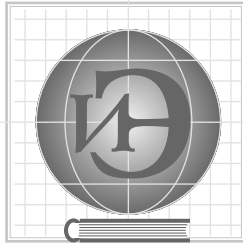


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
В КОНТЕКСТЕ  
«НОРМАТИВНОЙ  
ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА»

Под общей редакцией  
проф. А.Я.Рубинштейна

Москва  
2009

ISBN 978-5-9940-0118-9  
ББК 65.011  
С 69

**Социальная политика в контексте «нормативной теории государства»**/ Под общей ред. проф. А.Я. Рубинштейна. — М, 2009. - 343 с.

Настоящее издание продолжает публикацию результатов исследований в рамках проекта «Стратегия социально-экономического развития России», выполненных учеными Российской академии наук по заказу Института современного развития. Данный сборник состоит из двух разделов, посвященных теоретическим аспектам политики государства в социальной сфере и проблемам развития ее отдельных отраслей, определяющих качество жизни российских граждан. В этих разделах представлены десять статей, авторы которых обсуждают общие проблемы социальной политики и формирования гражданского общества, регулирование рынка труда и реформирование пенсионной системы, а также сложившуюся ситуацию и решение ключевых проблем модернизации отраслей образования, культуры, здравоохранения и жилищной политики. В сборнике содержатся теоретические размышления авторов и разработанные ими практические рекомендации в отношении тех секторов экономики, которые непосредственно влияют на условия и качество жизни людей.

©  
Институт экономики РАН,  
2009

©  
Коллектив авторов,  
2009

---

## СОДЕРЖАНИЕ

От редактора .....	7
<b>Раздел I</b> <b>ОБЩЕСТВО И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА .....</b>	<b>15</b>
<b>Рубинштейн А.Я.</b> Теоретические аспекты социальной политики государства .....	16
<b>Павленко Ю.Г.</b> Проблемы формирования гражданского общества .....	38
<b>Капелюшников Р.И.</b> Особенности российской модели рынка труда .....	53
<b>Плискевич Н.М.</b> Система низких заработных плат — институциональная ловушка .....	89
<b>Гонтмахер Е.Ш.</b> Реформирование пенсионной системы .....	115

**Раздел II**  
**СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА**  
**И УСЛОВИЯ ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ** ..... 149

**Гловацкая Н.Г., Лазуренко С.Г.**  
Модернизация образования  
в условиях инновационной экономики ..... 150

**Музычук В.Ю.**  
Роль культуры в меняющемся мире ..... 191

**Яковлева Ю.А.**  
Финансовое обеспечение культуры  
в субъектах Российской Федерации ..... 221

**Чубарова Т.В.**  
Охрана здоровья населения ..... 283

**Хованская Г.П.**  
Государственная политика  
в жилищной сфере ..... 313

Литература ..... 333



От редактора

Социальную политику рассматривают обычно с позиций совершенствования распределения доходов, борьбы с бедностью и условий улучшения жизни людей. Другой стороной такого понимания социальной политики является регулирование оплаты труда, развития образования и здравоохранения — государственная активность в общественном секторе экономики.

Вместе с тем, социальная политика — это не просто действия государства в общественном секторе. Последние являются лишь следствием данной политики. Сама же социальная политика должна отражать интересы общества в отношении жизни индивидуумов, составляющих это общество. Причем речь идет о таких интересах, которые рыночная система сканировать в принципе не в состоянии.

Социальная политика — это механизм реализации исключительно *нормативных* интересов социума, которые в соответствии с «гильотиной Юма» невозможно вывести из предпочтений индивидуумов, имеющих явно *позитивистский* характер<sup>1</sup>. Наконец, это то, что должен вырабатывать

---

1. Обоснование этого тезиса можно найти в «Трактате о человеческой природе» Дэвида Юма, в его известном утверждении — «невозможно вывести то, что должно быть, из того, что есть», которое благодаря М. Блеку (*Black (1970. P.24)*), получило запоминающееся название «гильотина Юма».



«эксперт по этике», выбирая из множества равновесных состояний «социальный оптимум» (Вехи... (2004. С.375)).

Не следует думать, однако, что задача эта имеет строгое решение. «Если бы мы хотели сформулировать нормативные суждения по поводу относительной этической желательности, ...то нам нужно было бы представить функцию общественного благосостояния, описывающую согласованный набор этических предпочтений среди всех возможных состояний системы. «Выведение» формы такой функции не является «научной» задачей экономиста; подобная функция может иметь столько форм, сколько может существовать потенциальных этических воззрений...» (Вехи... (2004. С. 372)).

В этом смысле социальная политика, опирающаяся на ценностные или нормативные установки, всегда субъективна. Другой вопрос, хорошо это или плохо. Может оказаться, что и не хорошо, и не плохо. Я готов допустить, что объективного решения здесь вообще не существует, ибо неясно каким требованиям оно должно удовлетворять. Поэтому уместно предположить, что любой нормативный выбор, осуществляемый в конкретное время и при конкретных обстоятельствах, отражает истинные интересы общества, даже если они и будут в будущем признаны ложными.

Само понятие «истинный интерес» общества — это тоже лишь ценностное суждение, признаваемое в качестве общественного интереса теми людьми, в компетенцию которых входит его определение. И ничего больше. Подчеркну особо, это не «правила всеобщего консенсуса» по Дж. Бьюкенену (Бьюкенен, Таллок (1997. С. 129)) и не «неизбежный результат дискурса, компромисс» по Ю. Хабермасу (Habermas (1973. S. 155)), это субъективный выбор достаточно небольшой и не всегда даже репрезентативной группы парламентских людей.

С учетом сказанного можно утверждать, что парламентское определение нормативных интересов общества — это и есть итоговая процедура построения социальной политики, завершающая процесс формирования нормативных обще-

ственных предпочтений в рамках политической ветви. Причем политическая ветвь формирования общественных интересов это не просто теоретическая абстракция, а вполне реальный и, главное, наблюдаемый процесс, обслуживаемый соответствующими институтами. В нем принимают участие отдельные индивидуумы — пассионарии, раньше других обнаруживающие «болевы́е точки» социума; средства массовой информации, общественные движения и партии, служащие «институциональным лифтом» для интересов, еще не получивших широкого распространения; представительные органы разных уровней, которые в конечном итоге формулируют целевые установки, в той или иной мере соответствующие общественным ожиданиям. Именно данный процесс я рассматриваю в качестве основного механизма формирования нормативных интересов общества и его социальной политики.

Я никогда не стремился к точному определению нормативного интереса общества, рассматривая, главным образом, процесс его формирования. Думается, нет здесь смысла и рассуждать о нем в терминах «объективный» или «субъективный», ибо всякий состоявшийся выбор субъективен и объективен одновременно. При этом я твердо уверен, что заботиться следует о корректирующих механизмах, способных внести адекватные изменения в нормативные установки общества и исправить ошибочные решения. К их числу, можно отнести и весьма эффективный телеологический механизм социального иммунитета (*Гринберг, Рубинштейн (2008. С. 253–256)*).

Во всяком обществе и при любом государственном устройстве социальный иммунитет принадлежит к тем процессам динамических изменений социума, которые, впитывая энергию внешних возмущений и положительных обратных связей, обеспечивают выявление новых интересов общества, меняющих прежний выбор. Сигналя об ошибках рынка, социальный иммунитет генерирует государственную активность, и точно так же он улавливает ошибки государства, корректируя сформировавшийся общественный инте-

рес. В то же время эффективность такого механизма существенным образом зависит от социальной и политической среды, от степени зрелости гражданского общества. Чем демократичнее общество и более развиты его институты, тем быстрее проходит сигнал от «низа до верха» политической ветви, тем скорее исправляются ошибки рынка и государства.

Итак, социальная политика – это инструмент реализации нормативных интересов общества и сами нормативные интересы, которые формируются посредством институтов политической системы и не могут рассматриваться с позиций субъективности или объективности. Дело не в истинности или ложности социальной политики, а в направленности государственной активности и ее соответствии нормативным установкам общества. Только с таких позиций можно отделить эффективные действия государства от ненужного интервенционизма, и лишь в данном контексте можно понять его фактическую роль и место в развитии социального сектора экономики. Поэтому недостаточными кажутся теории, ориентированные лишь на устранение ошибок рынка.

Попытки такого рода можно обнаружить в работах ряда экономистов и, в частности, у Мансура Олсона. Будучи организатором и участником известной дискуссии, посвященной реформе бюджета и общей теории государства, он прямо пишет: «Если рыночные механизмы никогда не дают сбоя, тогда нет и нужды в государственных структурах, поэтому необходима концепция ошибок рынка для соответствующей нормативной теории государства» (*Olson (1986. P.120)*)<sup>2</sup>.

Итак, согласно первой части тезиса М. Олсона, без ошибок рынка государство оказывается просто ненужным. При этом сам М. Олсон замечает, что «..многие государства не сдерживают себя в корректировке ошибок рынка» (*Olson (1986. P.121)*). Реальная же практика подтверждает данный

---

2. Здесь имеет смысл назвать и участников этой памятной дискуссии: Ричард Мастрейв (Университет Калифорнии – Санта Круз), Гордон Таллок (Университет Джорджа Мэйсона), Рудольф Пеннер (Бюджетное бюро Конгресса США), Мансур Олсон и Уоллис Отс (Университет штата Мэриленд).

факт со всей ясностью — значительная часть государственной активности вообще не связана с провалами рынка. Более того, вспоминая экономическую историю и впадая в противоположную крайность, можно сформулировать парный к М. Олсону тезис: «Если государство никогда не допускает ошибок и обеспечивает эффективное распределение ресурсов, тогда нет нужды и в рынке». Бесплодность той и другой сентенции, как и генетическая взаимодополняемость двух важнейших институтов общества — рынка и государства — кажутся мне совершенно очевидными.

Хочу обратить особое внимание на вторую часть тезиса Олсона, где, по-видимому, впервые ставится вопрос о необходимости разработки единой концепции ошибок рынка. И если категорию «ошибки рынка» трактовать избыточно широко — не в традиционной парадигме исключений из общего правила (наличие монополии, производство общественных товаров, информационная асимметрия, экстерналии и т.п.), а в буквальном смысле этого слова, имея в виду любое распределение ресурсов, не соответствующее нормативным интересам общества, — тогда общая концепция ошибок рынка становится, действительно, необходимой. В этом случае должна появиться и соответствующая такой концепции нормативная теория государства. Указанный вывод я готов поддержать с большим энтузиазмом.

Дело в том, что меня заботит та же самая проблема — теоретическое объяснение государственной активности. В поисках решения этой «популярной» задачи М. Олсон расширил понятие ошибок рынка и одновременно сузил его, описав в терминах свойств общественных товаров (*Olson (1986. P. 121–124)*). Не погружаясь в детали теории М. Олсона и не дискутируя с ним, укажу на возможность принципиально иного решения, предложенного «Экономической социодинамикой». В соответствии с данной концепцией *мажорантой провалов рынка* является нормативный интерес общества, несводимый к предпочтениям индивидуумов. Именно в этом случае цены, установленные по предельным

издержкам, оказываются ниже средних издержек (*Olson* (1986. P.121)).

И там, где подобный интерес имеет место, рыночные силы саморегуляции дают сбой, порождая неоптимальную аллокацию ресурсов. В таких обстоятельствах и должен появляться новый игрок — государство, активность которого, направленная на реализацию нормативного интереса общества, и составляет содержание социальной политики.

Профессор А.Я. Рубинштейн



Раздел

**I**

Общество  
и социальная  
политика

**А.Я. Рубинштейн**  
Первый заместитель директора ИЭ РАН

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Ошибочность социальной политики 90-х гг., в соответствии с которой за рыночные реформы надо расплачиваться человеческим капиталом, уже не вызывает сомнений. Появление «национальных проектов» — это первые попытки изменить сложившуюся тенденцию и придать иную направленность государственной активности в социальном секторе. Здесь нужен новый взгляд и новый подход, способный ответить на вызовы XXI столетия, обеспечить эффективное развитие человеческого капитала и переход к инновационной экономике. Сформулирую в связи с этим пять общих вопросов, которые собираюсь обсудить в рамках данной статьи.

- Почему необходимо поддерживать социальную сферу?
- Каково содержание расходов государства в социальной сфере?
- Сколько бюджетных средств нужно социальной сфере?
- Какие модели финансирования эффективны в социальной сфере?
- В каком правовом пространстве функционирует социальная сфера?



В этой главе будет представлена одна из возможных версий ответов на поставленные вопросы. В ее основе лежит теория рынков «опекаемых благ», продолжающая исследования в области «Экономической социодинамики», которой в этом году исполнилось десять лет<sup>1</sup>.

---

---

### Почему необходимо поддерживать социальную сферу?

История демонстрирует множество примеров товаров и услуг, производство и потребление которых не вписываются в стандартные границы рыночных отношений и сопровождаются регулярными интервенциями государства. В этом контексте многие задаются вопросом, почему государство и раньше, и теперь расходует весьма значительные средства на финансирование социальной сферы. Почти сорок лет назад такой же вопрос возник у меня. Позднее он стал своеобразным тестом, с помощью которого я проверял собственные теоретические построения. И в итоге решение данного вопроса я стал связывать с теорией рынков «опекаемых благ», объединившей экономические описания общественных и мериторных благ, продуктов «баумолевской экономики», а также ряда других теоретических конструкций (Рубинштейн (2008б, 2009)).

*Теория общественных товаров.* Первая попытка ответа на поставленный вопрос связана с выделением и теоретическим описанием одной из самых известных разновидностей рынка «опекаемых благ» — концепции общественных товаров, чьи особые свойства (неисключаемости и несоперничества) опреде-

---

1. Эта концепция представлена в журнальных статьях (Гринберг, Рубинштейн (1997, 1998), Рубинштейн (2005а, 2006, 2007б)) и специальных монографиях, изданных в России и за рубежом (Гринберг, Рубинштейн (2000, 2008), Рубинштейн (2003, 2008а), Grinberg, Rubinstein (1999, 2005)).

ляют мотивацию государственной активности. Нулевые предельные издержки производства и отсутствие позитивной цены генерируют нежелание потребителей платить за общественные блага – феномен «фрирайдерства», и нежелание субъектов рынка производить подобные товары и услуги – эффект самоочищения рынка. Указанные обстоятельства, собственно, и понуждают государство брать на себя поставку общественных благ. Однако даже самая широкая трактовка класса общественных товаров<sup>2</sup> не позволяет «втиснуть» в эту группу все продукты социальной сферы. Так, образовательные услуги или социальное обеспечение – это типичный пример мериторных благ.

*Концепция мериторных благ.* Согласно Ричарду Масгрейву, к таким благам относятся товары и услуги, спрос на которые со стороны частных лиц отличается от нормативных установок общества (*Musgrave (1959, 1987, 1996)*). При этом и сам Масгрейв, и другие исследователи мериторики отождествляют эти социальные установки с некими «правильными» предпочтениями индивидуумов, не выявляемыми рыночными механизмами (*Brennan, Lomasky (1983. P.187), Head (1988. P.30), Koboldt (1995. P.13)*). Иначе говоря, выделение группы мериторных товаров напрямую увязывается с существованием разрыва между «правильными» и фактическими потребностями частных лиц. Некоторые особенности этих специфических благ заставляют рассматривать четыре случая мериторных потребностей общества: «патологический случай», «слабоволие Одиссея», «иррациональность неимущих», «коллективные потребности» (*Гринберг, Рубинштейн (2008. С. 171–206)*). При этом цель общественной опеки любых мериторных благ состоит в создании условий для коррекции поведения индивидуумов в сторону нормативно «правильного» выбора. Нетрудно найти примеры для всех случаев меритори-

---

2. Отметим, что «в ряде терминов, которые раньше заменяли, соответствовали или отличали термин *общественные блага*, наблюдается «инфляция», в результате чего не только на одни и те же явления навешивают разные бирки, но и один и тот же термин используется для разных явлений» (*Blumel, Petbig, Hagen (1986. P.244)*). См. также: (*Shamanske 1991. P.4*).

ки, но невозможно всю социальную сферу описать только с помощью общественных и мериторных благ. Достаточно обратить внимание на культурную деятельность, инновационные продукты и науку, чтобы понять необходимость использования и других теоретических подходов, объясняющих мотивацию государственной активности.

*Продукты «баумолевской экономики».* Речь идет об еще одной концепции, рассматривающей товары и услуги, страдающие «болезнью цен». Суть этого известного недуга заключается в том, что в некоторых ситуациях издержки производства растут быстрее, чем цены на конечный продукт (*Baumol, Bowen (1966)*)<sup>3</sup>. Аналог этой же болезни можно обнаружить и в случае, когда предельные издержки падают медленнее цен – «парадокс НТП Петракова» (*Петраков (1974. С.126; 1998. С. 36)*)<sup>4</sup>. Говоря о мотивации общественной опеки продуктов «баумолевской экономики», надо ясно понимать, что без соответствующей государственной поддержки вероятность самоочищения рынка от этих особых благ резко возрастает. При таком развитии событий не смогут быть вовлечены в экономический оборот и многие продукты «шумпетерианской экономики» (Макаров (2002), Нельсон, Уинтер (2002)), обеспечивающие стабильный экономический рост. Именно поэтому в современных условиях формирования экономики, основанной на знаниях, общественная опека продуктов «баумолевской экономики» стала рассматриваться в качестве императива экономической политики всех развитых государств. При этом многие продукты «баумолевской экономики» производятся непосредственно в социальной сфере.

*Общая постановка проблемы.* Современная экономика довольно часто сталкивается с ситуациями, требующими вме-

---

3. В 1996 г. в Бостоне на конгрессе по экономике культуры была проведена специальная сессия, посвященная 30-летию выхода в свет этой книги. А в следующем году была опубликована монография, посвященная различным вариациям «болезни цен» (*Baumol's Cost Disease... (1997)*).

4. На этот феномен указывал и М. Олсон: «Всякий раз, как кривая спроса пересекает кривую предельных издержек на уровне ниже уровня средних издержек, фирма не может покрыть свои средние издержки» (*Olson, (1986. P.121)*).

шательства государства. И, как показал анализ, многие из них стали предметом «разбирательства» экономической теории, объясняющей эти ситуации и нередко подсказывающей необходимые меры по модификации рынка, направленные на его эффективное функционирование и реализацию социальных интересов. При этом в каждом отдельном случае решается своя задача – поставка общественных товаров, мериторизация спроса на те или иные блага, обеспечение производства продуктов «баумолевской экономики» и т.п. В этой «теоретической мозаике» обнаруживаются две особенности: с одной стороны речь идет о разновидностях рынка товаров и услуг, попавших под общественную опеку, с другой – стандартная теория, рассматривая их всякий раз как специальный случай, не имеет целостного описания такого рынка. Его поиски, собственно, и привели к «Экономической социодинамике».

*Об «Экономической социодинамике».* Опыт обсуждения данной концепции свидетельствует об уместности нескольких специальных замечаний. Во-первых, говоря о ключевой категории этой концепции – несводимых интересах, отметим, что речь идет о двух параллельных процессах, о рыночной и политической ветвях формирования общественных интересов. Понятие несводимости в данном контексте означает лишь то, что *нормативные* интересы, выявляемые политической системой, не могут быть сведены к *позитивным* предпочтениям индивидуумов, выявляемых рыночным путем, т.е. не могут быть представлены в виде какого-либо их агрегата. В том числе и поэтому для экономической социодинамики характерно использование принципа комплементарности индивидуальной и социальной полезности. Во-вторых, комплементарность полезностей трансформируется в комплементарность субъектов рыночного обмена: совокупность индивидуумов дополняет государство, миссией которого является реализация несводимых общественных интересов.

*Мажорирующее свойство.* В этом смысле социальная полезность товаров и услуг, их способность удовлетворять несводимые общественные интересы служит маркером для лю-

бого вида благ, находящихся под опекой общества. Иначе говоря, можно считать справедливым следующее общее утверждение: для того, чтобы товар или услуга принадлежали к классу «опекаемых благ», необходимо и достаточно, чтобы они обладали социальной полезностью. Иными словами, данное свойство является мажорантой для всего класса «опекаемых благ». Это относится к общественным и мериторным благам, к продуктам «баумолевской экономики», к основной массе товаров и услуг, создаваемых в социальном секторе экономики — в отраслях культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.п.

*Универсальный мотив.* Напомню, что в соответствии с неоклассической теорией мотивация государственной активности обусловлена не интересами общества как такового, а особыми функциями государства, выступающего в роли патронажной сестры подслеповатой руки провидения, нанятой для устранения «ошибок рынка». Не погружаясь в детали такого видения, укажем на возможность принципиально иного решения, предложенного «Экономической социодинамикой». В соответствии с данной концепцией несводимый к индивидуальным предпочтениям общественный интерес суть универсальный мотив для активности государства, стремящегося максимизировать собственную функцию социальной полезности. При этом нетрудно показать, что в социальной сфере производятся товары и услуги, которые по определению обладают социальной полезностью (*Рубинштейн (2008б)*). Собственно, в этом и состоит ответ на первый вопрос о причинах общественной поддержки социального сектора.

---

---

## Содержание государственных расходов

Исторически складывалось так, что поддержка «опекаемых благ» — будь то «кошелек» помещика, княжеская, цер-

ковная или государственная казна — носила преимущественно благотворительный характер. Безвозмездная помощь создателям художественных ценностей, другие виды безвозвратных затрат, скажем, на изучение небесных тел или редких видов животных, а также, говоря современным языком, спонсорские расходы, мотивация которых лежит в области прославления донора и формирования его положительного имиджа, в течение многих столетий определяли содержание такой опеки. Образ меценатствующего государства, творящего благие дела, продолжал главенствовать весь XX в., составляя и сегодня основу мировоззрения бюрократии, трансформировавшей во многом институт общественной опеки в феномен личного меценатства за счет бюджетных средств.

