орган госстатистики, налоговую инспекцию. Если бизнес требует оформления лицензий, то количество государственных органов, которые необходимо посетить и не только посетить, но и выполнить их требования, возрастает до 14 организаций (санэпидемстанция, пожарный надзор, органы милиции и др.). Кстати, 78% опрошенных фирм имели хотя бы одну лицензию или специальное разрешение от госорганов. В большинстве государственных организаций просто прийти и попасть на прием невозможно. Может быть специально, может быть нет, но существуют большие очереди, и предпринимателям нужно очень постараться, чтобы попасть на прием. Пакет российских законов, принятый для облегчения выхода на рынок новых предприятий, практически не изменил процесс регистрации, был только изменен регистрирующий орган: регистрационную палату сменили регистрационные отделы налоговой инспекции.

В июле 2004 г. Государственная Дума РФ приняла пакет законов, направленных на борьбу со льготами. Была отменена одна из важных льгот малых предприятий — ускоренная амортизация и ликвидирован Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства — единственная из оставшихся федеральных структур поддержки малого бизнеса. Конечно, эффективность работы Фонда была невысока, но как у нас часто бывает легче ликвидировать, чем работать над ошибками. Так что разрабатывать федеральные программы поддержки малого предпринимательства стало некому, они больше и не разрабатывались. С ликвидацией ускоренной амортизации было практически завершено разрушение всей системы льгот и преференций, установленной в законе РФ № 88-ФЗ. Были отменены льготы по налогообложению индивидуальных предпринимателей. На следующий год количество предпринимателей, которые вели хозяйственную деятельность, используя эту организационную форму, сократилось более

чем в 2 раза — с 5 до 2,5 млн. Однако занятость в сфере индивидуального предпринимательства не только не сократилась, но и возросла с 11 млн. человек в 2004 г. до 12, 2 млн в 2005 г.

Ожидалось, что новый этап в развитии малого предпринимательства России начнется после принятия нового закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁶⁶. Однако его принятие практически ничего не изменило в положении малых предприятий. В нем были законодательно установлены новые количественные параметры, определяющие деятельность малых предприятий: количество работников до 100 человек (среди малых предприятий выделяются микропредприятия — до 15 человек) и объем реализации продукции. Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) за предшествующий год без учета налога на добавленную стоимость на 2009 г. установлены⁶⁷: для микропредприятий — 60 млн. руб.; малых предприятий — 400 млн. руб.; средних предприятий — 1000 млн. руб.

Одной из наиболее острых проблем, оказывающих отрицательное влияние на развитие малого бизнеса, стало желание чиновников поставить под контроль малые предприятия. С одной стороны, малые предприятия живут по законам рынка, над ними не властны министерства и ведомства, они подчиняются только законодательным нормам и правилам, с другой — малые предприятия являются для чиновников неиссякаемым источником повышения своих доходов. Осуществляют чиновники свои притязания через проверки и ревизии. Перечень государственных организаций, имеющих право осуществлять проверки, говорит об огромных возможностях оказывать давление на предприятия: налоговая инспекция, противопожарная служба, экологическая милиция, ветеринарный надзор, казначейство⁶⁸, местная администрация, служба валютного контроля, метрологическая служба, таможенные органы, комитет по земельной политике, контрольно-ревизионное управление, архитектурно-строительный надзор, транспортная инспекция, управление по борьбе с экономическими преступлениями, государственная инспекция цен, комитет по охране окружа-

⁶⁶ Федеральный закон Российской Федерации «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» № 209-ФЗ от 24.07.2007.

⁶⁷ Постановление Правительства РФ «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» № 556 от 22.07.2008.

⁶⁸ Для предприятий, работающих с бюджетными деньгами.

ющей среды, местная милиция, инспекция труда, комитет по стандартизации и метрологии, инспекция по торговле, энергетический надзор, санитарно-эпидемиологическая служба. Опросы показывают [19], что количество проверок малых предприятий изменяется от одной до сорока проверок и ревизий в год. Чаще всего малые предприятия проверяют 4–6 раз в год (18,2% респондентов), индивидуальных предпринимателей – 7–9 раз в год (17,7% респондентов). Понятно, что предпринимателю проще откупиться от ревизоров и продолжать спокойно работать, чем платить штрафы и исправлять недостатки.