*О меценатствующем государстве.* Сама парадигма методологического индивидуализма, лежащая в ядре неоклассической теории, подталкивает к «невыгодной» для социальной сферы интерпретации бюджетных расходов в традициях государства-мецената. Это следует из двух положений. Во-первых, непосредственно из принципа методологического индивидуализма, предполагающего, что любые результаты находят отражение лишь в изменениях благосостояний индивидуумов. И, во-вторых, из «микроэкономического проклятья» бюджетных субсидий — стандартного вывода о том, что субсидии производителям чреваты потерями благосостояния. Опираясь на указанные положения, практикующие «философы от мира сего» стремятся сократить затраты бюджета на социальную сферу, рассматривая их как безвозвратные расходы и ненужное бремя. Когда же приходится финансировать некоторые стороны общественной жизни, то, извлекая своего рода «рену местослужения», они начинают вести себя в духе мецената, забывая о том, что расходуют не личные, а общественные средства. Последствия подобной трактовки социальной политики государства почти всегда оборачиваются недофинансированием социальной сферы.

*Смена парадигмы.* Отказываясь от абсолютизации методологического индивидуализма, теория рынков «опекаемых

благ» исходит из комплементарности полезностей и предлагает иное понимание социальной политики, формируя тем самым «дружественную» среду в отношении отраслей социальной сферы. Во-первых, в соответствии с принципами «Экономической социодинамики» появляется возможность выявления и таких позитивных результатов, которые не находят отражения в индивидуальных благосостояниях. Во-вторых, данная теория «восстанавливает в правах» важнейший инструмент института общественной опеки — субсидии производителям. Другая интерпретация этой экономической категории, с учетом максимизации функции социальной полезности, превращает соответствующие затраты бюджета из безвозвратных расходов в социальные инвестиции, обеспечивающие экономический рост (Рубинштейн (2008в. С. 49—52)).

*От «государства-мецената» к «государству-инвестору».* Результаты предложенной теории свидетельствуют о том, что государство не должно расходовать ограниченные общественные ресурсы, имитируя поведение мецената. Будучи важнейшим институтом общества, оно выступает в качестве «ответственного» за коллективные интересы, реализация которых предполагает опеку некоторых товаров и услуг. Причем речь идет именно об общественном институте, а не о персонифицированном субъекте, принимающем «государственные решения». И в этом смысле расходы государства никак нельзя рассматривать в виде безвозвратных затрат бюджета. Удовлетворение специфических потребностей общества, реализация его социальных установок, включая существующие этические нормы справедливости, — это и есть та отдача, которая превращает государственные расходы в социальные инвестиции, несмотря на то, что не все общественные интересы можно (да и нужно ли?) выразить в терминах экономического роста. Один из важнейших практических выводов предложенной теории — необходимость модернизации социальной политики, основанной на переходе от «государства-мецената» к «государству-инвестору». Пора, наконец, понять, что инвестиции в человеческий капитал — условие экономического развития.

## Сколько бюджетных средств нужно социальной сфере?

Думается, что и в условиях кризиса усилия государства следует сосредоточить не на поисках мер по сокращению бюджетных расходов<sup>5</sup>, а на выработке разумной политики финансирования социального сектора. В пересмотре нуждается сама основа выбора ориентиров национального развития. Речь идет об идеологии «социальных стандартов», которые из-за невозможности адекватного измерения и отсутствия механизмов ответственности за их достижение так и не были освоены российской практикой. Здесь можно говорить даже о соответствующей «институциональной ловушке» (*Полтерович (2004а. (С.5–16; 2007. С. 87–130))*). Трансплантация известного мериторного института (*Musgrave (1959)*) в российскую среду привела к дисфункциям этого института и, в конечном счете, к перерождению «социальных стандартов» в квазигарантии – в «строительные» нормативы размещения сети организаций социальной сферы.

*Стратегия социального императива.* По-видимому, настало время, когда квазигарантии государства надо заменить реальными государственными обязательствами. И с учетом необходимости «урезания» самопровозглашенных полномочий бюрократии имеет смысл обратиться к стратегии «социального императива», в основании которой лежат ненарушаемые финансовые условия функционирования отраслей социального сектора. Иначе говоря, вместо остаточного принципа и щедрот чиновников должны быть установлены

---

5. Рецидивы сокращения бюджетного финансирования по-прежнему имеют место, о чем свидетельствует, например, новое сокращение расходов федерального бюджета на культуру, кинематографию и СМИ: 82,7 млрд руб. – 2008 г., 70,2 млрд руб. – 2009 г., 67,5 млрд руб. – 2010 г. В % к расходам федерального бюджета: 1,26 – в 2008 г., 0,94 – в 2009 г. и 0,83 – в 2010 г. К сожалению, даже этот план оказался излишне оптимистичным. В феврале 2009 г. Правительство Российской Федерации приняло решение о сокращении государственных расходов на культуру еще на 30%.



бюджетные обязательства государства в виде нормативов минимальной доли расходов бюджета, направляемых в отрасли социальной сферы. В условиях разворачивающегося экономического кризиса эта мера выглядит особенно актуальной.

*Нормативный подход.* При наличии гражданского общества и развитых демократических институтов такого рода нормативы вообще не нужны. Собственно, Парламент и является тем общественным институтом, где с учетом ресурсных ограничений вырабатываются текущая и долгосрочная системы приоритетов, обуславливающие нормативные доли бюджетных расходов для всей совокупности интересов общества. Пока же мы сталкиваемся с ситуацией, в которой приоритеты и уровень бюджетных расходов на социальную сферу устанавливаются чиновниками финансового ведомства. При этом российская практика свидетельствует о том, что в условиях отсутствия соответствующих институтов гражданского общества «неконтролируемая зона» активности чиновников всегда оборачивается потерями для социального сектора<sup>6</sup>. В подобных обстоятельствах фактически вынужденной защитой от их произвола является законодательное установление соответствующих минимальных нормативов (*Рубинштейн (2008б)*).

*О минимальной доле бюджетных расходов.* Сформулирую и более жестко: нормативы государственных расходов на социальную сферу — это институт сокращения вредной для экономики свободы экономических чиновников. И здесь ключевая роль принадлежит общественному обсуждению приоритетов стратегии социально-экономического развития России и законодательному установлению нормативов минимальной доли расходов бюджета. В указанных нормативах должны учитываться особенности российской экономики, условием эффективного роста которой в настоящее время является опережающее развитие наукоемких и высокотехно-

---

6. Это проявилось, в частности, в инициированной Минфином систематической приостановке, а затем и полной отмене статей федеральных законов, предусматривающих нормативы бюджетного финансирования науки, культуры и образования.

логичных производств и в целом отраслей, генерирующих человеческий капитал, а также успешный опыт и практика наиболее развитых зарубежных стран.

*Промежуточные институты.* Исходя же из трудностей недостаточно развитой экономики и существующего экономического кризиса, следует попытаться сконструировать «перспективную траекторию» формирования таких нормативов и подумать о введении «промежуточных институтов» (Полтерович (2007. С. 310–324)). И здесь, наверное, главным соображением, которое надо учесть при установлении данных нормативов, является необходимость сокращения существующего отставания России от развитых стран мира по уровню государственного финансирования социального сектора. Приближение к мировому уровню создаст предпосылки и для лечения российской болезни «утечки мозгов и талантов». Выбирая в качестве промежуточных институтов «образцы», на которые целесообразно ориентироваться России при определении минимальной доли государственных расходов на социальную сферу, следует учитывать нынешние особенности нашей страны – имеющее место социальное неравенство и ожидания населения в связи со сложившимся в советское время высоким уровнем развития науки, образования и культуры<sup>7</sup>.

---

### Модели бюджетного финансирования

Нетрудно понять, что установление нормативов бюджетных расходов в отраслях социального сектора всех проблем не решает. Остается еще и такой важный сюжет, как

---

7. В качестве примера построения таких минимальных нормативов приведу научный доклад «К программе социально-экономического развития России 2008–2016» (2008. С. 63–68).

распределение финансовых ресурсов. При этом реальная практика демонстрирует различные его формы. Речь идет о субвенциях и многочисленных видах льгот из арсенала политики налогового протекционизма в отношении производителей «опекаемых благ», о всевозможных талонах, карточках, денежных трансфертах и многих видах льгот для потребителей этих товаров и услуг, о «режимах благоприятствования» и льготах для посреднических организаций, наконец, об институтах, формирующих правовое пространство производства и потребления «опекаемых благ». Не останавливаясь пока на правовых аспектах функционирования социальной сферы (этому будет посвящен последний раздел данной статьи), рассмотрю основные модели распределения бюджетных средств и сформулирую ряд общих соображений, обуславливающих селекцию соответствующих механизмов государственного финансирования.

*Денежные трансферты потребителям.* Речь идет о «главном» механизме перераспределения, принятом в теории благосостояния. В данном случае денежные трансферты позволяют поднять уровень дохода «неимущих» и тем самым создать предпосылки для увеличения потребления опекаемого блага. При этом если индивидуумы, пользующиеся трансфертами, составляют незначительную часть граждан, данный механизм, действительно, способен обеспечить их социальную защиту без каких-либо сдвигов в структуре потребления даже при нецелевом использовании общественных средств. Иное положение складывается, когда группа «бедных» представляет существенную часть населения. В этом случае использование трансфертов чревато негативными последствиями. Во-первых, более чем вероятный факт нецелевого использования общественных средств не позволяет надеяться на выход индивидуумов из «зоны бедности» по опекаемому благу. Во-вторых, существует реальная опасность того, что трансферты, потраченные не по назначению, приведут к структурным сдвигам в потреблении, увеличив спрос на некоторые неопекаемые блага и породив иных «бедных» уже

по другим товарам и услугам (Гринберг, Рубинштейн (1992. С. 43–44), В-третьих, по мере роста числа получателей трансфертов и увеличения суммы выплачиваемых средств возрастает опасность раскручивания инфляционной спирали «цены–доходы–цены».

*Трансферты в натуральной форме (социальные карточки).* Для сокращения рисков нецелевого использования денежных трансфертов применяются так называемые социальные карточки и талоны, предоставляющие возможность приобретения опекаемого товара или услуги по льготным ценам или бесплатно. Данный механизм социальной защиты также направлен на создание условий для роста потребления «опекаемого блага». Однако, как свидетельствует наша собственная история и опыт ряда зарубежных стран, такие карточки и талоны сами становятся часто объектом купли-продажи, что также порождает риски нецелевого использования общественных средств. При этом целесообразность использования социальных карточек и талонов также зависит от размеров той части населения, доходы которой являются недостаточными для потребления «опекаемого блага» в нормативно оправданном объеме<sup>8</sup>. Как и в случае денежных трансфертов, этот механизм общественной опеки позволяет решать поставленные задачи при статистически незначимой группе «бедных» и, наоборот, порождает негативные эффекты, когда они составляют существенную часть населения (Рубинштейн (2008в. С. 53)).

*Субвенции производителям.* Они, как известно, были открыты Александром Пигу (Пигу (1985)), который еще в начале XX в. пришел к выводу о целесообразности субсидирования производства благ, создающих внешнюю экономию. В современной трактовке речь идет о субвенциях (дотациях) товаро-производителям, которые, с одной стороны, создают предпосылки для снижения цен на «опекаемое благо» и тем самым для расширения зоны его ценовой доступности, а с другой —

---

8. Речь идет о нормативных установках общества в отношении потребления мериторных товаров и услуг.

устраняют возможность нецелевого использования общественных средств потребителями этого блага. Вместе с тем и данный инструмент не свободен от недостатков. Дело в том, что дотационное снижение цен на «опекаемое благо» не только расширяет его доступность для «бедных», но приводит и к экономии затрат «богатых». Иначе говоря, не все выделенные средства (субвенции) расходуются на реализацию общественного интереса. Их определенная часть оседает у состоятельных потребителей данного блага. Поэтому эффективность и этого инструмента зависит от размеров опекаемой группы населения. Однако, в отличие от трансфертов и социальных карточек верным является противоположный вывод: субвенции целесообразны лишь тогда, когда опекаемая часть населения является достаточно большой. Хотя и в данном случае этот механизм следует применять в комбинации с прогрессивным налогом на доходы физических лиц, который позволяет вернуть обществу субвенционный эффект экономии затрат «богатых».

*Четыре уровня финансирования.* Осуществляя мероприятия общественной опеки, государство, как уже отмечалось, может воспользоваться довольно широким набором средств, которые применяются, однако, на разных уровнях финансирования и требуют специального комментария. Первый уровень — *административная модель* бюджетных ассигнований государственным органам (министерствам, агентствам и т.д.) для последующего распределения этих средств между конкретными организациями и отдельными направлениями деятельности в социальной сфере. Второй (по степени демократичности процедуры) уровень — *модель распределения средств «на расстоянии вытянутой руки»*<sup>9</sup>. В этом случае правительство определяет лишь общие объемы выделяемых средств, а их распределением ведают независимые от прави-

---

9. Данный принцип (The arm's length principle) был использован впервые в послевоенной Великобритании и с тех пор получил широкое распространение во многих странах мира. За исключением фундаментальной науки (РФФИ и РГНФ) в России эта модель в основном не применяется. См., например, (Аузан (2007. С. 109)).

тельства посреднические организации — фонды поддержки искусства, культурного наследия, образования и науки и т.п. Третий уровень связан с еще большим «вытягиванием руки». На этом уровне применяется *модель квазирыночного распределения ресурсов*, использующая налоговый механизм. Устанавливая соответствующие льготы, государство предоставляет налогоплательщикам, в соответствии с их предпочтениями, решать вопрос — кому и в каком объеме надо оказать поддержку. На четвертом уровне применяется *модель «денежного голосования»* потребителей. Максимальная степень демократизации распределения общественных средств достигается именно в этой квазирыночной модели, где непосредственно потребители, исходя из личных предпочтений, определяют конечный «пункт назначения» полученных от государства трансфертов и социальных карточек.

*О целях и средствах для их достижения.* В целом административная модель обеспечивает максимально допустимое соответствие между сформулированными целями и выделенными для их достижения ресурсами, которое нарушается лишь в меру воздействия на распределение общественных средств эгоистических мотивов бюрократии, обусловленных ее «специальными интересами». Принцип «вытянутой руки» и конкурсные процедуры, хотя и отдаляют представителей государственной власти от денег, а получателей средств от чиновников, все же не устраняют известные «ошибки государства». Преломленные через интересы «специальных групп» общественные потребности оказываются часто искаженными. В то же время, сокращение «присутствия государства» в результате использования квазирыночных процедур распределения общественных ресурсов чреваты утратой исходной социальной мотивации. Преломляющей призмой в этом случае становятся предпочтения индивидуумов, интересы которых не всегда могут обеспечить распределение ресурсов в соответствии с социальными предпочтениями.

*Принцип несовместимости.* В связи с этим позволю себе провести аналогию со знаменитым физическим принци-

пом неопределенности Гейзенберга. Применительно к общественным интересам он может быть сформулирован в виде следующего принципа: детерминизм не выявляемых рыночным путем интересов общества несовместим с рыночными или квазирыночными процедурами распределения общественных средств, необходимых для реализации этих интересов. Иначе говоря, социальные цели, сталкиваясь с рыночными или квазирыночными процедурами распределения общественных средств, утрачивают эту определенность. Таким образом, все распределительные процессы подвергаются альтернативному воздействию двух основных сил: во-первых, со стороны интересов «специальных групп», во-вторых, со стороны индивидуальных предпочтений субъектов рынка. Любая попытка принять одну сторону усиливает ее искажающее воздействие и мультиплицирует ошибки конечного результата. При этом все уровни и связанные с ними модели распределения бюджетных средств дополняют друг друга, определяя единую многоканальную систему финансирования социальной сферы.

*Диверсификация источников финансирования.* Мировая практика не знает стран, отказывающихся от поддержки социальной сферы. И при всем отличии применяемых механизмов речь всегда идет о бюджетных средствах, о разных способах распределения «усилий» между бюджетом и внебюджетными источниками финансирования этого важного сектора экономики.

В США, например, наряду с прямыми бюджетными ассигнованиями приоритет отдан стимулирующим налоговым механизмам. При этом недополученные налоговые доходы государства превышают бюджетное финансирование социальной сферы многих стран мира. В Германии и Франции, наоборот, основу финансовых ресурсов социальной сферы составляют бюджетные ассигнования. Англия подарила миру принцип «вытянутой руки».

В Эстонии более десяти лет применяется Закон о *Ku-Ituurkapital*, предусматривающий наличие бюджетного

фонда поддержки социальной сферы и отчисления в этот фонд части доходов игорного, табачного и алкогольного бизнеса. В Италии действует беспрецедентный Закон, устанавливающий отчисления половины прибыли сберегательных банков в региональные фонды поддержки отраслей социальной сферы. Наконец, во многих странах Европы в пользу социального сектора введены специальные налоги на доходы от проведения лотерей, игорного бизнеса, а также отчисления от доходов с продажи чистых кассет и бытовой аудио- и видеотехники. Учитывая мировой опыт, представляется целесообразной трансплантация многих из этих успешных институтов, уже зарекомендовавших себя в европейских странах ближнего и дальнего зарубежья, в экономическую практику нашей страны (*Человек в мире экономики (2007а. С. 52–55)*).

В целом же применение того или иного механизма общественной опеки, их эффективной комбинации зависит от множества конкретных обстоятельств. При этом успешность применяемых инструментов определяется не только добросовестностью и искусством управления людьми, принимающих соответствующие решения, но и институциональной средой, формируемой правовыми нормами, регулирующими деятельность организаций социальной сферы.

---

### Институциональная среда

Парадокс российской жизни заключается в том, что правовой элемент государственной активности носит в последнее время явно недружественный характер в отношении всего социального сектора. Возникает даже ощущение, что принимаемые законы обращены против данной сферы. Как будто страна стремится избавиться от своего важнейшего ресурса — человеческого капитала. Примеры тому — 20-я глава второй части Налогового кодекса, печально знаменитый 122 закон,



реформы в области образования и здравоохранения, а главное, стратегия реформирования бюджетного сектора, наиболее ярко проявившаяся в Федеральном законе Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Федеральном законе от 13 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов РФ».

*Закон об автономных учреждениях.* В соответствии с данным законом уже 2009 г. большинство учреждений социальной сферы будут преобразованы в «автономные учреждения». Среди многочисленных задач, связанных с реализацией этой институциональной реформы, особое место занимают две взаимосвязанные проблемы, обусловленные статьей 4 (пп. 2–5) указанного закона. Речь идет о «заданиях для автономного учреждения», которые устанавливает Учредитель, и о «финансовом обеспечении» этих заданий. Внедрение этой модели финансирования организаций социального сектора имеет несколько аспектов. Во-первых, речь идет об отмене для них сметного порядка финансирования и возможности самостоятельно распоряжаться всеми внебюджетными доходами. Во-вторых, данная модель ориентирована на переход к проектной форме финансирования и превращение конкурсного порядка распределения бюджетных средств из вспомогательного в основной. В-третьих, применение этой модели влечет за собой внедрение технологии «бюджетирования», требующей разработки показателей, отражающих итоговые результаты деятельности организации. И если для некоторых организаций, преобразуемых в «автономные учреждения», конструирование такого рода показателей особых трудностей не вызывает, то в отношении, скажем, учреждений культуры, науки и образования, эта задача превращается в головоломку, не имеющую однозначных решений.

*О проектном фетишизме.* Речь идет о необоснованной абсолютизации принципа: «деньги выделяются организации

не потому, что она существует, а в зависимости от результатов ее работы» (*Бремя государства и экономическая политика ...* (2002. С.52)). Я исхожу из целесообразности вмешательства государства лишь в тех случаях, когда сам рынок не справляется. К таким особым случаям, повторю еще раз, относится социальная сфера, где не выявляемые рыночным путем общественные интересы генерируют государственную активность. Ее вектор отражается в уставных целях учреждений – миссии некоммерческих организаций, создаваемых государством в данной сфере. Направляя эти организации на выполнение указанной миссии, государство берет на себя бюджетные обязательства по финансированию их текущей деятельности и потому не может быть ориентировано на отдельные проекты, имеющие определенную длительность и конкретное содержание. Другое положение характерно для организаций, учредителем которых государство не является и поэтому не имеет перед ними никаких бюджетных обязательств. В этом случае, наоборот, наиболее приемлемыми являются проектное финансирование и конкурсный порядок распределения бюджетных средств<sup>10</sup>. Подчеркну в связи с этим, что для автономных и бюджетных учреждений методы проектного финансирования можно рассматривать лишь в качестве вспомогательных механизмов распределения бюджетных средств. Поэтому, размышляя о проводимой реформе, следует исходить из необходимости сохранения двух «родовых» признаков деятельности организаций социальной сферы – наличия уставных целей, отражающих государственную политику, и бюджетных обязательств государства по финансированию текущей деятельности этих организаций.

*О бюджетировании.* Не буду повторять множество критических замечаний в адрес бюджетирования. Отметим лишь

---

10. Некоторые специалисты считают, что «расширение участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг, финансируемых из бюджетных источников» должно стать главным направлением государственной политики развития некоммерческого сектора (Шадрин (2007. С. 98)).

многократно высказанное недоверие специалистов к этому вектору реформы. Оно основано на том, что «принцип примитивной «сдельщины» предлагается внедрить, причем внедрить всеохватно и форсированно, в явно неподходящих для этого сферах» (Некипелов (2005)). Нет необходимости говорить и об особенностях науки, культуры и образования, принадлежащих к тем секторам общественной жизни, где определить реальные «результаты работы», не подменяя их утилитарными и сиюминутными выгодами, более чем сложно, а, может быть, в режиме актуального времени — и вовсе невозможно. Административное «продавливание» этой, внешне привлекательной, идеи выделять бюджетные средства, ориентируясь на конечные и, главное, измеримые результаты, приведет к тому, что уже было в эпоху плановой экономики — к бесплодным поискам «хороших» показателей. При этом повсеместная замена финансового обеспечения миссии организаций социальной сферы финансированием конкретных проектов предполагает, что орган управления, выделяющий средства, один ведает об истинных интересах общества. Все это очень напоминает Госплан с его административным знанием «кому и что производить». Такая «либеральная альтернатива» (*Время государства и экономическая политика...*(2002. С.95)) вполне может обернуться централизованным планированием. Отвергая этот сценарий развития, мы исходим из того, что без уставного делегирования полномочий учреждениям социальной сферы общественные интересы реализованы быть не могут.

*Экспроприация внебюджетных доходов.* В дополнение ко всему над учреждениями социальной сферы навис дамоклов меч в виде принципа бюджетозамещения. Строго говоря, это уже и не дамоклов меч. После того, как был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ...», мечта Минфина о бюджетозамещении стала для бюджетных учреждений «угнетающей реальностью». Чтобы разобраться в причинах подобного ренессанса нерыночного мировоззрения, имеет смысл рассмотреть аргументы архитекторов бюджетной реформы. Главный из них со-

стоит в следующем: доходы, зарабатываемые учреждением с использованием имущества учредителя, должны принадлежать собственнику, т.е. государству, создавшему это учреждение и передавшему ему в управление соответствующее имущество. Казалось бы, все выглядит логично и даже убедительно, если бы не одна деталь, указывающая на особенность организаций социальной сферы, основу деятельности которых составляет творческий труд. Недоучет этого привел к непониманию важного факта — внебюджетные доходы многих учреждений в очень большой мере обусловлены «человеческим капиталом» этих организаций, а не имуществом их учредителей. Потенциал «умения», «знания как» и «бренд» конкретных организаций, относящиеся к интеллектуальной собственности их работников, обеспечивают этим организациям дополнительные доходы, включая, кстати, и помощь, которую они получают от спонсоров. Именно по этой причине традиционный минфиновский аргумент следует считать явно ошибочным.

\* \* \*

Теория рынков «опекаемых благ» — это не только общий подход, позволяющий соединить разбросанные по разным теоретическим конструкциям экономические описания специфических рынков товаров и услуг и найти универсальные ответы в отношении признаков этих благ, мотивации их общественной опеки и экономических механизмов ее осуществления. Не менее важной стороной данной теории являются ее прикладные аспекты, несколько в иных тонах освещающие закономерности функционирования социальной сферы и непосредственно государственную активность, указывающие на необходимость принципиального пересмотра основ социальной политики.

В этом смысле теория рынков «опекаемых благ» предлагает «дружественное» в отношении социальной сферы решение указанных проблем. Во-первых, в соответствии с принци-

пами «экономической социодинамики» она позволяет выявить и такие позитивные результаты, которые не находят отражение в индивидуальных благосостояниях. И, во-вторых, данная теория «восстанавливает в правах» важнейший инструмент института общественной опеки — субсидии производителям. Иная интерпретация этой экономической категории, с учетом стремления государства максимизировать функцию социальной полезности, превратила такие бюджетные затраты из безвозвратных расходов в необходимые социальные инвестиции, обеспечивающие экономический рост.

Именно поэтому данная теория может стать основой для формирования нового взгляда на государственную политику в социальной сфере, где производится и потребляется большинство «опекаемых благ». Пять принципиальных вопросов и предложенные ответы на них — это и есть «новый взгляд» на государственную активность в социальном секторе экономики. Я отдаю себе отчет в том, что ряд позиций настоящей статьи носит дискуссионный характер. Таковы мои общие представления о том, как должен выглядеть диалог государства с «действующими лицами и исполнителями» в социальной сфере.

**Ю.Г. Павленко**

Руководитель Центра институтов  
гражданского общества ИЭ РАН,

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Говоря об актуальности проблематики гражданского общества в современных условиях, отметим следующее. Во-первых, в условиях становления экономики знаний, роста значения человеческого и социального капиталов общественный, или так называемый третий, сектор, наряду с государством и рынком, объективно усиливает свои позиции и роль в социально-экономическом развитии.

Широко распространенный и привычный взгляд на современное общество во многом определяется ролью и значением в нем рыночной экономики. Это находит свое отражение в «экономоцентристском» взгляде на общество. Подобный подход исходит из двухполюсной модели, когда одним полюсом служит рынок (бизнес), а другим – государство (власть). Однако более комплексный подход к анализу современного общества зиждется скорее на трех основах. Первой является рынок (частный капитал), второй – государство (государственный капитал) и третьей – общество (социальный капитал). Следует учитывать и то обстоятельство, что, как показывает практика, в экономике одни и те же цели могут быть достигнуты тремя принципиально различными способами: частной сдел-

кой — куплей-продажей (бизнес), принуждением (государство) либо многосторонней договоренностью (гражданское общество). Разумеется, пропорции между этими способами в каждый данный момент и в каждой стране будут разными, постоянно меняясь. Таким образом, речь должна идти не о нахождении более гармоничного баланса между рынком и государством, а о гармонизации взаимосвязей между всеми тремя секторами.

Примечательно, что хотя в истории человечества, как показывают исследования, в частности К. Поланьи, именно социальное сообщество предшествовало формированию рынков и властных структур, а рыночному, или экономическому, обмену предшествовал социальный, — последний остается наименее признанным. На протяжении XX в. он был маргинализирован в большинстве стран, хотя именно «третий сектор» является не только наиболее древней, но, пожалуй, и наиболее важной основой общества, служащей фундаментом, в том числе и для обоих других секторов.

Во-вторых, отношения между гражданским обществом и экономикой суть отношения взаимного влияния и проникновения. Так, экономические или производственные отношения представляют собой одновременно социальные и правовые отношения. Экономика развивается под воздействием многочисленных государственных, общественных и собственно экономических регуляторов экономических процессов. Совокупность и характер этих регуляторов определяется своеобразием гражданского общества в конкретной стране.

«Качество», развитость гражданского общества и его институтов во многом определяют уровень развития экономических отношений и, в конечном счете, эффективность экономики. Вместе с тем высокие стандарты в таких относящихся к экономике параметрах, как минимальный уровень доходов в обществе, доступность образования, медицинских услуг, достижений культуры, показатели распределения доходов населения, действенность антимонопольной политики, защита интересов потребителя, мелкого и средне-

го предпринимателя и работника в целом, во многом определяют качество гражданского общества.

Наконец, в-третьих, гражданское общество выступает как ответ на вызовы «общества риска» (У. Бек). Происходит перераспределение влияния власти от политических акторов, привязанных к определенной территории (правительства, парламенты, профсоюзы), к экономическим акторам, которые не ограничены в своих действиях территориальной привязкой (многонациональные корпорации, капитал, финансы, торговля). В результате сужается пространство для маневра со стороны государства. Те риски, которые прежде брали на себя государство и экономика, перекадываются теперь на плечи отдельных индивидуумов. Это означает, что традиционный политико-экономический инструментарий решения проблем во многом устарел.

---

### Теоретические заметки

В своей глубинной основе концепция гражданского общества восходит к идеалу свободного, самоуправяемого социального порядка, находящегося в конструктивных взаимоотношениях с государством. В нормативном плане оно призвано описывать желательные отношения между гражданами, а также между обществом и государством.

В современной либеральной теории гражданское общество рассматривается как независимая от государства, но охраняемая им сфера социального взаимодействия. При этом определенное напряжение в отношениях «гражданское общество — государство» в рамках данных представлений вытекает из минимизации роли государства и акцентирования самостоятельности индивидов и групп, которые сами знают, что приведет их к благополучию и процветанию. Государство же рассматривается как совокупность институтов и практик,



главной функцией которых является сохранение социального порядка и свободы граждан.

Оппозицией индивидуалистическому рыночно-демократическому либерализму в трактовке гражданского общества выступает коммунитаризм<sup>1</sup>, предлагающий большую сбалансированность между правами и обязанностями граждан, а также между автономией личности и общими для данного сообщества ценностями.

Важную роль в отношениях между государством и гражданским обществом играет так называемая публичная сфера. Ю. Хабермас характеризует публичную сферу как структуру коммуникаций, укорененных в «мире жизни» путем сети различного рода объединений гражданского общества. Именно в этой структуре коммуникаций проявляются конфликты, разрешаемые с помощью политической системы. Роль данной сферы состоит в артикулировании проблем и передаче их от гражданского общества государству (*Habermas (1996. P. 359–360)*).

Успешное развитие гражданского общества зависит от развития демократии, которая создает институциональные рамки для его функционирования. Но вместе с тем, уровень и качество демократии зависят от того, каково гражданское общество. Без сильного гражданского общества, способного к самоорганизации без оглядки на государство, а также к влиянию на процессы принятия решений посредством развитой публичной сферы, демократия, по мнению некоторых авторов, превращается в плебисцит: «...демократия в западном мире настолько редуцирована по форме и содержанию, что представляет собой нечто не многим большее, чем плебисцит» (*Hirst (1996. P.91)*).

Осмысление концепции гражданского общества охватывает и вопросы его границ, а также части социального пространства, которые оно включает. Гражданское общество не является альтернативой государству и рынку (экономике).

---

1. Ведущий представитель данного направления – американский социолог А. Этzioni.

Оно создает целое лишь вместе с государством и рынком. Лишь тогда, когда эти три сферы сосуществуют, выступают вместе, дополняют, контролируют друг друга, можно говорить о порядке свободы, как личностной, так и гражданской (Yung (2002. P. 180 — 181)).

В постиндустриальном обществе объективно меняется роль материально-вещественных факторов в развитии экономики и тем самым роль собственности на эти факторы. Данное обстоятельство должно оказывать и оказывает свое воздействие и на социальную структуру общества, в том числе и на содержание понятия «средний класс». Рост значения знаний как фактора в развитии экономики и общества в целом объективно ведет к демократизации и децентрализации. Это определяется следующими обстоятельствами: во-первых, знание обладает способностью распространяться, не уничтожаясь в процессе его потребления, а также легко накапливаться; во-вторых, знание, в силу перечисленных особенностей, способно не только распространяться, но и генерироваться на самых различных уровнях социально-экономической системы. Данные его характеристики объективно усиливают позиции граждан и соответственно гражданского общества в целом.

Существуют опасности деформации гражданского общества и даже его дегенерации, поскольку, по словам Дж. Кина, каждое гражданское общество инфицировано внутренними источниками «нецивилизованности» и, как правило, содержит в себе определенный потенциал насилия, выступающего как побочный продукт гражданского общества (Kane (1998. P. 135—136)).

Вторая угроза связана с существованием рисков и неопределенности, касающихся ключевых аспектов жизни граждан, например, проблем занятости, экономического положения, охраны здоровья и т.д.

Третья угроза связана с тем, что социальные представления, практические схемы в сознании акторов устойчивы и могут быть более долговечны, нежели социальные отношения, их породившие.

Преодолеть отмеченные угрозы можно различными способами, которые условно делятся на два типа механизмов. Это, во-первых, политические, правовые и даже военно-полицейские средства и механизмы государства и его институтов. Они являются как бы «внешними» по отношению к гражданскому обществу. Это так называемые «жесткие», или «твердые», механизмы и средства, служащие вспомогательным инструментом для негосударственной сферы.

Второй тип инструментов преодоления угроз гражданскому обществу — это механизмы, возникающие в нем самом — так называемые «мягкие» механизмы. Это малоизученные механизмы переговоров, договоренностей, компромиссов, убеждения других с помощью силы аргументов, а не аргументов силы. Это то, что Ю. Хабермас называет «процессом коммуницирования, сориентированным на достижение консенсуса» (*Keane (Can Civil...)*).

---

---

### Глобальное гражданское общество и национальные модели

Глобальное гражданское общество — это динамично развивающаяся негосударственная система социо-экономических институтов, объединенных на глобальном уровне, деятельность которых ощутима в глобальном масштабе. Их характеризует плюрализм власти и неприменение силы в сферах социальной, деловой и политической активности (*Keane (2003. P.8—9)*).

Можно выделить две принципиально различные трактовки перспектив развития глобального гражданского общества.

Либеральная трактует его как совокупность разнородных социальных институтов и движений, как атомарное социальное пространство. Одним из катализаторов глобального гражданского общества выступает рынок в рамках современ-

ного глобального капитализма, или так называемого турбокапитализма<sup>2</sup>. Турбокапитализм несет с собой определенное «цивилизующее» воздействие на многие отсталые в экономическом смысле регионы мира, приобщая их граждан к достижениям научно-технического прогресса, информируя о наличии более высоких материальных стандартов жизни, формируя тем самым более высокий уровень социальных потребностей и притязаний. В то же время турбокапитализм, или «новую экономику», сопровождают явления быстрого расслоения глобального общества, которое проходит зачастую поверх национальных границ.

Реакцией на такое развитие глобальной экономики и общества является коммунитаристский подход, при котором гражданское общество рассматривается как глобальное сообщество, исповедующее общие моральные принципы и преследующее общие цели. Содержание концепции гражданского общества вытекает из социально-политического контекста конкретного общества в конкретный период его существования.

Современный характер гражданского общества в различных странах определяется как общими закономерностями развития человеческой цивилизации, ее социально-политических и экономических отношений, так и национальными особенностями, вытекающими из конкретных исторических условий тех или иных стран и регионов.

Говоря об общих закономерностях, отметим возрастающую роль гражданского общества в социально-экономическом развитии. «Гражданское общество, — пишет британский социолог Э. Гидденс, — является фактором одновременного сдерживания рынка и государства. Ни рыночная экономика, ни демократическое государство не мо-

---

2. Понятие турбокапитализма было введено в профессиональный лексикон американским экономистом Э. Люттваком, обозначившим этим термином «новую экономику», в которой доминирует циркуляция виртуальных денег, где денежный оборот фондовых бирж, рынков ценных бумаг больше, чем при производстве реальных товаров и услуг, и где капитал освобожден от государственных и национальных рамок.

гут эффективно функционировать без цивилизующего влияния гражданских ассоциаций» (*Giddens (2000. P. 64)*).

Вышесказанное позволяет, на мой взгляд, с определенным основанием утверждать, что современное гражданское общество это:

- общество, достигшее партнерских отношений с государством, способное поставить государство под свой контроль, в котором возможность его членов реализовать свои права и обязанности дополняется способностью государства обеспечить безопасность общества в целом и отдельных граждан;
- общество, контролирующее не только государство, но и богатство страны, общество с развитыми партнерскими отношениями между обществом, государством и экономикой.

Говоря о национальных особенностях, вытекающих из конкретных исторических условий тех или иных стран и регионов, отметим, что идея примата гражданского общества над государством являлась исторической особенностью стран Западной Европы. Она связана как со специфической правовой традицией, которая наделяет индивидов личными правами, так и особой экономической традицией, исходящей из рационального эгоистического интереса, а кроме того, еще и институциональной традицией отделения государства от гражданского общества» (*Эйзенштадт, Шлюхтер (2007)*).

Историческое развитие России характеризовалось идеей примата государства над гражданским обществом и бизнесом. Здесь предпринимательство являлось сферой, подконтрольной государству, и его развитие осуществлялось по инициативе последнего. Подобное внимание и опека со стороны государства привели к тому, что устойчивость положения в предпринимательском сообществе зависела от государства (предпринимателем могли назначить), а конкуренция в этих кругах происходила не в поле деловой активности, а в области отношений предпринимателя с государством.

Объективный взгляд на положение дел в современной России показывает, что реальное воздействие на экономическое развитие страны в настоящий период оказывают преимущественно власть и бизнес, оставляя с трудом формирующееся гражданское общество в положении «постороннего наблюдателя». И в этом состоит одна из главных проблем, сдерживающих социально-экономическое развитие страны, поскольку данный «посторонний наблюдатель» составляет и представляет большинство ее населения. В свою очередь, отсутствие развитого гражданского общества и его эффективных институтов и соответственно действенных механизмов общественного контроля порождает соблазн безответственности как у власти, так и у бизнеса.

---

### Масштабы и социальная активность институтов гражданского общества

Деятельность институтов гражданского общества далеко не в полной мере находит отражение в статистике. Прежде всего это связано с тем, что многие общественные инициативы, объединения граждан официально не зарегистрированы, а также не считают необходимым информировать общество о своей деятельности. Поэтому основная информация о субъектах гражданского общества включает сведения о некоммерческих организациях, которые ведут ту или иную хозяйственную деятельность, а потому поддаются учету.

По данным Росстата, общая численность некоммерческих организаций (исключая органы государственной и муниципальной власти<sup>3</sup>) в Российской Федерации на 1 января 2008 г. составила 655,4 тыс. Более 60% российских не-

---

3. Имеются в виду НКО, создаваемые органами власти.

коммерческих организаций действуют в таких сферах, как предоставление социальных услуг, образование, наука, здравоохранение, спорт и культура.

Подготовленные Росстатом на основе Общего классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) данные показывают, что почти 40% организаций, учитываемых современной российской статистикой как некоммерческие, по характеру их деятельности едва ли можно отнести к структурам гражданского общества.

Тематика гражданской активности стабильно присутствует во всех видах средств массовой информации. Причем чаще всего в СМИ упоминается профсоюзная тематика. Это связано с тем, что профсоюзы действуют в сфере труда, где формируются и реализуются основные интересы граждан, возникают конфликты, которые и вызывают вполне оправданный интерес прессы.

В то же время данные масштабного исследования динамики позиционирования проблем развития гражданского общества в средствах массовой информации показывают, что тематика, связанная с проявлением гражданской активности в большинстве своем не является для российских СМИ приоритетной (*Динамика... (2008)*). Это связано с несколькими причинами.

Во-первых, по мнению большинства экспертов, гражданское общество на сегодняшний момент в России еще не является той силой, которая способна влиять на принятие важных государственных решений.

Во-вторых, среди проявлений гражданской активности в настоящее время редко присутствуют «конфликтные», протестные, эмоционально окрашенные новостные поводы, которые представляют интерес для общества и, как следствие, для СМИ, которые вынуждены этот интерес удовлетворять.

Такая ситуация дополнительно осложняется тем, что большинство общественных объединений не всегда осознают важность своего позиционирования в СМИ. А если и осознают, то не умеют правильно донести до представителей СМИ цели,

мотивы и результаты своей деятельности. По мнению экспертов, представители НКО в большинстве своем не имеют представления о механизме работы средств массовой информации.

Наиболее активной работой со СМИ отличаются политические и правозащитные организации, которые по роду своей деятельности чаще других общественных организаций генерируют эффективные в плане эмоционального воздействия информационные поводы и инициативно взаимодействуют со СМИ. Особенно это относится к интернет-изданиям.

Проведенное исследование показало также, что упоминаемость всей совокупности понятий, объединенных в объекте «гражданское общество», в федеральных СМИ в последнее время несколько выросла, что свидетельствует о положительной динамике. Немаловажную роль в процессе такого роста упоминаемости играет Общественная палата РФ, которая многими своими акциями привлекает внимание СМИ к данной тематике. В целом российские СМИ реагируют в основном на «скандальные», конфликтные информационные поводы. Информация же о проведении различного рода мероприятий, затрагивающих проблемы развития гражданского общества, для СМИ часто не представляет серьезного интереса.

Оценить роль и место некоммерческого сектора в экономике России позволяют данные Росстата, публикуемые ежегодно в составе системы национальных счетов. Применяемый при этом органами статистики Классификатор институциональных единиц по секторам экономики (КИЕС) точнее очерчивает границы некоммерческого сектора, сближает состав включаемых в него организаций с совокупностью структур гражданского общества. По этой классификации основными признаками НКО являются предоставление нерыночных услуг и товаров населению и возмещение своих затрат преимущественно за счет членских взносов, дарений, спонсорской помощи и доходов от собственности. В сектор НКО при этом не включаются государственные и муниципальные (бюджетные) учреждения социальной сферы.



По данным Росстата, опубликованным в 2008 г., доля некоммерческого сектора в валовом внутреннем продукте России составляла 1,2% в 2002 г., затем снизилась до 0,5% в 2005 г. и оставалась на этом уровне без изменений в 2006 – 2007 гг. (*Национальные счета России... (2008. Табл. 2.4.2)*). Однако влияние институтов гражданского общества выходит далеко за рамки их доли в ВВП. Главное – это всестороннее воздействие на жизнь страны. По мнению привлеченных Общественной палатой РФ экспертов, можно выявить следующие основные тенденции, связанные с развитием гражданского общества (*Доклад ... (2008)*):

- усиление активности и влияния государства в разных сферах гражданского общества;
- развитие диалога государства и институтов гражданского общества в рамках законотворческого процесса;
- системное развитие благотворительности;
- усиление общественной активности граждан;
- развитие профессионализма НКО при общем снижении их числа.

По оценкам экспертов, именно эти тенденции будут доминирующими в ближайшие годы.

Наиболее многочисленную группу НКО, относящуюся к институтам гражданского общества, составляют общественные организации, действующие в сфере труда – профессиональные союзы и объединения работодателей.

В России членами профсоюзов являются более 28 млн чел. Крупнейший профцентр – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), объединяющая 41 профсоюз. Кроме того, в России действуют: Всероссийская конфедерация труда (ВКТ) – 7 профсоюзов; Конфедерация труда России (КТР) – 9 профсоюзов, Соцпроф – 10 профсоюзов.

О социальной активности российских профсоюзов можно судить по следующим данным. По данным Общественной палаты РФ за 2008 г., только правовыми службами членских организаций ФНПР выявлено 160 510 и устранено 145 810

нарушений трудового законодательства, восстановлено на работе 1 719 человек. В целом с участием представителей профсоюзов в судах рассмотрено 14 593 исковых заявления, из которых 13 144 удовлетворены полностью или частично. В стране действует 59 отраслевых, 78 региональных трехсторонних соглашений, а также 179 тыс. коллективных договоров, под действие которых, по оценкам экспертов, попадает около 20 млн человек.