В рамках борьбы с коррупцией Государственная Дума решила упорядочить порядок проведения ревизий на предприятиях и приняла закон «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶⁹. Закон регламентирует количество плановых проверок, которые могут проводиться по отношению к юридическим лицам и частным предпринимателям, не чаще одного раза в три года. Закон накладывает на предпринимателей обязанности извещать соответствующие государственные органы об изменении информации о предприятии, перечень такой информации также определен.

С 1 января 2010 г. вступила в действие статья закона, в соответствии с которой ежегодный план проведения проверок обязательно должен размещаться на сайте Генеральной прокуратуры. В Законе также описаны методы организации внеплановых проверок, которые могут проводиться органами муниципальной и государственной власти, описаны способы проведения документальных и выездных проверок, а также сроки и порядок организации проверок частных предпринимателей.

На федеральном уровне основными способами поддержки малого бизнеса в настоящее время является выдача льготных кредитов, упрощение систем регистрации и налогообложения малых предприятий. Центробанк кредитует банки, выдавая им льготные кредиты, которые в свою очередь должны кредитовать малые предприятия. Однако объемы кредитов, выдаваемых Центробанком, во много раз превышают объемы кредитов малым предприятиям. Это связано с тем, что кредитование начального капитала малых предприятий является риско-

⁶⁹ Федеральный закон Российской Федерации «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» № ФЗ-294 от 19.12.2008.

ванной операцией. Про действие системы регистрации упоминалось выше, а налоговые льготы на федеральном уровне уже предоставлены и должны осуществляться региональными властями.

Слабым утешением для малого бизнеса стала информация о разработке Федеральной программы поддержки малого и среднего бизнеса на 2010 г. В апреле 2010 г. она еще не была принята. Предполагалось, что наибольшую помощь получают те предприятия, которые занимаются инновационной и производственной деятельностью. В 2010 г. должна полностью заработать программа кредитования малых предприятий и механизм гарантийных фондов, которые будут заниматься поддержкой малого и среднего бизнеса. Через банки — партнеры «Российского банка развития» малому бизнесу выделено кредитов на сумму не менее 100 млрд. руб., через гарантийные фонды малый бизнес должен получить еще 80 млрд. руб. Однако информации об успешной реализации этой программы нет.

Кроме Федеральной программы поддержки малого бизнеса в 2010 г. должны действовать ряд региональных программ, для увеличения эффективности работы малых предприятий и поддержки начинающих предпринимателей. К примеру, фонд поддержки малого бизнеса в Хабаровском крае предлагает начинающим предпринимателям воспользоваться кредитом на выгодных условиях. Процентная ставка кредита может составлять от 8,75 до 13,75%, а получить кредит может практически любой предприниматель, который только что зарегистрировал свое предприятие или довольно давно занимается частным бизнесом. Несмотря на все меры, предпринимаемые российским правительством и органами местного самоуправления, многие бизнесмены недовольны работой программ поддержки малого бизнеса в 2010 г. и просто игнорируют конкурсы и тендеры на госзаказы. Они не верят в возможность открытых и справедливых конкурсов, на которых будет побеждать лучшее предприятие, а не близкое к местной администрации.

Можно с уверенностью констатировать, что в настоящее время в России нет единой политики по отношению к малому предпринимательству. Основной акцент в поддержке малого бизнеса смещен на региональный уровень. Не имея четких ориентиров, региональные власти поддерживают малые предприятия по своему разумению, каждый регион на свой лад.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

К главе 1

1. Кобзарь Е.Н. Институт минимальной заработной платы в России: региональное измерение // Вестник НИИ труда и социального страхования. — 2010. — № 2.
2. Широкова Л.Н. Минимальный размер оплаты труда и ее региональный аспект // Вестник НИИ труда и социального страхования. — 2009. — № 1.
3. Методические рекомендации по введению в федеральных бюджетных учреждениях новых систем оплаты труда. МЗСР; <http://www.minzdrav.ru>.