Потенциальная конфликтность в сфере труда — объективная реальность экономических отношений во всем мире. Однако в российских условиях конфликтность в данной сфере усугубляется рядом проблем. Это, во-первых, низкий уровень заработной платы, определяемый относительно низкой производительностью труда работников. В то же время можно говорить и об отсутствии справедливой оценки их труда, поскольку производительность труда в России в расчете на единицу затрат на рабочую силу или на единицу заработной платы в полтора—два раза выше, чем в наиболее развитых странах. Во-вторых, необоснованная дифференциация в оплате труда, где более половины его фонда приходится на 20% наиболее высокооплачиваемых работников. В-третьих, многочисленные нарушения трудового законодательства. Органами прокуратуры в 2008 г. выявлено более 800 тыс. фактов таких нарушений.

Отмеченные деформации трудовых отношений, на мой взгляд, определяются неравенством социальных позиций и реального веса на предприятиях работодателей и профсоюзов. Кроме того, часто в роли постороннего наблюдателя выступает государство и его структуры. Так, в рамках исследований, проводимых по заказу Общественной палаты РФ около половины опрошенных экспертов (государственных служащих) низко оценили свою информированность о профсоюзах. При этом опрошенные госслужащие важность контактов с профсоюзами по вопросам выработки социальной политики оценивают ниже, чем с работодателями. Не удивительно, что в рамках трехсторонних комиссий мнение профсоюзов учитывается слабо.

Все это не способствует становлению институтов гражданского общества в сфере труда, создает предпосылки для внеправовых форм протеста работников, вызывает напряженность. Почти треть респондентов по данным исследования, проведенного в Академии труда и социальных отношений, оценивают взаимоотношения между работниками и администрацией как напряженные, и более 2% констатируют наличие открытого конфликта (*Мониторинговое исследование... (2008)*).

Очевидно, существует необходимость усиления воздействия на бизнес в направлении повышения цены труда, более справедливого распределения вознаграждения между различными участниками экономической деятельности со стороны как структур гражданского общества, так и государства. Целесообразно развитие правовых механизмов правозащитной деятельности профсоюзов, повышение эффективности трехстороннего взаимодействия, статуса трехсторонних комиссий, наделение их правом принятия обязательных для исполнения сторонами решений.

Что касается перспектив развития гражданского общества в нашей стране, то они, на мой взгляд, будут определяться следующими обстоятельствами:

- развитие современного гражданского общества – общемировая тенденция. Она определяется важной институциональной ролью, которую данный социальный феномен наряду с государством и бизнесом объективно призван играть в социально-экономическом развитии как отдельных стран, так и глобального сообщества в целом;
- цивилизационные и региональные особенности и различия гражданских обществ не отменяют потребности и возможности его формирования во всех без исключения странах и регионах мира;
- благоприятные перспективы развития гражданского общества во многом зависят от осознания его полезности и необходимости со стороны правящей элиты,

а также от преодоления синдрома оппозиционности и нигилизма по отношению к государству в сознании широких слоев населения;

- для России успешность формирования гражданского общества будет зависеть от нашей способности найти и поддержать оптимальный баланс между двумя крайностями: цивилизационной и национальной исключительности в его содержании и формах, с одной стороны, и имитаторства, некритического заимствования — с другой.

**Р.И.Капелюшников**  
Заместитель директора Центра  
трудовых исследований ГУ-ВШЭ

## ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ РЫНКА ТРУДА

Успешное развитие отечественной экономики невозможно без эффективной и живой по прозрачным правилам системы трудовых отношений. По прошествии более чем пятнадцати лет экономических реформ можно говорить о формировании специфической российской «модели рынка труда». Каковы ее отличительные особенности? Способствовала ли она успешному ходу рыночных реформ или, напротив, выступала их тормозом? Почему на российском рынке труда соблюдать формальные «правила игры» очень часто оказывается дороже, чем действовать невзирая на них, и почему миллионы людей предпочитают работать не по «закону», а «по понятиям»? Адекватна ли сложившаяся модель рынка труда задачам, которые выдвигаются на первый план в условиях экономического роста? И, наконец, возможно, самое интересное: насколько вероятен ее слом в ходе острейшего финансового кризиса, с которым столкнулась отечественная экономика? Пойдет ли адаптация на рынке труда все теми же привычными путями, хорошо знакомыми по опыту 1990-х гг., или же вместо этого следует ожидать резкого сброса занятости и масштабного разрастания армии безработных? Сегодня существует настоятельная потребность как в

преодолении искаженных представлений о текущем состоянии российского рынка труда, так и в адекватной оценке перспектив его будущего развития.

К сожалению, ключевые особенности российской модели рынка труда не до конца осознаны даже экспертами, не говоря уже о политиках или общественном мнении. Общая картина обычно теряется за обсуждением многочисленных парадоксов и «нестандартных» механизмов адаптации. Российский рынок труда воспринимается скорее как нагромождение аномалий, чем как целостная и по-своему внутренне стройная система. При этом он не ведет себя хаотически, а подчиняется вполне определенной логике, вытекающей из особенностей сложившейся модели.

Важно отметить, что такая модель рынка труда никем не конструировалась «сверху», по заранее составленному плану. Она складывалась спонтанно, под воздействием решений, которые принимались независимо друг от друга государством, предпринимателями и работниками. Накладывающиеся реакции основных участников рынка труда зачастую приводили к результатам, которые никем не прогнозировались и для всех оказывались неожиданными. И если вначале могло казаться, что это какие-то случайные aberrации, то с ходом времени становилось все очевиднее, что речь идет об устойчивых, самовоспроизводящихся формах трудовых отношений.

В зарубежных транзитологических исследованиях тезис о существовании двух альтернативных моделей «переходного» рынка труда можно считать общепринятым. Ареал распространения первой – страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), второй – Россия и другие республики бывшего СССР (страны Балтии обычно рассматриваются в качестве особого промежуточного случая). К сожалению, отечественные исследователи, как правило, игнорируют этот вывод. В результате даже такая проблема, как реформирование трудового законодательства, чаще всего обсуждается в отрыве от реального функционирования российского рынка труда, без

увязки с отличительными особенностями той модели, сформировавшейся в «шоковые» 1990-е гг.

Эволюция трудовых отношений в странах ЦВЕ в общем и целом соответствовала исходным ожиданиям, сопровождавшим старт рыночных реформ. Все они с известными вариациями (иногда более, иногда менее существенными) воспроизводили тот тип рынка труда, который хорошо известен из опыта ведущих стран Западной Европы (Бельгии, Германии, Испании, Франции, Швеции и др.). Это рынок с высокой степенью защиты занятости, сложными механизмами заключения коллективных договоров, значительной сегментацией рабочей силы и устойчивой долговременной безработицей<sup>1</sup>.

Понятно, что переходное состояние экономики неизбежно накладывало отпечаток на функционирование рынков труда в странах ЦВЕ. Многие критически важные проблемы, с которыми они сталкивались, были незнакомы странам со зрелой рыночной экономикой (такие, скажем, как подстройка заработной платы к резкому падению спроса на рабочую силу в условиях трансформационного спада, необходимость перемещения значительной массы работников из государственного сектора в частный и т.п.). Кроме того, они не располагали достаточными финансовыми ресурсами, чтобы полностью копировать институциональный каркас, характерный для «устоявшихся» рынков труда. В тех же случаях, когда такой набор институтов механически переносился в переходную экономику, результаты оказывались обескураживающими. Наверное, самый впечатляющий пример — это земли бывшей ГДР, где подобный перенос привел к возникновению сверхвысокой и сверхпродолжительной безработицы. Тем не менее, ориентация стран ЦВЕ на западноевропейский опыт едва ли подлежит сомнению, и чем дальше шло его освоение, тем больше их рынки труда

---

1. Подробный анализ эволюции рынков труда в странах Центральной и Восточной Европы см.: (Boeri, Burda, Kollo (1998)).

приближались к западноевропейскому прототипу со всеми присущими ему достоинствами и недостатками, проблемами и ограничениями.

Первоначально ничто не предвещало, что развитие российского рынка труда пойдет по иному сценарию и что его итогом станет формирование специфической модели, во многом отличной от той, что утвердилась в странах ЦВЕ. С самого начала Россия вслед за другими реформируемыми экономиками включилась в «импортирование» стандартного набора институтов, действующих в данной сфере: был введен законодательный минимум заработной платы, создана система страхования по безработице, легализована забастовочная деятельность, сформирована сложная многоступенчатая система коллективных переговоров, установлены налоги на фонд оплаты труда, внедрена политика налогового ограничения доходов, предпринимались попытки индексации заработной платы и т. д.

В этих шагах, подчеркнем, не было ничего «нестандартного». Отсюда — вполне закономерные ожидания, что в России рынок труда будет «работать» примерно так же, как рынки труда в других постсоциалистических странах, раньше нее вступивших на путь реформ. Правда, с учетом большей глубины трансформационного кризиса можно было предполагать, что масштаб и острота проблем окажутся иными: «сброс» предприятиями рабочей силы — активнее, безработица — выше, трудовые конфликты — многочисленнее, инфляционное давление со стороны издержек на рабочую силу — сильнее и т. д.

К тому же, обретя дополнительные «ребра жесткости» в виде вновь введенных институтов, российский рынок труда сохранил немалое число законодательных норм и ограничений, действовавших при прежней системе, которые так и не были отменены. Неудивительно, что первые пореформенные годы прошли под знаком скорой катастрофы, которая, как представлялось большинству наблюдателей, неминуемо должна была разразиться в сфере занятости российской экономики.



---

---

## Рынок труда между кризисами 1992 и 2008 гг.

Однако этим катастрофическим прогнозам так и не суждено было сбыться. Как же в действительности повел себя российский рынок труда в условиях трансформационного спада и последующей фазы оживления экономики вплоть до начала финансового кризиса 2008 года? Попытаемся дать его схематический портрет<sup>2</sup>.

*Экономическая активность.* Несмотря на глубокий трансформационный кризис российской экономике удалось избежать массового оттока рабочей силы, который наблюдался во многих странах ЦВЕ (наиболее яркий пример — Венгрия). По официальным оценкам, в начальный период реформ экономическая активность населения сократилась в России на 9 процентных пунктов — с 70% в 1992 г. до 61% в 1998 г., но затем более половины этого сокращения было отыграно назад и в 2007 г. ее уровень уже превышал 67%. Таким образом, кумулятивное падение составило менее 3 процентных пунктов. Стоит также отметить, что по международным меркам российские показатели участия в рабочей силе выглядят не слишком впечатляюще; объясняется это тем, что Росстат оценивает их для населения в возрасте 15–72 года. При пересчете для более стандартного возрастного интервала 15–64 года уровень экономической активности в России оказывается одним из самых высоких в мире — около 75%.

*Занятость.* Сходная динамика была характерна и для другого ключевого индикатора — уровня занятости: первоначальное падение почти на 15 процентных пунктов (с 67% до 53%) с последующим восстановлением до отметки 63%. (При пересчете для населения в возрасте 15–64 он вплотную приближается к 70%.)

---

2. Более подробный анализ см.: (Gimpelson, Lippoldt (2001), Капелюшников (2001)).

Таким образом, занятость в российской экономике также оказалась на удивление устойчивой и не слишком чувствительной к шокам переходного процесса. Ее первоначальное падение составило порядка 15% и было явно непропорционально масштабам сокращения ВВП, которое, по официальным оценкам, достигло 40% (в нижней точке кризиса). Таким образом, колебания в занятости были слабо синхронизированы с колебаниями в объемах производства. В большинстве стран ЦВЕ картина иная: между темпами сокращения занятости и темпами экономического спада поддерживался примерный паритет. Численность занятых уменьшилась в них на 20–25% при сравнимой или даже меньшей величине падения ВВП. Другими словами, в России занятость снижалась не столь активно, как в странах ЦВЕ, — и это при том, что переходный кризис был в ней намного глубже и длился намного дольше.

*Производительность труда.* Вместе с тем резкое расхождение между траекториями изменения ВВП и занятости предопределило глубокий «провал» в показателях производительности труда (не менее чем на треть). В этом отношении ситуация в странах ЦВЕ складывалась намного благоприятнее: после незначительного снижения производительность труда быстро возвращалась в них к докризисным значениям, а затем и превосходила их. Вступление российской экономики в фазу подъема дало толчок восстановлению занятости (по различным оценкам, было создано от 4 до 8 млн дополнительных рабочих мест). Но поскольку рост ВВП намного опережал рост занятости, результатом этого стало быстрое повышение производительности труда.

*Секторальные сдвиги.* Динамика занятости в различных сегментах российской экономики была крайне неравномерной. «Ядро» российской рабочей силы традиционно составляют работники крупных и средних предприятий, где сосредоточена основная часть занятых. На «периферии» находятся работники малых предприятий, ПБОЮЛов, самозанятые и т.д., где занятость носит по большей части неформальный ха-

ракти. Это разграничение оказывается полезным, потому что в пореформенный период «ядро» и «периферия» демонстрировали совершенно различные траектории изменения занятости.

Занятость на средних и крупных предприятиях сокращалась быстрее, чем в целом во всей экономике. Среднесписочная численность их персонала уменьшилась более чем на треть — с 59 млн в 1991 г. до менее 38 млн к концу 2007 г. В результате, если в дореформенный период на их долю приходилось 80% всех занятых, то в настоящее время лишь порядка 55%. Очевидно, что развитие малых предприятий, ПБОЮЛов, самозанятости играло важную демпфирующую роль: если бы они не абсорбировали избыточную рабочую силу, которую «сбрасывали» крупные и средние предприятия, общее падение занятости в российской экономике было бы намного больше (вполне возможно — пропорционально сокращению ВВП).

Интересно, что даже в условиях экономического возобновившегося роста «ядро» не только не приступило к наращиванию рабочих мест, но продолжало их терять: за 1999–2007 гг. суммарные потери приблизились к 5 млн — и это в условиях энергичного экономического роста! В результате весь прирост численности занятых, имевший место в период подъема, пришелся на «периферию». Резкий контраст в поведении «ядра» и «периферии» заставляет предполагать, что на рынке труда им приходится сталкиваться с совершенно разными издержками.

*Безработица.* Поскольку по масштабам трансформационного спада Россия превосходила страны ЦВЕ, естественно было бы ожидать, что и по масштабам незанятости она также окажется в числе «лидеров». Но поведение российского рынка труда было в этом отношении весьма нетипичным. Несмотря на большую глубину и продолжительность переходного кризиса, рост безработицы был выражен слабее и носил менее «взрывной» характер, растянувшись на достаточно длительный период.

Действительно, лишь на шестом году рыночных реформ ее уровень превысил отметку 10%. Точка максимума – 13,3% – была достигнута в 1998 г. Однако как только российская экономика вступила в фазу оживления, показатели безработицы стремительно пошли вниз, уменьшившись более чем вдвое – до 5,5–6% в середине 2008 г.<sup>3</sup>. Таких темпов сокращения безработицы не знала ни одна другая переходная экономика. Что касается регистрируемой безработицы, то на протяжении всего пореформенного периода она поддерживалась на поразительно низком уровне. В 2008 г. она составляла чуть более 2% (самый низкий показатель среди всех постсоциалистических стран с переходной экономикой).

Таким образом, поведение российской безработицы было весьма необычным: а) траектория ее изменения была сравнительно плавной, без резких скачков, вызванных разовыми выбросами на рынок труда больших масс безработных; б) ее уровень никогда не достигал пиковых значений, характерных для большей части других постсоциалистических стран; в) с началом выхода из трансформационного кризиса ее сокращение происходило намного быстрее, чем в остальных переходных экономиках; г) и, наконец, если судить о текущей ситуации на рынке труда по более высокому из двух показателей – уровню либо общей, либо регистрируемой безработицы, то окажется, что в середине 2008 г. Россия с ее 5–6% контингентом безработных входила в группу наиболее благополучных экономик переходного типа. (Для сравнения: в таких странах, как Польша, Словакия и Болгария, на протяжении большей части 2000-х гг. безработица приближалась к отметке 20%.)

*Продолжительность рабочего времени.* Необычная черта российского рынка труда – резкое сокращение продолжи-

---

3. Действительное сокращение было еще больше, так как Росстат лишь недавно начал при оценке показателей экономической активности, занятости и безработицы учитывать данные по Чеченской республике. Без их учета по состоянию на середину 2008 г. уровень безработицы в России находился примерно на отметке 5%!

тельности рабочего времени. На протяжении первой половины 90-х гг. среднее количество рабочих дней, отработанных рабочими в промышленности, сократилось почти на *целый месяц*. Такого не знала ни одна из стран Центральной и Восточной Европы. По масштабам это было сопоставимо с переходом с шестидневной на пятидневную рабочую неделю, осуществленным в СССР в начале 1960-х гг. Только на этот раз падение было реальным, а не «счетным», как в те годы (тогда продолжительность рабочей недели, измеренная в часах, не изменилась, поскольку одновременно с переходом с на пятидневную рабочую неделю семичасовой рабочий день был заменен восьмичасовым).

Сокращение рабочего времени происходило под действием как институциональных, так и экономических факторов. На рубеже 1980–1990-х гг. была законодательно уменьшена продолжительность стандартной рабочей недели (с 41 до 40 час.), увеличена минимальная продолжительность отпусков (с 18 до 24 рабочих дн.), появились общенациональные «каникулы» в начале января и в начале мая, был резко расширен круг работников с льготными режимами рабочего времени. Позднее к этому добавились административные отпуска и вынужденные переводы на неполное рабочее время, к которым стали активно прибегать предприятия, попавшие в тяжелое экономическое положение.

И хотя начиная с середины 1990-х гг. средняя продолжительность труда в российской экономике несколько увеличилась (на 5,5%), она остается все еще ниже, чем до начала реформ. Это явно контрастирует с ситуацией в странах Центральной и Восточной Европы, где показатели рабочего времени практически не менялись ни в период кризиса, ни затем в период подъема.

*Заработная плата.* По официальным данным, за период 1991–1999 гг. реальная оплата труда сократилась в России примерно втрое. Хотя по многим причинам эта оценка представляется завышенной, сам факт ее драматического снижения не подлежит сомнению.

В российских условиях гибкость заработной платы обеспечивалась несколькими факторами. Отсутствие обязательной индексации ведет к тому, что в периоды высокой инфляции сокращение реального уровня оплаты труда легко достигалось с помощью неповышения номинальных ставок заработной платы или их повышения в меньшей пропорции, чем происходил рост цен. (Обычно основные «провалы» в ее динамике приходились на периоды острых макроэкономических потрясений и резкого ускорения инфляции, когда темпы роста цен далеко отрывались от темпов роста денежной заработной платы.) Весомую долю в оплате труда (не менее трети) составляли премии и другие поощрительные выплаты, которые предоставлялись по решению руководства предприятий. Оно могло по своему усмотрению полностью или частично лишать таких доплат определенные группы работников. Еще одним, крайним способом снижения реальной заработной платы служили систематические задержки в ее выплате (обычно этот механизм выходил на первый план в периоды снижавшейся инфляции). Наконец, чрезвычайно высокая «пластичность» характерна для скрытой оплаты труда, которая, как правило, первой реагировала на любые перепады рыночной конъюнктуры.

Прогрессирующее удешевление рабочей силы позволяло поддерживать устойчивый спрос на нее даже в разгар кризиса, предотвращая тем самым резкий всплеск открытой безработицы.

Вступление российской экономики в фазу подъема дало толчок обратному процессу. Началось энергичное восстановление реальной заработной платы. Годовые темпы ее прироста в 2000–2007 гг. достигали 10–20%. В результате по сравнению с уровнем 1999 г. она увеличилась более чем в три раза — феноменальный рост, которого на начальной стадии оживления экономики никто не ожидал и не прогнозировал! Как видим, и на негативные, и на позитивные шоки российский рынок труда реагировал сходным образом — в основном путем ценовой, а не количественной подстройки (за счет изменений в оплате труда, а не в численности занятых).

*Неравенство в оплате труда.* Во всех бывших социалистических странах смена экономического режима оказалась сопряженной с усилением неравенства в распределении трудовых доходов. Однако в странах ЦВЕ неравенство осталось достаточно умеренным. В России же углубление дифференциации в заработках было исключительно резким: если в 1991 г. значение коэффициента Джини равнялось 0,32, то к концу 90-х гг. — уже 0,45. Его рост продолжился и после вступления российской экономики в фазу подъема, когда он вплотную приблизился к отметке 0,5. Однако в самые последние годы неравенство в распределении заработков начало постепенно сокращаться, так что в 2007 г. коэффициент Джини вновь составлял 0,45. Тем не менее в этом отношении Россия по-прежнему в полтора–два раза «опережает» большинство стран ЦВЕ. Столь высокая дифференциация заработков может рассматриваться как свидетельство того, что в российской экономике не только средний уровень оплаты труда, но и структура относительных ставок заработной платы были и остаются чрезвычайно гибкими.

*Оборот рабочей силы.* На протяжении всего переходного периода в российской экономике поддерживался интенсивный оборот рабочей силы. Коэффициент валового оборота, определяемый как сумма коэффициентов найма и выбытия, достигал 43–62% для всей экономики и 45–65% для промышленности, что свидетельствует о ежегодном крупномасштабном «перетряхивании» занятого персонала.

По темпам движения рабочей силы Россия заметно превосходит подавляющее большинство стран ЦВЕ, причем достигалось это не только и не столько за счет большей активности выбытий, сколько за счет большей активности приемов на работу. В России даже в самые кризисные годы найм поддерживался на устойчиво высокой отметке, что составляет одну из наиболее парадоксальных характеристик российского рынка труда. Это предполагает, что нанимая новых работников, предприятия не слишком опасались, что потом не смогут от них освободиться (ведь если бы освобождение от

них требовало значительных затрат и длительного времени, предприятия проявляли бы куда большую сдержанность и осмотрительность при их привлечении).

Другая, не менее парадоксальная черта — доминирование добровольных увольнений. Увольнения по инициативе работодателей так и не получили на российском рынке труда заметного распространения. Высвобожденные работники составляли не более 1–2,5% от численности персонала предприятий, или 4–10% от общего числа выбывших. Преобладали увольнения по собственному желанию, достигавшие 16–25% от численности персонала, или 65–80% от общего числа выбывших. Даже с учетом возможной маскировки части вынужденных увольнений под добровольные, трудно усомниться, что подавляющую часть покидавших предприятия работников составляли те, кто делали это по собственной инициативе.

*Адаптационные механизмы.* «Визитной карточкой» российского рынка труда стали разнообразные «нестандартные» способы адаптации — работа в режиме неполного рабочего времени и вынужденные административные отпуска, вторичная занятость и занятость в неформальном секторе, задержки заработной платы и теневая оплата труда, натуральная оплата и производство товаров и услуг в домашних хозяйствах населения. Эти приспособительные механизмы спонтанно выработаны самими рыночными агентами с тем, чтобы оперативно реагировать на неожиданные изменения экономической и институциональной среды. Как правило, именно они принимают на себя первый удар, тогда как адаптация в более устоявшихся формах происходит позднее и благодаря этому приобретает более сглаженный характер.

«Нестандартность» в данном случае не означает, что такие приспособительные механизмы следует считать абсолютно уникальными. Конечно же, в различных модификациях и комбинациях они встречаются и в других экономиках. Однако нигде больше их размах и разнообразие не были столь значительными, концентрация столь плотной, а укорененность столь глубокой, как в России.



С определенного момента такие способы адаптации начали восприниматься как повседневная рутина, как общепринятая практика, как норма трудовых отношений. И это не случайно. Ведь в отдельные годы почти четверть персонала российских крупных и средних предприятий переводилась на сокращенное рабочее время или отправлялась в административные отпуска; дополнительные подработки, по данным различных источников, имели 10–15% занятых; неформальной трудовой деятельностью (вне сектора предприятий и организаций) был занят каждый седьмой работник; в пиковые годы задержки заработной платы охватывали три четверти всего работающего населения страны; неофициальная заработная плата, по оценкам Росстата, достигала 40–50% от официальной. Уникальным явлением была и остается занятость в секторе личных подсобных хозяйств, которая в пик аграрного сезона охватывает почти 40% всего взрослого населения страны. И хотя с началом подъема некоторые «нестандартные» формы адаптации (задержки выплат заработной платы, вынужденные отпуска) почти вышли из употребления, другие по-прежнему продолжали активно использоваться, охватывая огромную часть российской рабочей силы.

Все эти «нестандартные» механизмы объединяет одна важная общая черта – неформальный или полужуральный характер. Обычно они действуют либо в обход законов и других формальных ограничений, либо вопреки им. Несвоевременная и скрытая оплата труда, неполная и вторичная занятость ведет к персонификации отношений между работниками и работодателями, вследствие чего явные трудовые контракты уступали место неявным.

*Трудовые конфликты.* Учитывая те потрясения, которые пришлось пережить российской экономике в 1990-е гг., естественно было бы ожидать волны острых и тяжелых трудовых конфликтов. Но, как ни странно, забастовочная активность поддерживалась в ней на относительно невысокой отметке. В первой половине 1990-х гг. в расчете на 1 тыс. занятых терялось от 3 до 25 рабочих дн., во вто-

рой — число потерянных рабочих дней увеличилось до 45–84, но к концу десятилетия вновь упало до 3 дн. По международным стандартам это достаточно умеренный уровень. Например, в странах ОЭСР в 1985–1992 гг. потери от забастовок достигали в среднем 340 дн. в расчете на 1 тыс. занятых. И хотя в большинстве стран ЦВЕ забастовочная активность также была невысокой, в некоторых из них она заметно превосходила российские показатели (так, в Польше в 1992 г. было потеряно 230 дн. в расчете на 1 тыс. занятых). К тому же большинство российских забастовок носило откровенно демонстрационный характер и длилось не более 2–3 дней. (На фазе подъема забастовочная активность вообще почти полностью сошла на нет — так, за весь 2007 г. было отмечено лишь 7 случаев проведения забастовок!)

Таким образом, реальное функционирование российского рынка труда характеризовалось: относительно небольшими потерями в занятости и умеренной безработицей; гибким рабочим временем и сверхгибкой заработной платой; интенсивным оборотом рабочей силы и повсеместным распространением «нестандартных» форм трудовых отношений; наконец, невысокой забастовочной активностью. В результате он хорошо приспособлен к тому, чтобы амортизировать многочисленные негативные шоки, которыми сопровождался процесс трансформации. Адаптация к ним достигалась прежде всего за счет изменения цены труда и его продолжительности и лишь в весьма ограниченной степени — за счет изменений в занятости.

---

### Институциональный дизайн российского рынка труда

Попробуем теперь пойти иным путем и нарисовать институциональный портрет отечественного рынка труда, от-

талкиваясь от тех требований, норм и ограничений, которые содержит российское трудовое законодательство (Трудовой кодекс, законы о занятости, профсоюзах, коллективных договорах и т.д.). Как ни парадоксально, но такая альтернативная реконструкция не будет иметь практически ничего общего с реальной картиной его функционирования, которая была представлена в предыдущем разделе. Исходя из содержания нормативных актов, которыми в период 1992–2007 гг. регулировались трудовые отношения, невозможно не прийти к выводу, что российский рынок труда должен представлять собой крайне негибкий и неповоротливый механизм, неспособный быстро реагировать на изменения в технологической, экономической и социальной среде.

*Система поддержки безработных.* По формальным признакам российская система поддержки безработных может считаться не менее, а в чем-то даже более щедрой, чем аналогичные системы в других постсоциалистических странах. Но, как свидетельствует мировой опыт, предоставление безработным избыточных льгот и гарантий опасно тем, что может стимулировать рост безработицы и увеличивать ее продолжительность. Исходя из этого можно было бы заключить, что российская экономика, по-видимому, должна страдать от устойчиво высокой безработицы.

Каковы ключевые характеристики российской системы поддержки безработных? Если исходить из установленного законодательством процентного отношения пособий к заработной плате по последнему месту работы безработных, то в данном отношении Россия не уступает другим реформируемым экономикам или даже их превосходит. Что касается продолжительности выплат, то на протяжении всех 1990-х гг. она была единой для всех безработных и равнялась 12 месяцам. В странах ЦВЕ максимальный срок выплаты пособий был короче и, кроме того, сильно дифференцировался по различным категориям безработных. В России лишь начиная с 2000 г. продолжительность выплат стала дифференцированной. И если для одних групп безработных она была сокраще-

на, то для других (таких как уволенные по сокращению штатов), напротив, увеличена.

В большинстве стран мира (включая страны с переходной экономикой) такие категории безработных, как уволившиеся по собственному желанию, уволенные за нарушения дисциплины, возобновляющие трудовую деятельность и впервые вступающие на рынок труда, либо вообще лишены прав на пособие, либо начинают получать его с задержкой в несколько месяцев. Как правило, оно предоставляется только в том случае, если до обращения в службу занятости безработный в течение определенного периода трудился и с его заработка уплачивались страховые взносы. Однако в России ограничения такого рода почти полностью отсутствуют: статус безработного с правом на получение пособий может предоставляться практически всем обратившимся в государственные службы занятости, если они не имеют работы. При столь мощных стимулах к регистрации высокая открытая безработица должна была бы представляться неизбежной, особенно — в условиях экономического кризиса.

Правда, в 2000-х гг. размеры пособий, выплачиваемых безработным, начали жестко ограничиваться — ежегодно специальными постановлениями правительства стала устанавливаться максимально допустимая величина пособий, которая все это время удерживалась на крайне низкой отметке (в 1990-х гг. подобной практики не существовало). В странах ЦВЕ величина пособий не ограничивается столь жестко. Понятно, что в глазах большого числа безработных, до потери работы имевших сравнительно высокие заработки, это лишает официальную регистрацию в государственных службах занятости особого смысла и они отказываются туда обращаться. Введение низкого «потолка» на максимальную величину пособий стало, по-видимому, одной из главных причин того, почему в России коэффициент возмещения (отношение выплат по безработице к средней заработной плате) в середине 2000-х гг. резко снизился — до 10–15%. Нельзя, однако, не отметить, что в предшествую-

щие годы он поддерживался на уровне 20–30%, т. е. был не ниже, чем в большинстве стран ЦВЕ.

*Процесс установления заработной платы.* Российское законодательство, касающееся оплаты труда, строится так, что должно вносить в динамику как реальной, так и номинальной заработной платы сильнейший элемент инерционности. Официально в России действует многоступенчатая система переплетающихся коллективных трудовых договоров и соглашений. Переговорный процесс захватывает не только отдельные предприятия, но и целые отрасли и регионы. Венчает конструкцию Генеральное тарифное соглашение, вырабатываемое и заключаемое в рамках Трехсторонней комиссии социальными партнерами — профсоюзами, объединениями работодателей и государством. Условия, закладываемые в коллективные соглашения разного уровня, способны резко ограничивать свободу маневра работодателей. Кроме того, законодательство наделяет профсоюзы настолько обширными прерогативами, что у них, казалось бы, есть полная возможность диктовать свою волю и проводить любые требования о повышении заработной платы и улучшении условий труда. В подобных условиях едва ли от заработной платы можно ожидать сколько-нибудь заметной гибкости.

*Социальные гарантии и льготы.* Российское трудовое законодательство предоставляет различным категориям работников множество льгот и гарантий, финансирование которых возлагается на работодателей. Отчасти они являются наследием предшествующего экономического режима, отчасти — результатом популистского законотворчества первой половины 1990-х гг. Заметим также, что в большинстве стран мира сектор малого предпринимательства живет по облегченным правилам и на него не распространяются многие нормы, связанные с защитой занятости, тогда как в России никаких специальных изъятий для малого бизнеса до последнего времени практически не существовало. Говоря иначе, российское законодательство предусматривает очень высокую степень защищенности групп со слабыми конкурентны-

ми позициями на рынке труда. Отсюда можно сделать вполне логичный вывод, что в экономике России должны быть сильны «солидаристские» установки, что дифференциация в оплате и условиях труда не может быть в ней значительной и что для нее вполне реальной является опасность излишнего сжатия различий в заработной плате.

*Регулирование рабочего времени.* Согласно требованиям российского трудового законодательства, продолжительность рабочего времени была и остается строго унифицированной. С одной стороны стандартная рабочая неделя не может превышать 40 час., а работать сверхурочно разрешено лишь отдельным категориям работников, но и они имеют право не более чем на 120 дополнительных рабочих час. в год. С другой стороны, существуют жесткие ограничения на заключение трудовых контрактов с неполным рабочим временем. К этому стоит добавить, что российское законодательство не знает такого понятия как «вынужденный отпуск по инициативе работодателя» и, значит, практика подобных отпусков должна быть чужда российскому рынку труда. Тем более невозможно представить существования на нем неоплачиваемых отпусков такого рода.

*Процедуры найма и увольнения.* Издержки, которые российское законодательство возлагает на предприятия в связи с регулированием численности персонала предприятий, настолько велики, что следствием этого, казалось бы, должен быть исключительно низкий оборот рабочей силы. Так, увольнения по сокращению штатов ограничиваются закрытым перечнем причин. При обращении к ним работодатель обязан выплачивать увольняемым работникам выходные пособия. Их размер составляет от двух до трех месячных заработков, но для работников Крайнего Севера и приравненных к нему территорий (около 10% всех занятых) может достигать до шести месячных заработков. Неденежные издержки, сопутствующие вынужденным увольнениям, также достаточно весомы. Не менее чем за два месяца работодатель должен сообщить об этом работнику, а также профсоюзам. При массовых высвобождениях пред-

варительное уведомление должно быть также направлено в органы занятости, причем не позже, чем за три месяца.

Но и это еще не все: до 2002 г. сокращения штатов не могли производиться без согласия профсоюзов. Действовавший закон фактически наделял их правом вето: они могли отказывать работодателю в возможности сокращения численности персонала без объяснения причин и без каких-либо ограничений по срокам (в новом Трудовом кодексе это требование смягчено).

Важно также учитывать, что в большинстве стран мира расчет выходного пособия зависит от продолжительности специального стажа работника: чем дольше он проработал на данной фирме, тем больше компенсация, которая будет ему выплачена при увольнении. В России подобная дифференциация отсутствует, относительная величина выходного пособия не меняется в зависимости от того, как долго проработал работник на одном и том же месте — несколько месяцев или несколько десятков лет. И так как издержки, предусматриваемые законодательством при увольнении «новичков», оказываются такими же, как и при увольнении «старожилов», это должно подрывать стимулы к найму новых работников и тормозить темпы создания новых рабочих мест.

*Срочные трудовые контракты.* В дореформенный период, при плановой системе, господствующей была тенденция к унификации форм занятости, практически все работники имели бессрочные контракты на полное рабочее время, любые отклонения от этого стандарта жестко ограничивались. Срочный найм допускался только в исключительных, специально оговоренных случаях. Жесткие ограничения на его использование сохранялись на протяжении всех 1990-х гг. Лишь с принятием нового Трудового кодекса эти ограничения были несколько ослаблены. Был расширен набор оснований, по которым могут заключаться срочные трудовые контракты, а некоторые группы работников (пенсионеры, студенты и др.) и работодателей (физические лица, малые предприятия и др.) были практически полностью вы-

ведены из-под действия каких-либо ограничений на его использование.

Вместе с тем Трудовой кодекс сохранил закрытый перечень причин, по которым допускается заключение временных трудовых договоров. Препятствием на пути их распространения оказывается также судебная практика, ориентированная на то, чтобы переводить перезаключавшиеся несколько раз срочные контракты в разряд бессрочных. Наконец, если в большинстве стран мира по отношению к временным работникам закон обычно освобождает работодателей от части социальных обязательств, которые они имеют по отношению к постоянным работникам, то российское законодательство не предусматривает здесь никаких изъятий. Объем социальных обязательств остается одним и тем же независимо от того, на каких условиях был принят работник — на постоянной основе или на определенный срок.

*Неформальные трудовые отношения.* Согласно российскому законодательству все трудовые договоры должны заключаться только в письменной форме. Даже если это требование не было выполнено, начиная с момента, когда работник фактически приступил к выполнению своих обязанностей, договор все равно считается заключенным. Это означает, что любой «неофициальный» трудовой контракт (например, на основе устной договоренности) является в глазах закона «официальным» и, следовательно, права и гарантии работников никак не меняются в зависимости от того, как были оформлены трудовые отношения и были ли они оформлены вообще. Говоря иначе, работникам, пожелавшим переоформить устную договоренность в письменный контракт, автоматически гарантирована поддержка государства. В таких условиях едва ли можно было бы ожидать сколько-нибудь широкого распространения на рынке труда использования разного рода «нестандартных» механизмов адаптации.

*Трудовые конфликты.* Приняв во внимание многочисленные привилегии, которыми на протяжении всех 1990-х гг. законодательно были наделены профсоюзы, следо-



вало бы ожидать, что в этот период в российской экономике должна была наблюдаться чрезвычайно высокая забастовочная активность. Правда, с принятием нового Трудового кодекса ситуация изменилась, так как усложнилась процедура официального проведения забастовок (появилось с большое число условий и ограничений). Однако для предшествующего периода мы действительно были бы вправе ожидать исключительно высоких показателей забастовочной активности.

Исходя из этих институциональных характеристик российского рынка труда, можно было бы предположить, что он мало отличается от рынков труда других постсоциалистических стран, а если и отличается, то, скорее всего, в сторону большей неповоротливости и инерционности.

Это предположение согласуется с количественными оценками жесткости/гибкости трудового законодательства, которые разрабатываются и публикуются различными международными организациями (такими, как Всемирный банк, ОЭСР, МОТ и др.). Все они указывают на то, что с формальной точки зрения рынок труда, сформировавшийся в России, относится к числу наиболее зарегулированных среди всех стран с рыночной экономикой. Так, по шкале жесткости законодательства о защите занятости, предложенной Всемирным банком, в 2007 г. Россия имела 44 балла по сравнению со средним показателем для развитых стран 30,8 балла (<http://www.doing-business.org/ExploreTopics/EmployingWorkers>). По шкале ОЭСР Россия набирает 3,2 балла против 2,0 баллов для всех стран ОЭСР, 2,4 – для стран ЕС и 2,5 – для стран с переходной экономикой (правда, эти оценки относятся к концу 1900-х гг. и не учитывают изменений в трудовом законодательстве, которые произошли позднее в некоторых постсоциалистических странах, включая Россию) (*Employment Outlook (2004)*)<sup>4</sup>. А в известном исследовании Х. Ботеро и др. «Регулирование труда» жесткость российского трудового законодательства получила

---

4. Оценки для России выполнены Н. Вишневецкой.

оценку 0,83 балла при медианном значении для восьмидесяти обследованных стран 0,44 балла, что вообще вывело Россию на первое место в мире!<sup>5</sup>

---

### Сочетание несочетаемого — как это возможно?

Сравнение двух картин — реальной и нормативной — приводит к достаточно очевидному выводу: отмеченная подвижность российского рынка труда достигается не благодаря гибкости существующего трудового законодательства и заключаемых контрактов, а вопреки им. Пожалуй, самый наглядный пример — это задержки заработной платы. Феномен невыплат наглядно показывает, что пластичность, присущая российскому рынку труда, обеспечивалась не содержанием норм трудового права (которые в действительности были и остаются жесткими и чрезвычайно обременительными), а слабостью контроля за их соблюдением.

*Неэффективный инфорсмент.* С институциональной точки зрения своеобразие российского рынка труда (и шире — российской экономики в целом) заключается именно в том, как работает инфорсмент — т.е. разнообразные механизмы, призванные обеспечивать исполнение законов и контрактов. Каналы, по которым осуществляется инфорсмент на рынке труда, многообразны. Помимо судебной системы это могут быть:

- надзорные органы исполнительной власти (наподобие Рострудинспекции);
- профсоюзы, заключающие коллективные договоры и следящие за их выполнением;

---

5. См.: (Botero, Djankov, Porta Lopez-de-Silanes, Shleifer (2004)). Подробнее об оценках жесткости законодательства о защите занятости см.: (Нестандартная занятость в российской экономике (2006. С.47–48)).

- привлечение работников или их представителей к участию в руководящих органах компаний (германский опыт);
- протестная активность (как организованная, так и неорганизованная);
- репутационные механизмы (когда предпринимателям с «плохой» репутацией становится трудно находить работников и партнеров по сделкам).

Важная роль принадлежит также средствам массовой информации, которые могут способствовать формированию в обществе негативного отношения к использованию внеправовых трудовых практик. Наконец, еще одно, последнее средство, всегда имеющееся в распоряжении работников, — это «голосование ногами», когда ответом на систематические нарушения законов и контрактов оказывается уход с предприятия.

В пореформенной России все эти механизмы действовали поразительно неэффективно. Законодательные предписания и контрактные обязательства успешно обходились или вообще открыто игнорировались без опасений, что за этим могут последовать серьезные санкции. И дело не только в том, что государство не справлялось с функциями гаранта установленных правил и норм. Очень часто оно само выступало их активным нарушителем (не выплачивало заработную плату работникам бюджетного сектора, задерживало выплату пособий по безработице и т.п.). Это резко меняет всю систему стимулов, направляющих поведение участников рынка труда.

*Выгоды и издержки.* Попробуем взглянуть на подобную ситуацию через призму относительных выгод и издержек. В российских условиях их баланс оказывается резко смещен в пользу того, чтобы действовать поверх формальных «правил игры»:

- издержки, связанные с соблюдением существующего законодательства и действующих контрактов, чрезвычайно обременительны (а в некоторых случаях переходят на запретительно высоком уровне);

- издержки, связанные с нарушением существующего законодательства и действующих контрактов, сравнительно невелики.

Не удивительно, что при такой конфигурации издержек и выгод подавляющее большинство участников трудовых отношений предпочитали неформальные способы взаимодействия. И в результате оказывается, что действительный институциональный фундамент российского рынка труда составляют не столько законы и контракты, сколько различные неформальные связи и практики.

*За и против.* Двойственность российской модели рынка труда не позволяет дать ей однозначную нормативную оценку. С одной стороны, необходимо учитывать, какие импульсы исходят от российского трудового законодательства с его многочисленными правовыми и административными ограничениями. В этом отношении российский опыт, казалось бы, должен быть близок к опыту других стран, сталкивающихся с проблемой «склеротизации» рынка труда. С другой стороны, нельзя упускать из вида того воздействия, которое на систему трудовых отношений оказывает слабость механизмов инфорсменты.

Проблеме «избыточной» защиты занятости посвящена обширная теоретическая и эмпирическая литература. Обычно выделяют несколько главных негативных последствий, которыми чревата чрезмерная зарегулированность рынка труда:

- возлагая на работодателей разнообразные дополнительные обязательства, она повышает стоимость рабочей силы и, следовательно, сокращает на нее спрос. При прочих равных условиях это означает снижение общего уровня занятости и рост безработицы;
- в большинстве случаев «избыточная» защита занятости не распространяется на всю экономику, а охватывает только ее центральное ядро. Результатом становится сегментация рынка труда. Наряду с секторами, вынужденными жить «по правилам», образуются ан-

клавы, в большей или меньшей мере свободные от бремени избыточного регулирования<sup>6</sup>;

- те, кому удастся устроиться в защищенном секторе («инсайдеры»), выигрывают: они получают более высокую заработную плату, пользуются широким спектром льгот и гарантий, их практически невозможно уволить и т. д. В то же время, занятые в незащищенном секторе, а также безработные («аутсайдеры») проигрывают: их шансы найти «хорошее» рабочее место становятся минимальными. Первичный сектор притягивает работников с сильными конкурентными позициями (зрелого возраста, с высоким уровнем образования и т. д.), чья производительность достаточно высока, чтобы окупать издержки, связанные с использованием дорогостоящей рабочей силы. И, поскольку доступ в него оказывается ограничен, большинству работников со слабыми конкурентными позициями (молодежь, имеющие недостаточную образовательную подготовку и т. д.) приходится «оседать» во вторичном секторе. На «хорошие» рабочие места образуются очереди, что ведет к формированию длительной безработицы. Так сверхзащищенность занятости на одних сегментах рынка труда оборачивается ее недостаточной защищенностью на других сегментах;
- крайним проявлением этой тенденции можно считать возникновение обширного неформального сектора, полностью свободного от действия каких-либо формальных регуляторов. Здесь не признается никаких гарантий занятости, письменные контракты заменяются устными договоренностями, отношения между работниками и работодателями носят по

---

6. Так, в Японии помимо крупнейших корпораций, где действует система пожизненного найма, существует массивный сектор мелких фирм, где работники лишены специальных гарантий занятости; в Испании параллельно с бессрочными трудовыми контрактами, которые жестко ограничивают возможности увольнения работников, чрезвычайно широко практикуются срочные контракты, которые позволяют работодателям успешно обходить эту проблему.