К главе 2

1. Роик В.Д. Превратить старость в радость // Основы жизнедеятельности населения в пожилом возрасте. — М.: МИК, 2008.
2. Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации // Социальная защита. — 1996. — № 3.
3. Агапцов А., Дегтярев Г.П. Пенсионная реформа в России: цели и результаты. — М.: ГНИИ Системного анализа Счетной палаты РФ, 2008.
4. Материалы аналитического Центра «Интерфакс»; <http://ntws.Mail.ru/society/1660154>.
5. Бочкарева В.К. Проблемы реформирования пенсионной системы // Народонаселение. — 2001. — № 1.
6. О мерах, принимаемых правительством РФ по улучшению пенсионного обеспечения граждан РФ. — М ЗСР РФ; <http://www.minzdravsoc.ru/videobank/33>.
7. Ракитский Б.В. Социальная политика, социальная защита, самозащита трудящихся в обществе. Часть вторая // Трудовая демократия. — М., 1997. — Вып. 10. — С. 25–30.
8. Пенсия. — 2001. — № 9; 2002. — № 7, 10.

К главе 3

1. Лисицын Ю.П. // Вестник РАМН. — 1995. — № 8.
2. Щепин О.П., Тишук Е.А. // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. — 2002. — № 5.
3. Система ОМС в России; официальный сайт ФФ ОМС: <http://ora.ffoms.ru>.
4. Гришин В. Среди парадоксов медицинского страхования // Медицинская газета. — 2009. — 2 ноября. — № 74.
5. Концепция развития здравоохранения до 2020 г.; официальный сайт Минздравсоцразвития РФ: <http://www.zdravo2020.ru/conception/1/31>.
6. Новая газета. — 2009. — 26 октября. — № 119.
7. Врачей переизбыток, а лечить некому; сайт: <http://zdravinform.ru>.
8. Медицинская газета. — 2010. — 3 января.

9. Свободная пресса. — 2010. — 5 октября.
10. Саркисян А.Г., Злодеева Е.Б. Реформа здравоохранения, предлагаемая Правительством РФ и его экспертами: точка зрения врачебных коллективов учреждений здравоохранения РФ; <http://rmass.ru/sitemap>.
11. Доклад Института посткризисного развития. Модели посткризисного развития: глобальная война или новый консенсус; www.Postcrisisworld.org.
12. Минфин России. Бюджетная стратегия РФ на период до 2023г. (проект); <http://www.minfin.ru>.
13. ФФОМС. Обязательное медицинское страхование в 2009 г. — М., 2010.
14. Росстат. Основные показатели транспортной деятельности в России. — М., 2008.

К главе 4

1. Смолин О.Н. Закон о школьном стандарте: есть повести печальнее на свете // Народное образование. — 2004. — № 4.
2. Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки РФ № 373 06.10.2009.
3. Единый государственный экзамен. Белая книга. — М.: Факультет журналистики МГУ, 2008.
4. ЕГЭ в современной форме как системная ошибка. Особое мнение членов Комиссии при Президенте РФ по совершенствованию проведения единого государственного экзамена И. Мельникова, О. Смолина; <http://www.smolin.ru/odv/reference-source/pdf/individual%20opinion.pdf>.
5. Смолин О. Болонский процесс и российское законодательство; http://www.smolin.ru/read/articles_edu/pdf/bologna_process.pdf
6. Смолин О.Н. Образование — для всех: Философия. Экономика. Политика. Законодательство. — М.: Проспект—ТК Велби, 2006.
7. Обращение делегатов VI съезда профсоюза в адрес председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина; http://www.profobrcheb.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=127:2010-04-05-10-41-49&catid=17:2009-09-30-19-20-08.
8. Смолин О.Н. Знание — свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов: Систематизированный сб. — М.: ИПТК «Логос» ВОС, 1999.
9. Аврамова Е.М. и др. Прогноз развития системы образования в России: 2009—2011. — Фонд Новая Евразия, 2009.
10. Образовательные ресурсы домохозяйств / Под ред. Е.М. Аврамовой. — М.: М-Студио, 2008.

К главе 5

1. Доклад об экономике в России № 18. Представительство Всемирного банка в Российской Федерации // Экономическая политика. — 2009. — Июнь. — С. 36.