большей части краткосрочный характер, оплата труда производится в основном наличными, налоги платятся не полностью, споры разрешаются без участия государства и т.д.<sup>7</sup>;

- чрезмерная озабоченность защитой уже существующих рабочих мест способна затруднять создание новых рабочих мест. С одной стороны, крупные фирмы, на которые распространяются все законодательные и административные ограничения, вынуждены проявлять крайнюю осторожность в привлечении дополнительных работников, поскольку в случае ухудшения экономической ситуации от них не удастся быстро и легко освободиться. С другой стороны, успешно работающие небольшие фирмы останавливаются в своем развитии и не идут дальше определенного порога численности, поскольку при его превышении они попадают под действие жестких регламентирующих норм и сталкиваются со скачкообразным ростом издержек на рабочую силу. Этим же объясняется отказ многих предпринимателей, вовлеченных в неформальную экономическую деятельность, от перехода в формальный сектор.

В общем случае можно утверждать, что чем больше бремя избыточной защиты занятости, тем ниже спрос на рабочую силу, выше и длительнее безработица, глубже сегментация рынка труда и хуже положение уязвимых социальных групп, массивнее неформальный сектор и медленнее темпы создания новых рабочих мест. Все эти эффекты, несомненно, имели место и на российском рынке труда. Однако их значение было все-таки меньшим, чем можно было бы ожидать исходя из того объема обязательств, которые российское законодательство возлагало на работодателей. Действительно, как

---

7. Классическим примером служат страны Латинской Америки, где избыточная жесткость трудовых отношений в формальном секторе экономики сосуществует с их избыточной гибкостью в неформальном секторе.

мы видели, на протяжении всего переходного периода показатели экономической активности и занятости оставались достаточно стабильными; безработица удерживалась на относительно невысокой отметке, а в настоящее время является одной из самых низких среди всех переходных экономик; хроническая безработица никогда не достигала масштабов, характерных для большинства других постсоциалистических стран; явных признаков сегментации не наблюдалось; работники быстро и без особых препятствий перемещались как с предприятия на предприятие, так и между различными состояниями на рынке труда; наконец, если вспомнить о массовых задержках заработной платы, административных отпусках и т. п., едва ли можно утверждать, что «инсайдеры» из защищенного трудовым законодательством сектора обладали большими преимуществами по сравнению с «аутсайдерами».

Российский опыт заставляет внести определенные коррективы в общепринятые представления о тех негативных эффектах, которые порождает избыточная защита занятости. Стандартный анализ исходит из неявного предположения, что, по крайней мере, в формальном секторе экономики система инфорсmenta функционирует достаточно эффективно, так что действующие там агенты, в общем и целом, вынуждены соблюдать установленные «правила игры», какими быременительными они ни были. Однако, как мы видели, по отношению к российскому рынку труда эта предпосылка имеет ограниченную применимость. Во многих случаях работодатели (включая само государство) имеют возможность действовать поверх требований закона и условий контрактов, не неся сколько-нибудь значительных издержек. Вследствие неэффективности механизмов инфорсmenta граница между формальным и неформальным сектором размывается. Очень часто действия даже ведущих российских компаний на рынке труда становятся практически неотличимы от действий агентов «теневой» экономики.

Как свидетельствует российский опыт, слабость механизмов инфорсmenta частично нейтрализует жесткость су-

ществующего трудового законодательства, смягчая стандартные эффекты, связанные с избыточной защитой занятости (хотя, конечно, не отменяет их полностью). Без такой компенсации ситуация на российском рынке труда в период переходного кризиса, скорее всего, оказалась бы намного более критичной. Буквальное следование всем установленным правилам и нормам могло бы полностью парализовать его работу, вызвав драматическое сокращение занятости и резкий рост безработицы. Однако одновременно подобное институциональное устройство порождает множество иных, не менее серьезных проблем:

- подрывается уважение к одной из фундаментальных основ современной сложно организованной экономики — институту контракта. Действительно, систематическое нарушение договорных обязательств стало фактически нормой российского рынка труда;
- без надежно защищенных контрактов становится невозможным планирование экономической деятельности на длительную перспективу. Происходит резкое сужение временного горизонта принимаемых решений, трудовые отношения приобретают по преимуществу краткосрочный характер. Это подрывает стимулы к инвестициям в специальный человеческий капитал, являющийся одним из главных источников повышения производительности труда;
- значительно возрастает информационная непрозрачность рынка труда. При найме работник заранее не знает, в какой мере будут соблюдаться условия заключенного с ним трудового контракта, будет ли вовремя выплачиваться официальная заработная плата и будет ли он получать что-либо неофициально сверх нее. В подобных обстоятельствах информация о качестве рабочих мест превращается из «общественного» блага в «частное». Это усиливает общий уровень неопределенности, повышает издержки поиска и замедляет перераспределение рабочей силы из неэффек-



тивных секторов экономики в эффективные, многократно увеличивая число проб и ошибок;

- низкий уровень и нестабильность заработной платы заставляют работников диверсифицировать свою трудовую активность, прибегая к дополнительной занятости. Как следствие, теряются преимущества от специализации и разделения труда, которые еще Адам Смит рассматривал в качестве важнейшего условия экономического роста;
- отсутствие действенных санкций, ограничивающих оппортунистическое поведение работодателей, открывает широкое поле для злоупотреблений, перекладывания издержек приспособления на работников и даже прямого обогащения за их счет. Усилия руководителей предприятий начинают направляться на задачи, имеющие мало общего с задачами реструктуризации и повышения эффективности производства;
- замедляются темпы создания новых рабочих мест, поскольку, действуя в обход формальных «правил игры» (задерживая заработную плату, отправляя работников в административные отпуска без сохранения содержания и т. п.), предприятия получают возможность сохранять старые, неэффективные рабочие места.

Нельзя отрицать, что в пореформенный период российский рынок труда сыграл роль важного амортизатора, существенно смягчив возможные негативные последствия, связанные с избыточной защитой занятости. Он продемонстрировал немалый адаптивный потенциал, позволив избежать многих проблем, с которыми столкнулись страны ЦВЕ. Очевидно, что это стало возможным прежде всего благодаря господству неформальных правил и норм в сфере трудовых отношений.

К сожалению, гораздо хуже российская модель рынка труда оказалась приспособлена к тому, чтобы быть проводником экономического роста. Обратной стороной ее «пластич-

ности» стали: замедленная реструктуризация занятости; недоинвестирование в специфический человеческий капитал; низкий уровень производительности труда. В условиях глубокого экономического кризиса гибкость, достигавшаяся за счет слабости механизмов инфорсmenta, была важным ресурсом адаптации, помогая гасить шоки без ущерба для устойчивости всей системы. Однако, облегчая краткосрочную адаптацию, она не создает достаточных предпосылок для долгосрочного реструктурирования экономики. Как следствие, сложившаяся модель оказывается неадекватна задачам достижения устойчивого экономического роста и на новом этапе развития во многом утрачивает смысл и оправдание своего существования. В долгосрочной перспективе это грозит стать своеобразной институциональной ловушкой.

---

### О стратегии реформирования рынка труда

Каковы же возможные пути дальнейшей эволюции сложившейся в России системы трудовых отношений? Может ли она быть переведена в более упорядоченный и «правилосообразный» режим функционирования? Каков наиболее предпочтительный вариант ее реформирования? Какой должна быть здесь стратегия государства?

Общий вектор необходимых перемен очевиден — это постепенное сближение фактической и нормативной картин функционирования российского рынка труда. Говоря более конкретно, программа реформ должна сочетать шаги по его дерегулированию с мерами по усилению механизмов инфорсmenta.

Как и в других звеньях экономической системы, успеха здесь можно добиться, только двигаясь двумя встречными маршрутами — повышая «цену» за отклонения от требований закона и контрактных установлений, но одновременно

делая формальные ограничения более «дешевыми», минимизируя их число и упрощая их содержание. Ведь именно непомерное бремя регламентаций чаще всего порождает стимулы к уходу экономической активности в «тень», к тому, чтобы действовать поверх установленных «правил игры». Существует и обратная связь: многочисленность и переусложненность регламентирующих норм подрывает возможности эффективного инфорсmenta. Чем прозрачнее и необременительнее сами правила, тем легче становится следить за их соблюдением и добиваться их выполнения.

*Институциональный выбор.* Каков же институциональный выбор, стоящий сегодня перед российским рынком труда? Чтобы ответить на этот вопрос, попробуем выяснить, как в межстрановой перспективе выглядит российская система трудовых отношений с учетом показателей как формальной, так и фактической гибкости.

В табл. 1 представлена простейшая типология рынков труда в зависимости от двух ключевых параметров<sup>8</sup>: 1) жесткости законодательного и административного регулирования; 2) эффективности механизмов контроля за исполнением законов и контрактов. Ближайшим аналогом модели 3 (гибкая система регулирования/эффективный контроль за исполнением законов и контрактов) можно считать рынок труда США, тогда как ближайшим аналогом модели 1 (жесткая система защиты занятости/эффективный контроль за исполнением законов и контрактов) — западноевропейские рынки труда. Российскому рынку труда на этой схеме более всего соответствует модель 2 — сверхжесткая система нормативного регулирования при крайне неэффективных механизмах инфорсmenta. На мой взгляд, желательная стратегия реформирования российского рынка труда должна заключаться в том, чтобы двигаться в направлении модели 3, не жертвуя выработанной им способностью к гибкой адаптации, но переводя ее в качественно иное состояние.

---

8. Схема предложена В. Гимпельсоном.

Таблица 1

**Простейшая типология рынков труда**

Жесткость законодательного и административного регулирования рынка труда	Эффективность механизмов контроля за исполнением законов и контрактов	
	Высокая	Низкая
Сильная	<b>I</b> (западноевропейские страны)	<b>II</b> (Россия, страны СНГ)
Слабая	<b>III</b> (США, другие англосаксонские страны)	<b>IV</b> (ряд стран Африки)

Конечно же, предложенная схема является предельно упрощенной и не учитывающей множество важных деталей. И все же она помогает наглядно представить развилку, на которой сегодня находится система трудовых отношений, и увидеть альтернативные пути – как продуктивные, так и тупиковые – ее возможной эволюции.

*Что несет с собой финансовый кризис?* Серьезным вызовом для сложившейся модели рынка труда стал острый финансовый кризис, разразившейся в 2008 г. Какой реакции на него можно ожидать? Преобладание методов «ценовой» подстройки будет свидетельствовать об устойчивости утвердившейся модели, преобладание методов «количественной» подстройки – о ее сломе и постепенном преодолении. Многогое здесь будет зависеть от глубины и продолжительности самого экономического спада: чем глубже он окажется, тем вероятнее реанимации прежнего набора «нестандартных» приспособительных механизмов, использовавшихся российскими предприятиями в 1990-е гг. Однако за последнее время на российском рынке труда произошло немало изменений и поэтому нельзя исключить, что его реакция будет иной, чем прежде.

Во-первых, в предыдущее десятилетие едва ли не главным средством, позволявшим российским предприятиям быстро амортизировать макроэкономические шоки любой силы, являлось инфляционное снижение реальной оплаты труда. Но если государство будет проводить политику, направленную на поддержание сравнительно низких темпов ин-

фляции (как оно, похоже, намерено делать), то этот канал окажется почти полностью перекрыт: одно дело снижать цену труда в реальном исчислении при годовой инфляции в 50–100% и совершенно другое – при 15–20%. При сохранении реальной заработной платы на более или менее неизменном уровне традиционная для российских предприятий стратегия по мягкому «выдавливанию» работников с помощью ухудшения условий оплаты также может начать давать сбои. Как следствие, им придется чаще прибегать к сокращениям персонала (в том числе – массовым), что чревато не только значительными финансовыми потерями, но и серьезными конфликтами в отношениях с работниками<sup>9</sup>.

Во-вторых, хотя эффективность механизмов информента трудового законодательства по-прежнему остается на низком уровне, можно говорить о некотором улучшении в их работе в 2000-е гг. Во многих случаях санкции за несоблюдение требований закона были ужесточены, а контроль за их выполнением стал более действенным. В качестве примера сошлемся на нормы, регулирующие своевременность оплаты труда. В новом Трудовом кодексе их перечень заметно расширен, а работником предоставлены дополнительные права, позволяющие им намного эффективнее противодействовать злоупотре-

---

9. Ситуация осложняется тем, что в конце 2008 г. была резко повышена оплата труда работников бюджетной сферы, а величина минимальной заработной платы поднята до уровня прожиточного минимума. Отсюда – достаточно парадоксальная динамика заработной платы, когда у значительной части российской рабочей силы реальные заработки, невзирая на углубляющийся экономический кризис, взлетели круто вверх. Дело не ограничивается одними только «бюджетниками». Скачок в оплате их труда может вынудить многие предприятия небюджетного сектора также пойти на заметное повышение заработной платы – в противном случае им грозит массовый отток наиболее квалифицированной части их персонала. Если говорить об увеличении минимальной заработной платы, то хотя напрямую оно коснулось лишь самых низкооплачиваемых групп рабочей силы, его побочным эффектом может стать сжатие различий в оплате труда между более производительными и менее производительными работниками. Для нейтрализации этого отрицательного эффекта многие предприятия, по-видимому, будут вынуждены сместить вверх шкалу ставок заработной платы всего персонала. В условиях острого экономического кризиса естественно ожидать изменений, ведущих к удешевлению рабочей силы. Вместо этого в начале 2009 г. российской экономике скорее всего придется столкнуться с ее удорожанием. Такое аномальное поведение способно только усилить стимулы к сбросу рабочей силы, активизировав «количественную» подстройку на рынке труда.

блениям со стороны работодателей. Возросла и политическая значимость проблемы задолженности по заработной плате: ее величина стала рассматриваться в качестве одного из главных индикаторов, на основании которых федеральный центр оценивает успешность работы губернаторов в возглавляемых ими регионах. Как следствие, региональные власти оказываются прямо заинтересованы в том, чтобы ни при каких обстоятельствах не допускать эскалации невыплат. Отсюда — жесткий административный прессинг с их стороны по отношению реальным и потенциальным предприятиям-должникам. В подобных условиях возможности предприятий по накоплению «зарплатных» долгов неизбежно сужаются и вместо этого многие из них могут предпочесть альтернативную стратегию, направленную на скорейший сброс рабочей силы.

В-третьих, из-за изменений, произошедших в структуре занятости, значительная часть российской рабочей силы — как наемной, так и ненаемной — оказалась сегодня сосредоточена в секторе малого предпринимательства. Но в тяжелые времена малому бизнесу обычно бывает гораздо труднее удерживаться на плаву, чем крупному или среднему. Начавшийся кризис может принять настолько острые формы, что его результатом станут массовые закрытия малых предприятий, ПБЮЛов и т.д. В этом случае российской экономике также не удастся избежать сильного сокращения занятости и всплеска открытой безработицы.

И все же нет сколько-нибудь убедительных свидетельств того, что большинство российских предприятий готовы расстаться с «нестандартными» формами адаптации, освоенными ими в 1990-е гг. Достаточно сказать, что как только их экономическое положение начало ухудшаться, они сразу же вспомнили и о задержках заработной платы, и о вынужденных отпусках, и о переводах работников на неполное рабочее время. Что касается путей снижения цены труда, то ее инфляционное обесценение — далеко не единственный способ, как этого можно достигать. Среди наиболее значимых и легко доступных предприятиям способов:

- «срезание» премий и других поощрительных выплат;
- полный или частичный отказ от «теневых» выплат, которые до сих пор широко распространены на российском рынке труда и величина которых приближается к половине официальной оплаты труда;
- при необходимости – прямое снижение номинальных ставок заработной платы (в подобном крайнем варианте нет ничего нереального, если вспомнить, насколько в российских условиях переговорная сила работодателей превосходит переговорную силу работников);
- наконец, всегда остается возможность увода трудовых отношений «в тень», превращения их в полностью неформальные.

Вероятнее всего, что в условиях нынешнего финансового кризиса на российском рынке труда будет реализован промежуточный сценарий. Чувствительность занятости к колебаниям в выпуске будет выше, чем в 1990-е гг., но все-таки ниже, чем в развитых странах или странах ЦВЕ. «Количественная» подстройка будет идти активнее, чем раньше, но доминировать будет все же «ценовая». Специфическая российская модель рынка труда не исчезнет, а будет продолжать свое действие, хотя и в несколько модифицированном виде.

*Заключительный комментарий.* В какой мере усилия, предпринимаемые государством в последнее время, соответствуют оптимальной стратегии реформирования рынка труда – вопрос открытый. Нельзя, однако, не отметить существования реальной опасности того, что реформы трудового законодательства могут пойти по ложному пути – расширения и усложнения сети запретов и ограничений, безостановочного наращивания и ужесточения административного контроля.

Не в последнюю очередь это связано с тем, что в поле зрения многих участников законодательного процесса попадает только нормативный портрет российского рынка труда, но никак не реальный. Как следствие, значительная часть требова-

ний и предложений, высказываемых левыми партиями, профсоюзами да и правительственными экспертами, исходит из наивной установки: главное — чтобы все было хорошо на бумаге, а уж действительность как-нибудь сама о себе позаботится.

При этом зачастую не осознается, какие возможности открывает и какие ограничения накладывает реально действующая модель российского рынка труда. Дискуссия фактически ведется в безвоздушном пространстве, так что вопрос о возможных реакциях участников трудовых отношений на предлагаемые перемены даже не ставится, как если бы принятие законодательного акта само по себе обеспечивало его выполнение. И это при том, что российский рынок труда переполнен примерами прямо противоположного свойства!

Проблема уклонения от требований закона и условий контрактов не лечится «сверхзарегулированностью», на самом деле это симптомы одной и той же болезни. Любая попытка втиснуть российский рынок труда в жесткий административный каркас будет иметь разрушительные последствия. Она подорвет действие выработанных им механизмов краткосрочной адаптации, не создав ни стимулов, ни условий для продуктивной долгосрочной реструктуризации занятости.

Возможность гибкой подстройки должна быть введена в правовое поле, допускаться законом и фиксироваться в трудовых контрактах в явном виде. На смену «гибкости ради выживания» должна придти «гибкость ради роста».



**Н.М. ПЛИСКЕВИЧ**

Старший научный  
сотрудник ИЭ РАН

## СИСТЕМА НИЗКИХ ЗАРАБОТНЫХ ПЛАТ – ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЛОВУШКА

Серьезнейшими и трудноразрешимыми проблемами трансформационных процессов, как показывает практика двух десятилетий реформ, оказываются институциональные ловушки. Изучающий этот феномен в постсоциалистических экономиках В.Полтерович определяет их как «равновесие, в котором агенты выбрали норму поведения, неэффективную по сравнению с другой нормой, также являющейся равновесной при тех же внешних условиях... Институт может не действовать вовсе, либо приводить к аномальным результатам в силу тех или иных причин, либо оказаться неэффективным вследствие того, что поведение экономических агентов не следует нормам, в расчете на которые был спроектирован институт» (Полтерович (2007. С.91)).

В своих работах академик анализирует примеры таких институциональных ловушек, присущих многим постсоциалистическим экономикам, и прежде всего российской экономике, как бартерная ловушка, ловушка неплатежей, ловушка уклонения от налогов, коррупционная ловушка и даже диссертационная ловушка, связанная с созданием рыночной «индустрии» подготовки учеными диссертаций для политиков, бизнесменов и тому подобных лиц, стремящихся таким

образом улучшить свой имидж (Полтерович (2007. С.92–121)). При этом им не исследуется ключевая, на мой взгляд, институциональная ловушка, связанная с созданной в рамках классической советской экономической модели системой низких заработных плат и органично дополняющей ее конфигурацией социальной сферы. Правда, Полтерович отмечает, что существует большое количество литературных источников по проблемам «ловушек бедности» (poverty traps), характеризующимися замедленными темпами развития (см., например, Matsuyama (2008)).

Действительно, проблема бедности большинства населения стала ключевой социальной проблемой переходных экономик. Но ограничиваясь контекстом «бедности», мы неизбежно растворяем собственную специфику в глобальной проблематике бедности, охватывающей массу стран, прежде всего развивающихся, и обусловленной в первую очередь процессами аграрного перенаселения и переходом от аграрных к индустриальным обществам. И тут нельзя не видеть, что многие экономисты, озабоченные положением населения стран «третьего мира», уделяют существенное внимание анализу проблемы бедности, не ограничиваясь банальным тезисом, что низкий доход — ее основная причина. Например, отмечается, что «бедность следует рассматривать скорее как отсутствие базовых возможностей, а не просто как наличие низкого дохода» (Сен (2004. С.107)). При этом бедность следует идентифицировать по критерию недостатка возможностей, акцентируя внимание на сущностно важных различиях инструментальной зависимости между низким доходом и низким уровнем возможностей в разных странах и сообществах (Сен (2004. С.107)).