2. Создание массового легального жилья как средство преодоления кризиса в строительной отрасли, способ удовлетворения спроса граждан на доступное жилье и фактор активизации трудовой мобильности населения: Доклад экспертного совета Общественного проекта «Российский дом будущего» к слушаниям в Общественной палате. — Май, 2009.
3. Кошман Н. Новоселья отменяются // Правда. — 2009. — 30 июля. — № 81.
4. Бюллетень Счетной палаты РФ. — 2006. — № 7 (103).
5. Риелтор знает сто способов, как обмануть клиента // Комсомольская правда. — 2010. — 30 сентября — 7 октября.
6. Бурдяк А. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. — М.: Независимый институт социальной политики, 2007. — С. 316.
7. Делягин М. Принуждение к переменам // Завтра. — 2009. — Август. — № 35.
8. Идет реформа ЖКХ. Кто нас держит за лоха? // Советская Россия. Информационный Бюллетень. — 2009. — 11 октября.
9. Ильин И.А. Социальное строительство на территории России. — М.: Наука, 2006.
10. Аганбегян А. Экономика России на распутье. Выбор посткризисного пространства. — М., 2010.
11. Три миллиона рублей долга и ключи в кармане // Комсомольская правда. — 2010. — 12 октября. — № 40.
12. Комсомольская правда. — 2010. — 13 августа.
13. Терехов А. Ипотека — подводные камни // АиФ. — 2009. — № 25.

К главе 6

1. Тамбовцев В.Л. Экономическая теория институциональных изменений. — М.: МГУ, ТЕИС, 2005.
2. Индивидуальная трудовая деятельность: Справочное пособие / Под ред. П. Савченко. — М.: Экономика, 1989.
3. Виленский А. Этапы развития малого предпринимательства в России // Вопросы экономики. — 1996. — № 7.
4. Рыбина М.Н. Основные этапы малого предпринимательства в условиях современных радикальных рыночных реформ в России // Менеджмент в России и за рубежом. — 2001. — № 2.
5. Смирнов Р.О., Чистяков С.В. О ставках налогообложения как инструменте государственного регулирования // Экономика и математические методы. — 1993. — Т. 29, № 2.
6. де Сото Э. Иной путь: невидимая революция в третьем мире. — М.: Экономика, 1995.
7. Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия. — М.: Дело, 2008.
8. Малое предпринимательство в России: состояние, проблемы, перспективы: Аналитический сб. / Под ред. А.Д. Иоффе, В.Ш. Кага-

- нова, А.И. Мишина. — М.: Институт предпринимательства и инвестиций, 1999.
9. Дежина И. Г., Салтыков Б. Г. Механизмы стимулирования коммерциализации исследований и разработок. — М.: Институт экономики переходного периода, 2004. — № 72Р.
 10. Рунов А.В., Орлов А.В., Цыганов А.Г. и др. Системы поддержки и развития малого бизнеса за рубежом. Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства. — М.: Уникум Пресс, 2003.
 11. Рунов А. В. Повышение эффективности управления инвестиционной и финансовой поддержкой малого предпринимательства: Дисс. ... канд. эк. наук. — М.: Институт экономики РАН, 2003.
 12. Тореев В.Б., Вороновская О.Е. Эффективность программ поддержки малого предпринимательства // Экономическая наука современной России. — 2002. — № 3.
 13. Стратегия развития предпринимательства в реальном секторе экономики / Под ред. Г.Б. Клейнера. — М.: Наука, 2002.
 14. Интегрированная программа Комиссии ЕС по поддержке МСП и ремесленных предприятий. — Париж, 1997.
 15. Шукин Г.В., Жуков Д.М., Хацкевич Л.Д. Теория и практика создания бизнес-инкубаторов. — Воронеж: Истоки, 1998.
 16. Айгистова О.В. и др. Основы построения бизнес-инкубаторов. — М.: Логос, 1999.
 17. Бортник И. 10 лет развития малого инновационного предпринимательства в России // Инновации. — 2004. — № 1.
 18. Мониторинг административных барьеров развития малого предпринимательства. М.: Центр экономических и финансовых исследований и разработок и Всемирный банк, 2002.
 19. Тореев В.Б. Мониторинг социально-экономических изменений в малом бизнесе // Народонаселение. — 2010. — № 1.

Для заметок:

Для заметок:

Для заметок:

Научное издание

**ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ
СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ**

Выпускающий редактор

Д.М. Логинов

Корректор

Е.И. Макеева

Верстка

Д.Д. Шумкина

А.И. Килимник

Подписано в печать 23.09.2011.
Формат 60х84/16. Усл. печ. л. 14,2
Тираж 100 экз. Заказ 156.