Однако при всей важности для нас подобных разработок, акцентирующих внимание на важности отхода бедного населения от патерналистских стратегий решения своих проблем, представляется, что страны, проходящие этап постсоциалистической трансформации, сталкиваются с особым видом массовой бедности и ее воспроизводства. И связан он с

особой институциональной ловушкой «низких заработных плат». Ее специфика уходит вглубь советского прошлого и обусловлена особенностями той конструкции, которую мы должны демонтировать в ходе постсоциалистической трансформации, но которая на постсоветском пространстве во многих странах СНГ, и в частности в России, была воспроизведена в новой институциональной оболочке. Речь идет о системе «власть—собственность» (см., в частности, (Нуреев, Рунов (2002); Плискевич (2006; 2008а, б)). Эта система известна в многовековой истории человечества, где она проявлялась в самых разных формах, начиная от «азиатского способа производства» и кончая западноевропейским феодализмом (Васильев (2009)). Однако советская модель этой системы, как воссозданная в XX в. для целей ускоренной модернизации при опоре на традиционалистское народное большинство, в силу специфичности условий своего зарождения имеет характерные особенности конструкции, отсутствующие как у ее предшественников, так и у стран, до сих пор находящихся на доиндустриальной фазе развития или только вступающих в нее. Поэтому прежде всего важно уяснить место системы низких заработных плат и связанной с ней конструкцией социальной сферы в советской системе «власти—собственности». И если рассматривать историю ее формирования, то выясняется, что система низких заработных плат является одним из ее краеугольных камней.

---

---

Система низких  
заработных плат  
в советской модели  
«власти—собственности»

Если подходить к данной проблеме как к качественно отличающей ее от типичных для многих стран «ловушек бедности», то здесь важно выделить два аспекта. Первый за-

ключается в том, что ускоренная индустриализация страны означала одновременно и ее ускоренную урбанизацию. В результате этих двух процессов в ситуации, когда частная собственность (и, соответственно, доходы от нее) была поставлена вне закона, основным источником средств существования подавляющего большинства населения стала заработная плата за работу по найму на государственном предприятии. И чем крупнее был индустриальный центр, тем абсолютнее оказывалась эта зависимость, сводящая к минимуму возможности, связанные с ведением натурального хозяйства. Конечно, последнее при острой нехватке централизованно распределяемого продовольствия продолжало играть свою роль, особенно в малых и средних городах, а также в деревне. Но сама возможность иметь приусадебный участок для ведения сельскохозяйственного производства для собственных нужд была поставлена в жесткую зависимость от участия в хозяйстве коллективном (будь то колхоз, совхоз либо завод, обзаводившийся своим «подсобным хозяйством» или предоставлявший возможности для этого своим работникам).

Второй аспект вытекает из первого. В ситуации, когда заработная плата становится основным доходом подавляющего большинства населения, а собственность на средства производства сконцентрирована в руках государства, для системы «власть—собственность», главной целью которой во всех сферах является монополизм, открывается возможность распространения государственной монополии на систему трудовых отношений. Государство как монополист получило возможность диктовать свои условия найма рабочей силы, устанавливать размеры оплаты труда, норм выработки и т.п. во всех отраслях народного хозяйства, исходя из требований своей высшей цели — ускоренной индустриализации.

Саму суть советской модернизации кратко можно определить как максимальную концентрацию всех ресурсов страны с целью создания мощной индустрии с качественным пре-

обладанием отраслей тяжелой промышленности и связанным с ней обслуживанием военных приоритетов — ВПК. Этими целям, как известно, служила политика форсированных капиталовложений прежде всего в тяжелую промышленность за счет максимально возможного ограничения текущего потребления.

П.Грегори использовал для исследования процессов формирования заработной платы в период становления советской системы «власти—собственности» модель «справедливой» заработной платы, согласно которой «диктатор стремится оценить настроения рабочих, для того чтобы измерить изменения их представлений о «справедливой» заработной плате, предпринимать все возможные меры для сдерживания роста «справедливой» заработной платы и основывать планы капитальных вложений на реальном инвестиционном потенциале экономики, который зависит от инвестиций предшествующего периода и представлений о «справедливой» заработной плате» (Грегори (2008. С.122)). При этом диктатор исходил из того, что в годы нэпа экономика страны характеризовалась как раз недостатком инвестиций и «чрезмерным» потреблением.

Сегодня странным представляется аргумент о «чрезмерности» потребления в СССР в 1920-х гг., в стране, только что вышедшей из испытаний революции и гражданской войны. Но именно этот тезис, по сути, оказался положенным в основу формирования идеологии системы низких заработных плат. И в ходе претворения в жизнь соответствующей политики речь шла не столько о «справедливости» заработной платы, сколько о нащупывании ее минимально приемлемого уровня. Причем сам Грегори в своих описаниях процесса регулирования «справедливой» заработной платы, по сути, ограничивается проблемами натурального денежного покрытия оплаты труда продовольствием и потребительскими товарами в районах, особо значимых для руководства с точки зрения индустриального подъема: тех, где осуществлялось важнейшее строительство, работали ключевые предприятия и

т.п. То есть то, что диктатор активно руководил распределением потребительских товаров для интенсификации трудовых усилий и увеличения производства (Грегори (2008. С.123–124), означало лишь предоставление преференций не в размерах вознаграждения, а в простых возможностях реализации скромного дохода. В результате сам американский исследователь констатировал, что уже с начала сталинских пятилеток «заработная плата промышленных рабочих стала меньше соответствовать «справедливой»» (Грегори (2008. С.324).

На это рабочие ответили «низкой интенсивностью трудовых усилий», что, в свою очередь, «сказалось на инвестиционных возможностях и, соответственно, темпах экономического роста и успехах индустриальной модернизации». Автор делает вывод, что «даже режим, обладающий самыми жесткими репрессивными методами, не в состоянии контролировать всю рабочую силу» (Грегори (2008. С.328).

Правда, важно сделать одну оговорку. В условиях формирования и первых десятилетий существования классической советской системы, при господстве принципа низких заработных плат действовал и принцип материального стимулирования более квалифицированного и ценного для государства труда не только через разного рода распределители натуральных благ, но и через более высокую оплату труда. Как свидетельствуют данные табл. 1, заметно выше средней заработной платы получали такие категории работников, как инженерно-техническое руководство промышленности, деятели науки, искусства. Их преференции несколько сократились к 1960 г. (а для работников искусств – просто рухнули), а затем, к концу советского периода фактически оказались сведенными на нет. По сути, попытки реформ 1960–1970-х гг, с помощью мер «материального стимулирования» поднять интенсивность трудовых усилий вели лишь к нивелированию различий в оплате труда в соответствии с его квалификацией, к подтягиванию оплаты неквалифицированного, но нередко тяжелого физи-

ческого труда к труду квалифицированному<sup>1</sup>. Все это не могло не сказаться и на уровне технологической вооруженности всей экономики<sup>2</sup>.

Таблица 1

**Соотношение отраслевых уровней заработной платы со средней по народному хозяйству (в %; средняя по народному хозяйству каждого года — 100%)**

Отрасль	1940	1960	1987
Промышленность	103	114	109
В том числе:			
рабочие	93	109	108
служащие	161	145	115
Сельское хозяйство	70	68	98
Строительство	110	115	127
Транспорт	105	110	118
Торговля	78	73	72
ЖКХ, непроизводственные виды бытового обслуживания	79	72	76
Здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение	77	73	71
Образование	100	90	82
Культура	67	61	60
Искусство	118	79	74
Наука и научное обслуживание	142	137	107
Аппарат органов государственного управления	118	107	93

*Рассчитано по:* Народное хозяйство СССР в 1987 г.: Стат. ежегодник. М.: Финансы и статистика, 1988. С.390–391.

Завершая краткую характеристику системы низких заработных плат, важно выделить еще одну ее существенную черту, без которой она не могла существовать как единое целое. В основу этой системы была положена идея, согласно которой работники в форме заработной платы получали лишь

- 
1. Именно этим, как представляется, обусловлен относительный рост заработных плат в строительстве и на транспорте.
  2. Обращает на себя внимание устойчиво низкий уровень заработных плат в таких отраслях, как ЖКХ, торговля, здравоохранение. Очевидно, у создателей советской модели хозяйствования господствовало твердое убеждение, что работники этих отраслей, непосредственно оказывающих услуги населению, смогут восполнить недоплату официальную неформальными поборами.

часть необходимого продукта. Другая, весьма значительная его часть изымалась в так называемые общественные фонды потребления, за счет которых и была создана советская социальная сфера, предоставлявшая гражданам услуги – либо бесплатные (здравоохранение и образование), либо по крайне заниженным ценам (транспорт, ЖКХ).

Ориентация на коллективные формы потребления благ в рамках выстроенной социальной сферы была действительным социальным завоеванием, позволившим сделать доступными для граждан страны услуги здравоохранения и образования, существенно экономить на расходах по оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако, будучи сконцентрированным в руках государства, финансирование социальных отраслей не оказывалось среди приоритетных и осуществлялось по так называемому остаточному принципу. В результате их развитие все больше отставало от потребностей населения, бедственное положение которого к концу существования советской системы стало очевидным. Низкие заработные платы учителей и врачей, износ материальной базы многих объектов социальной сферы, тяжелая ситуация в ЖКХ – все это проявилось как свидетельства кризиса отечественной социальной сферы советского периода. Кризис 1990-х гг. лишь усугубил ситуацию, которая к 1980-м гг. уже была критической.

Т.Малева и Л.Овчарова характеризуют эту ситуацию как дуализм социальной модернизации советского периода, проявившийся в том, что «при ориентации на социальные достижения институты социальной сферы формировались главным образом в качестве компонента инфраструктуры индустриального производства, ориентированного прежде всего на военные нужды. Поэтому в конечном итоге сформировалась специфическая модель социальной политики, служащая целям индустриальной модернизации. Она подавалась как эгалитарная и патерналистская, но не препятствовала высокому неравенству в уровнях и качестве жизни на практике» (Малева, Овчарова (2009. С.21)).



Попыткой разрешения части тяжелых проблем, связанных с обеспечением населения самым необходимым в рамках советской системы хозяйства, стало стремление различных ведомств, отраслей и отдельных предприятий решать социальные проблемы своих работников за счет собственных средств. Широкое развитие получила система разного рода ведомственных социальных объектов — поликлиник, детских садов, домов отдыха, санаториев и т.п. Конечно, возможности ведомств и предприятий резко дифференцировались в зависимости от их места в сложившейся иерархии как идеологического, так и производственного свойства. Но главное, что при такой системе на производственные объекты возлагалось решение не свойственных им социальных функций, от которых они постарались избавиться, как только страна вступила в период реформ<sup>3</sup>.

Особо нужно отметить и такую форму, как закупка государством по заниженным ценам сельскохозяйственной продукции, позволявшая поддерживать цены на продукты питания на относительно низком уровне. Однако и в этих условиях расходы семей на продовольствие превышали аналогичные показатели развитых стран. Если к середине 1980-х гг. житель Запада тратил на продукты питания 15–20% своих доходов, то в СССР этот показатель был существенно выше (см. табл.2). При этом сложившаяся практика сельскохозяйственных закупок по заниженным ценам подорвала основы отечественного сельского хозяйства, ввергла его в кризис, из которого оно не может выйти до сих пор.

---

3. То же можно сказать и об еще одной форме социальной поддержки работников предприятий, активно практиковавшейся в СССР, — создании собственных подсобных хозяйств для производства продовольствия «для своих». Впрочем, здесь прослеживается связь с еще одной чертой, присущей советской хозяйственной системе. В условиях тотального дефицита предприятие, если у него оказывалась такая возможность, пыталось максимально подстраховаться от ненадежности «смежников», организуя разного рода цеха по производству комплектующих изделий для основной продукции. При отсутствии полноценного рыночного обмена ярко проявлялось стремление к максимально возможному самообеспечению всем необходимым. Продовольствие оказывалось одним из важных условий самообеспеченности.

Таблица 2

**Совокупный доход семей и доля в нем расходов на питание**

Доход семей и его доля	1970	1980	1985	1987
Совокупный доход семей рабочих и служащих в расчете на члена семьи (в руб.)	85	121	135	143
Доля затрат на питание (в %)	40,1	35,9	33,7	33,3
Совокупный доход семей колхозников в расчете на члена семьи (в руб.)	58	91	110	115
Доля затрат на питание (в %)	44,4	39,1	36,3	36,1

Источник: Народное хозяйство СССР в 1987 г.: Стат. ежегодник. М.: Финансы и статистика, 1988. С. 404, 405.

Таким образом, в советской модели хозяйствования обеспечение нормальной жизнедеятельности работника, воспроизводство его рабочей силы было обусловлено четырьмя взаимосвязанными компонентами системы:

- заработной платой, получаемой на руки и покрывающей затраты лишь на часть необходимого продукта;
- системой закупок сельскохозяйственной продукции по заниженным ценам, позволяющим поддерживать розничные цены на основные продовольственные товары на достаточно низком уровне;
- благами, получаемыми через государственные институты социальной системы либо бесплатно, либо за минимальную плату;
- благами, получаемыми на платной или бесплатной основе от своих ведомств, предприятий или учреждений через ведомственные институты соответствующего профиля.

В совокупности эти компоненты позволяли наилучшим образом решать основную задачу системы — обеспечение монопольного контроля над трудовыми ресурсами страны при минимизации общих затрат на воспроизводство рабочей силы. Даже те бесспорные достижения в сферах образо-

вания и здравоохранения, являвшиеся примером и для других государств в первой половине XX в., имели своей обратной стороной не только иерархически организованную структуру доступа к ее благам, но и обезличенность вклада каждого работника в ее формирование (как это происходит при создании соответствующих систем по страховым принципам). А это, в свою очередь, отнюдь не способствовало развитию индивидуальной инициативы, повышению индивидуальной производительности и т.п., мотивация к которым и без того сдерживалась политикой низких заработных плат.

С определенными стимулами связан последний из названных компонентов системы, способствовавший стремлению к трудоустройству на предприятия большей народнохозяйственной (или идеологической) значимости и, соответственно, способных предоставить своим работникам большой социальный пакет. Однако при этом такое обременение самих предприятий увеличивало себестоимость основного производства. И так как возможностями по созданию «собственной» социальной сферы обладали, как правило, те предприятия или ведомства, чья роль в решении основных задач страны признавалась приоритетной, то такой рост себестоимости признавался допустимым и включался в общую систему иерархической дифференциации потребления прежде всего по качественным параметрам. Само же устройство «бесплатной» или «полуплатной» социальной сферы позволяло при общей привлекательности работы на данных предприятиях в целом минимизировать издержки на оплату рабочей силы.

Оборотной стороной такой позиции стала минимизация средств, выделяемых на развитие сферы потребления, в некоторые периоды истории сводящаяся к уровню прожиточного минимума. В результате «эпоха индустриализации в России завершилась формированием полностью оторванных друг от друга оборотов инвестиций (денежно-кредитные обороты) и доходов населения (налично-денежные обороты заработной платы и других доходов населения). Сложилась целостная система комплексов отраслей. Рост индустриальных комплексов

стремился к максимуму, что обеспечивалось инфляционными механизмами. Рост потребительского комплекса стремился к минимуму, будучи ориентирован на платежеспособный потребительский спрос, реальные показатели которого были значительно ниже номинальных» (Евстигнеева, Евстигнеев (2005. С.193)).

Такая минимизация была органическим компонентом общих представлений о «рентабельности социалистического предприятия», которая в отличие от нормальной конкурентной экономики «планово формировалась государством» и определялась «величиной полученной прибыли в сравнении с размерами вложений в основные и оборотные средства» (*Экономическая энциклопедия...* (1979. С.492)). При этом государственный монополизм создавал условия для того, чтобы основой экономического развития становилось не совершенствование технологий, ведущее за собой рост производительности труда и, соответственно, экономию дорогого трудового ресурса, а сведение к минимуму знаменателя формулы — вложения в основные и оборотные средства. Для этого достаточно было «в плановом порядке» установить низкие цены на первичные ресурсы производства — сырье, энергию, рабочую силу, игнорируя потребности быстрой смены основных производственных фондов для постоянного повышения эффективности производства, снижения показателей его фондо-, материало-, энерго- и трудоемкости<sup>4</sup>.

---

4. Относительная дешевизна труда во многом обусловила и наличие в отечественной экономике значительного количества вредных производств и технологий, предполагающих большой удельный вес тяжелого физического труда. Государство предпочитало некоторое повышение оплаты такого труда, равно как и выплаты, связанные с законодательно обусловленными правами занятых на подобных работах на досрочный выход на пенсию, на их лечение, на лечение тех, кто жил по соседству с экологически грязными производствами и т.п. Все это оказывалось «дешевле», чем затраты на качественное технологическое перевооружение подобных производств.

---

---

## Кризис системы низких заработных плат в переходной экономике

Господство описанных отношений в социалистической экономике обернулось глубоким кризисом производства при переходе к рынку. Оказалось, что те ресурсы, которые наши предприятия привыкли получать по заниженным ценам, реально стоят гораздо дороже. Прежде всего это обнаружилось в отношении сырьевых и топливно-энергетических товаров, так как при открытии отечественной экономики выяснилось, что производители предпочитают экспортировать их по ценам, установленным на мировом рынке. Соответственно, российские предприятия должны были срочно пересматривать свою стратегию с учетом резкого роста цен на сырье и энергию. И хотя государство сдерживало этот процесс, стремясь сделать его более плавным, неизбежность перемен была очевидной.

Кроме того, в условиях новой институционализации системы «власть—собственность», господствующих позиций, занимаемых естественными монополиями, которые обладают огромным лоббистским потенциалом для отстаивания своих интересов во властных структурах, наши производители и потребители в большей степени, чем в других странах, оказываются зависимыми от монопольных сговоров. Примером тому может служить ситуация с внутренними ценами на нефтепродукты при резком падении цен на нефть, начиная со второй половины 2008 г. Если в европейских странах и в США цены на бензин и другие нефтепродукты резко упали вслед за ценами на нефть, то в России снижение цен было чисто символическим.

Таким образом, переход к функционированию в условиях открытой рыночной экономики для всех отечественных предприятий повлек за собой резкий рост цен на та-

кие компоненты производства, как сырье и энергия. Единственным компонентом, входившим ранее в комплекс дешевых факторов производства и не подвергшемся конкурентному давлению извне, оказалась рабочая сила. По сути, нет такого давления и изнутри. У работающих по найму до сих пор нет лоббиста, отстаивающего их интересы и перед работодателями, и перед государством. Таким лоббистом в странах с развитой рыночной экономикой являются профсоюзы. Российские же традиционные профсоюзы, вышедшие из советской модели, вполне успешно вписались в новые структуры «власти – собственности», и их деятельность в рамках институтов, привнесенных из западной экономики, как, например, трехсторонние комиссии, носит декоративный характер.

В этой ситуации естественная позиция бизнеса – экономия на том факторе производства, который в советской экономике был традиционно дешевым, а в новых условиях не нашел (или не создал сам) лоббиста, способного отстаивать его интересы, т.е. на трудовых ресурсах. Однако при такой стратегии бизнеса экономическое развитие лишается одного из важнейших стимулов, способствующих росту эффективности производства. Складывается ситуация институциональной ловушки: выбирается, как указано ранее, «норма поведения, неэффективная по сравнению с другой нормой, также являющейся равновесной при тех же внешних условиях» (Полтерович (2007. С. 91)).

Если бизнес-стратегии, связанные с ранее дешевыми компонентами производства – сырьем и энергией, не могут не быть направленными на экономию этих дорожающих ресурсов, то в отношении трудовых ресурсов ситуация складывается противоречивая. Ведь сам импульс к началу рыночных реформ был дан прежде всего недовольством населения своим уровнем жизни. Не только у нас, но и в странах Центральной и Восточной Европы, «мотором антикоммунистических революций явилось массовое стремление к модернизации, формируемое как желание жить «как на За-

паде». При этом для одних это стандарты жизни западноевропейской элиты, для других – уровень пособий по бедности, безработице и т.д.» (*Шкаратан, Ильин (2006. С.263)*).

При этом, как было отмечено выше, государственная политика в сфере оплаты труда в целом ориентировала на то, чтобы средний уровень заработков, непосредственно получаемых на руки, был достаточен для покрытия лишь части необходимых расходов, с учетом того что другая их часть в той или иной степени будет покрываться из «общественных фондов потребления»<sup>5</sup>. Этот уровень заработных плат, соответствовавший достаточно скромным средним стандартам уровня жизни советского периода, с началом реформ, ознаменовавшихся резким всплеском инфляции, с одной стороны, и финансовыми трудностями работодателей – с другой, оказался недостаточным для обеспечения даже минимально необходимых потребностей большинства населения.

В этой связи важно вновь подчеркнуть, что в советской системе низких заработных плат все четыре компонента были прочно связаны между собой и сбои в функционировании одного из них сказывались на работе всей конструкции, вынуждая власти инстинктивно под воздействием тех или иных обстоятельств вносить в нее коррективы. Так, уже с середины 1950-х гг. стала невозможна эксплуатация деревни в

---

5. Система низких зарплат, по сути, заблокировала развитие одного из важнейших компонентов современной социально-экономической системы – человеческого капитала. Это особая многогранная тема, требующая отдельного анализа, но здесь нельзя не отметить ряд моментов. Не отрицая важной роли созданных в советский период систем образования и здравоохранения, все же нельзя не признать и их определенные ограничения, проявившиеся уже в дореформенный период. Прежде всего это касается иерархичности данных систем как органической части иерархически выстроенной конструкции «власти-собственности». Но важнее, думается, то, что обусловленный низкими доходами большинства граждан низкий платежеспособный спрос на многие виды досуга, в целом слабая развитость досуговой сети в массе населенных пунктов страны вели к формированию в массовых слоях населения особого типа проведения свободного времени. Он не только не способствовал развитию человеческого капитала массового работника, но и провоцировал его деградацию. С этой точки зрения, причины массового алкоголизма также имеет смысл рассматривать сквозь призму системы низких зарплат. Сама же система оплаты труда, при которой тяжелый физический, неквалифицированный труд оценивался не только не ниже, но часто и выше труда квалифицированного, не создавала у работников стимулов к саморазвитию, к наращиванию у себя и своих детей человеческого капитала.

тех объемах, в которых она производилась ранее. Правительство вынуждено было повышать закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию и, соответственно, розничные цены на продовольствие. Это не могло не сказаться на пересмотре величины заработных плат, что и делалось, особенно начиная с «косыгинской реформы». Однако эти инновации затрагивали разные отрасли неравномерно. Как видно из табл. 1, все больше и больше отставали от среднего уровня работники отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры, искусства, ЖКХ). Такая ситуация не могла не породить развития сети неформальных отношений. За доступ к «бесплатным» или «полуплатным» благам население все чаще и чаще стало доплачивать. По сути, были сформированы неформальные каналы перераспределения доходов между «приоритетными» для государства отраслями и отраслями, непосредственно обслуживающими население. Но такое перераспределение могло произойти только потому, что заработки в «приоритетных» отраслях выросли, что позволяло занятым там людям закладывать в свои бюджеты расходы, например, на оплату медицинских услуг, на репетиторов, готовящих детей к поступлению в вуз и т.д. В целом же роль заработной платы в четырехкомпонентной системе медленно росла.

Однако крах советской хозяйственной модели обусловил кризис и четырехкомпонентной системы поддержания уровня жизни населения. В этой ситуации у государства не было иного выхода, как, во-первых, начать индексации заработных плат, что еще больше раскручивало спираль инфляции, во-вторых, брать на себя обязательства по оплате и тех услуг, которые ранее люди могли оплачивать из собственных доходов. Именно в начале 1990-х гг. были введены такие льготы, как оплата лекарств инвалидам, проезда на городском и пригородном транспорте, «выплаты на детей» и т.д. Жизненную важность для населения этих вновь появившихся льгот подтверждает тот факт, что массовые выступления начала 2005 г. против «монетизации льгот» были связаны как раз с тем, что



именно данные расходы людей, по их мнению, не были в достаточной мере компенсированы.

Уже до начала реформ *de facto* компоненты недостаточно финансируемой социальной сферы могли неформальным образом подпитываться за счет роста доходов занятых в иных отраслях. Данная практика резко активизировалась после 1992 г. и постепенно стала легитимизироваться. Например, многие учреждения здравоохранения легализовали «соплатежки» населения за свои услуги, появились «платные» места в государственных образовательных учреждениях, что не мешает одновременному развитию теневых отношений в этих сферах.

Однако качественное изменение ситуации связано с тем, что большинство населения сегодня просто не в состоянии взять на себя дополнительную финансовую нагрузку по оплате ранее «бесплатных» или «полуплатных» услуг. Этим объясняется патовая ситуация в социальной сфере, которую, с одной стороны, нельзя не реформировать в соответствии с требованиями новых рыночных реалий, а с другой — подавляющее большинство населения не может взять на себя эту дополнительную финансовую нагрузку при существующем уровне доходов. Поэтому во все «тучные» 2000-е гг. проваливались любые попытки реформирования сложившейся в советский период социальной сферы.

По сути, все признают, что созданная в нерыночных условиях отечественная социальная сфера не может долго функционировать в принципиально иной ситуации, но ее реформа не может быть осуществлена, если взять на себя оплату ранее «бесплатных» или «полуплатных» услуг способно порядка 25–30% населения, составляющих сегодня средний класс. Причем, если учесть и то, что часть из этих 25–30% не дотягивает до показателей среднего класса по критерию доходов, и то, что нынешний кризис приведет к сокращению среднего класса, то эта цифра существенно уменьшится. Выход из данного тупика — лишь резкий рост заработных плат и в бюджетной сфере, и на основной массе производств, функционирующих в стране.

Такой рост мог бы способствовать быстрому размыванию утвердившихся норм, связанных с «бесплатностью» или «полуплатностью» значительного количества услуг, предоставляемых людям социальной сферой. Об этом свидетельствует, в частности, широкое развитие неформальных практик, связанных с оплатой этих услуг теми группами нашего общества, которым удалось вырваться за рамки «системы низких заработных плат». В целом в годы постсоциалистических реформ подтвердилась тенденция, проявившаяся в позднесоветский период: общая система обеспечения уровня жизни населения включает четыре компонента и ослабление значения одного должно компенсироваться ростом других.

Тяжесть реформ для подавляющего большинства населения была обусловлена тем, что обрушились сразу все четыре компонента этой системы. Резко возросли цены на продовольствие, особенно в городах, которые в наибольшей степени зависят от его импорта. Там они не только сравнивались с ценами в развитых странах, но нередко и превосходят их, несмотря на качественное отставание в уровне заработных плат даже тех, кто относят себя к среднему классу. Например, цены в московских супермаркетах в ноябре 2008 г. на такие продукты, как говядина, свинина, сливочное масло, молоко, превышали соответствующие цены в супермаркетах восточного побережья США на 20–30%, а на бензин — на 50% (Базанова (2008. С.30—31)).

Больно ударило по работникам приватизированных предприятий и «сбрасывание» ими с себя забот о ведомственной социальной сфере — передача муниципалитетам ведомственного жилья, закрытие ведомственных детских садов, поликлиник, домов отдыха и т.п. Это, по мнению В.Тамбовцева, сказалось и на отрицательном отношении работников к приватизации их предприятий: «Реальная делегитимизация директоров началась тогда, когда стремление к повышению эффективности потребовало реструктуризации предприятий, отказа от непрофильных активов (прежде всего в социальной сфере предприятий...)» (Права... (2009. С.314)).

Государственные учреждения социальной сферы, лишившиеся финансирования и на том низком уровне, к которому они приспособились в советские времена, также были вынуждены стать на путь коммерциализации. К утвердившимся неформальным практикам оплаты услуг, формально оплаченных из бюджета, добавилась легализация «соплатежей».

Таблица 3

**Динамика доли расходов на покупку продуктов для домашнего питания по децильным группам (в % от потребительских расходов группы; группы расположены от низкой к высокой доходности)**

Децильная группа	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	62,8	61,3	59,0	56,8	55,6	53,0
2	61,3	59,6	56,9	54,1	53,4	51,0
3	59,7	58,4	55,3	52,7	51,1	48,9
4	57,7	57,0	53,9	50,7	49,0	45,8
5	55,9	55,5	51,5	48,2	47,0	42,7
6	53,1	51,3	48,5	43,3	43,3	39,2
7	48,8	47,7	43,7	39,5	38,1	34,6
8	46,1	44,2	40,3	35,7	33,5	32,4
9	44,9	42,0	37,4	32,6	30,7	28,2
10	36,3	34,4	29,2	25,7	23,6	21,0

Источник: Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. М.: НИИСП, С.266.

В этих условиях рост заработной платы в 2000-е гг., даже обгонявший официальную инфляцию, фактически не покрывал потерь, связанных с обрушением привычной четырехкомпонентной системы поддержания уровня жизни, сложившейся в предшествующий период, ориентировал людей на практики не развития, а выживания. При этом важно учитывать, что особенно чувствительный для населения рост цен на услуги ЖКХ, продовольствие и т.п. был все эти годы выше объявляемых цифр годовой инфляции. И хотя с 2000 г. доля расходов на продукты питания снижалась (см. табл. 3), но снижение это было крайне медленным, и к 2005 г. представители лишь самой обеспеченной децильной группы смогли достичь уровня соответствующих расходов средней американской семьи сере-

дины 1950-х гг. (Тоффлер Э., Тоффлер Х. (2008. С.345)), входящей в седьмую – девятую группы – уровня, приблизительно соответствующего отечественным показателям последних предреформенных лет (Народное хозяйство... (1988. С.404,405)). Расходы же на продукты питания остальных децильных групп в той или иной степени не достигали дореформенного уровня.

---

### Система низких заработных плат – основное препятствие реформирования российской экономики

Таким образом, крушение четырехкомпонентной системы поддержания уровня жизни населения объективно диктует необходимость переноса основной нагрузки с явно перегруженных в старой системе компонентов «коллективного» потребления и искусственного занижения цен на продовольствие на наиболее естественный для рыночных отношений компонент – прямую оплату труда в форме заработной платы. Лишь на этой основе можно начать приводить социальную сферу в соответствие с требованиями новой реальности.

Однако здесь мы сталкиваемся как с объективными, так и с субъективными факторами, противодействующими такому развитию событий. Эту ситуацию можно определить как особую институциональную ловушку системы низких заработных плат. С одной стороны, переход на рельсы эффективности предполагает разрыв с этой системой, с другой – сложившиеся в обществе формальные и неформальные отношения препятствуют переходу на эффективную траекторию, ведут к успеху мощных движений в защиту привычной четырехкомпонентной структуры. Этому способствует тяжелая ситуация, сложившаяся в стране в сфере формирования заработных плат.

Важным стимулом развития рыночных экономик является поиск все новых и новых способов снижения издержек. Как было отмечено выше, в процессе перехода от советской модели предприниматели были сосредоточены прежде всего на снижении издержек, связанных с ростом цен на сырье и энергию, так как в данном сегменте отечественному потребителю пришлось конкурировать с потребителем зарубежным. У производителей топливно-сырьевых товаров есть выбор: продавать их на внутреннем или на внешнем рынке по мировым ценам. Причем, как показывает практика последних лет, этот процесс по многим позициям завершен и теперь, напротив, важнейшей задачей государства становится контроль за монополистами, пытающимися возместить на внутреннем рынке убытки, понесенные на внешнем рынке в результате резкого падения цен на топливо и сырье с началом кризиса 2008 г.

Ситуация же с издержками на рабочую силу в период постсоциалистического реформирования экономики сложилась прямо противоположная. При отсутствии *de facto* институтов, призванных отстаивать интересы трудящихся (как независимых профсоюзов, не встроженных в структуры «власти—собственности», так и влиятельных политических партий социал-демократической ориентации), требования роста заработной платы, ведущие за собой и рост соответствующих издержек, отошли на второй план. Политика и государства, и большинства работодателей в сфере оплаты труда ориентировалась, по сути, на поддержание сложившихся еще в советский период удельных весов расходов на оплату труда как в ВВП, так и в расходах на производство продукции и услуг.

Данные табл. 4 показывают, что даже по удельному весу доли оплаты труда в ВВП к 2006 г. мы не достигли дореформенного уровня 1990 г. Что же касается показателя удельных расходов на оплату труда в расходах, связанных с производством и реализацией продукции (работ, услуг), то он остается крайне низким, колеблясь вокруг цифры 15%, тогда как в развитых странах этот показатель составляет 40–60%.

Таблица 4

**Удельный вес расходов на оплату труда в ВВП и в расходах на производство продукции и услуг (1990 – 2006 гг., в %)**

Оплата труда	1990	1991	1992	1997	1998	2001	2004	2005	2006
Удельный вес оплаты труда наемных работников (включая скрытую) в ВВП	48,8	43,7	36,7	50,0	47,2	43,0	46,0	43,9	44,1
В том числе:									
официальной	48,8	43,7	36,7	38,3	37,1	31,9	34,0	32,1	32,2
скрытой	-	-	-	11,7	10,1	11,1	11,7	11,8	11,9
Удельный вес расходов на оплату труда в расходах, связанных с производством и реализацией продукции (работ, услуг), всего по отраслям экономики*	-	-	14,8	15,3	15,9	15,4	15,0	14,8	-
В том числе:									
промышленность**	13,0	13,1	11,0	12,1	12,8	13,6	12,5	11,5	-
сельское хозяйство	-	29,9	29,7	13,7	13,3	16,0	17,4	19,7	-
Строительство	26,9	28,6	29,3	23,0	21,9	22,6	21,3	21,1	-

\* С 2005 г. – по видам экономической деятельности.

\*\* С 2005 г. – добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство электроэнергии, газа и воды.

Источник: Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С.570.

Здесь сказывается «ловушка низких заработных плат», в которой оказалась переходная экономика нашей страны. Высокий уровень заработной платы в развитых странах был достигнут в ходе жесткой борьбы работников с профсоюзами, за свои права. В то же время рост издержек на рабочую силу вынуждал работодателя к поиску как организационных, так и технических и технологических средств повышения производительности труда, чтобы экономить расходы на дорожающий ресурс. А это, в свою очередь, требовало соответствующих издержек, на которые предприниматель мог бы и не идти, если бы не испытывал со стороны рынка труда постоянного жесткого давления. Но результатом таких вынужденных вложений и является постоянное техническое совершенствование производства, тот самый технический прогресс, который позволяет качественно повысить выход продукции на единицу труда дорогого работника.

В нашей же системе работник традиционно был дешев, а сложившиеся с началом реформ отношения в трудовой сфере не создавали массовых стимулов для перестройки производства, способной воспроизводить дорогого работника. Наоборот, в условиях господства старых технологий именно расходы на оплату труда оказались тем компонентом, за счет которого можно было сбалансировать возрастающие затраты на сырье и энергию. Но такая политика, по сути, означает техническую деградацию, ибо не создает у предпринимателя стимулов к внедрению технических достижений, позволяющих резко поднять производительность труда.

При этом нельзя забывать и того, что с позиций мировой экономики «дешевизна» труда не только в России, но и во всех постсоциалистических странах все же относительна. По дешевизне труда мы не можем конкурировать с такими новыми центрами притяжения капитала, рассчитывающего снизить издержки на рабочую силу, как, например, Китай, Индия или Индонезия. Поэтому надо ориентироваться на возможности развития иного конкурентного преимущества, связанного с ростом качества рабочей силы, с улучшением характеристик «человеческого капитала» ее носителей. А это оказывается крайне затруднительным в сложившейся ситуации, связанной с массовостью низких ставок оплаты труда. В таких обстоятельствах у нас оказываются не только 10% беднейшего населения, но и основная масса — 70% — всего населения страны, которых социологи относят к категории «ниже среднего класса».

Причем ставка именно на развитие человеческого капитала для нашей страны представляется наиболее продуктивной, ибо она может опираться на достаточно высокий уровень образования в стране. Между тем система низких заработных плат и вытекающие из нее, с одной стороны, возможности поддержания некачественных рабочих мест, а с другой — ограничения для совершенствования человеческого капитала, связанные и с падением качества образовательных услуг, и с низким уровнем индустрии содержательного досуга,

блокируют массовое развитие человеческого капитала как потенциального конкурентного преимущества страны. Не случайно сегодня в России доля неудовлетворенных своим трудом выше не только, чем в западноевропейских странах, но и в таких странах, как Польша или Эстония, и, наоборот, меньше, чем в этих странах доля лиц, удовлетворенных своим трудом. Во многом это объясняется тем, что в нашей стране сохраняется очень высокий удельный вес «плохих» рабочих мест — с устарелой технологией, тяжелыми условиями труда и низкой заработной платой (Монусова (2008. С.43, 55)).

Обычно эту ситуацию оправдывают низким уровнем производительности труда в России. Однако, во-первых, как уже было отмечено, для предпринимателя стимулом качественного роста производительности труда может быть как раз принципиальное изменение ситуации на рынке труда, связанное с тем, что он не сможет получить на рынке рабочую силу по низкой цене. Пока же таких стимулов у большинства наших предпринимателей нет. Во-вторых, сравнения соотношения почасовой оплаты труда и его производительности в России и в развитых странах, а также в странах Юго-Восточной Азии, Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки показывают, что существенно проигрывая им по заработной плате, мы все же не столь сильно отстаем от них по производительности труда (см. табл. 5). Этот разрыв свидетельствует, с одной стороны, о значительной стимулирующей роли заработной платы в деле роста производительности труда, а с другой — о том, что низкая заработная плата не может служить стимулом качественного перевооружения производства, без которого немислимо и качественное повышение производительности труда.

При этом важно учитывать, что процессы качественного перевооружения производства пусть медленно, но уже идут. Так, А.Яковлев, ссылаясь на экспертов Всемирного банка, отмечает: если в среднем производительность труда в обрабатывающей промышленности России приблизительно в три раза ниже, чем в ЮАР, в два раза — чем в Польше, в пол-



тора раза — чем в Бразилии, и незначительно превышает уровень Китая, то, согласно той же базе данных, «за этими средними цифрами скрываются очень большие разрывы в уровне производительности труда по добавленной стоимости между фирмами, действующими в одних и тех же отраслях. Так, в транспортном машиностроении подобный разрыв между 20% лучших и 20% худших фирм достигает 11 раз, в легкой промышленности — 16, а в деревообрабатывающей и пищевой — 24 раза» (Яковлев (2008. С.111)).

Таблица 5

**Соотношение России и других стран по заработной плате и производительности труда в промышленности (Россия 2004 г. — 1)**

Страны	Почасовая заработная плата	Производство добавленной стоимости на одного занятого
Северная Европа (Норвегия, Дания, Швеция, Финляндия)	18,2	2,6
«Большая семерка»	13,5	2,3
Средиземноморский регион (Португалия, Испания, Греция, Словения, Турция, Израиль)	5,2	1,5
Юго-Восточная Азия (Южная Корея, Малайзия, Сингапур)	4,0	2,0
Центральная и Восточная Европа (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия, Румыния)	1,5	1,0
Латинская Америка (Чили, Колумбия, Мексика, Венесуэла)	1,4	1,0
Россия	1,0	1,0
Новые «центры силы» Азии (Китай, Индия, Индонезия)	0,3	0,5

Источник: Нуреев Р.М. Человеческий капитал и его развитие в современной России // Общественные науки и современность. 2009. № 4.

То есть в рамках одних и тех же отраслей функционируют и фирмы, вполне конкурентоспособные в международных масштабах, и предприятия по сути удерживающиеся на плаву лишь благодаря тому, что могут использовать крайне деше-

вый ресурс – рабочую силу. Возникает вопрос: почему такие предприятия продолжают существовать, несмотря на почти 20 лет рыночного реформирования?

На мой взгляд, ответ надо искать в продолжающейся господствовать в стране системе «власти–собственность», всячески поддерживающей и монополизм во всех его видах, и коррупционные сети перераспределения доходов, и встроенную в конструкцию «власти–собственность» систему низких заработных плат. Без резкого разрыва с ней невозможны и реформирование социальной сферы, и качественное повышение производительности труда. Не говоря уже о том, что дальнейшее обнищание населения в перспективе чревато серьезными социальными потрясениями.

**Е.Ш. Гонтмахер**  
Руководитель центра  
социальной политики ИЭ РАН

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Реформа 2002 г. — важнейшее событие последнего пятилетия в пенсионной сфере России. И, несмотря на то, что оценить ее результаты в полной мере можно будет лишь после 2022 г., когда начнутся первые регулярные выплаты накопительных частей трудовых пенсий, уже сегодня возможен и необходим анализ ее влияния на ситуацию в пенсионном обеспечении<sup>1</sup>.

---

### Пенсионная реформа 2002 г. и ход ее реализации

Как бы ни была организована государственная система пенсионного обеспечения, ее основными задачами выступают предотвращение бедности среди пенсионеров и компенсация заработка, утраченного в связи с наступлением событий, перечисленных в законодательстве, — достижением

---

1. В этой главе использованы материалы, представленные Независимым институтом социальной политики.

определенного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца и пр. Для того чтобы успешно решать эти задачи в пенсионной системе должны быть сбалансированы поступления и обязательства.

Поэтому важнейшими целями любой пенсионной реформы будут достижение долгосрочной финансовой сбалансированности и обеспечение социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения. Для анализа результативности разделим цели и задачи, стоявшие перед российской пенсионной реформой, на три группы: прямые, заявленные в программных документах, косвенные, а также те, которые ожидали от пенсионной реформы основные субъекты системы или участники дискурса, но не вошедшие в формальные документы.

Кризис 1998 г. привел к смещению фокуса реформы с задачи создания устойчивой и эффективной пенсионной системы для будущих поколений, на которую ориентировались предложения 1997–1998 гг., на улучшение условий жизни нынешних поколений пенсионеров и лиц предпенсионных возрастов<sup>2</sup>. Не будет преувеличением сказать, что на протяжении всего постдефолтного развития страны эта задача доминировала над другими.

Напротив, задача обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы на момент подготовки пенсионной реформы отошла на второй план: ПФ регулярно выплачивал и повышал пенсии и даже сформировал определенный резерв для балансирования текущих колебаний в доходах и расходах. Наиболее явно эта метаморфоза видна при сравнении текстов Программы пенсионной реформы 1998 г., проекта Основных направлений социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, Плана действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации

---

2. По сути, это был возврат к интерпретации целей и задач пенсионной реформы середины 1990-х гг., когда от реформирования ждали, что оно, прежде всего, принесет повышение уровня пенсионного обеспечения.

экономики на 2000–2001 гг. и Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.). В трех первых документах главной задачей реформирования пенсионной системы в среднесрочной перспективе выступает достижение (поддержание) финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы, тогда как в последнем – установление тесной связи между величиной пенсии и ранее уплаченных взносов и повышение реального уровня пенсионного обеспечения.

Пенсионная реформа рассматривается как один из инструментов роста доходов населения в среднесрочной перспективе. В результате необходимость идти на большие политические жертвы ради финансовой стабильности пенсионной системы отпала. На практике это означало то, что резервы финансовой устойчивости стали искать, прежде всего, в поле изменения расчета и индексации пенсий, увязывая их с реальными поступлениями в пенсионную систему, а задача сокращения обязательств данной системы, включая возможное повышение пенсионного возраста или реформирование льготного пенсионного обеспечения, стала вторичной. Вопрос о возможном повышении пенсионного возраста был официально закрыт, тогда как реформирование льготных пенсий благодаря лоббистским усилиям работодателей отложено на неопределенную перспективу (табл. 1).

Надежды, возлагаемые на влияние пенсионной реформы на экономическое развитие страны, также претерпели изменения. Если в 1990-е гг. от пенсионной реформы ожидали воздействия на рынок труда и систему оплаты труда, на приток «длинных» денег в экономику и содействия в ее структурной перестройке, то основной ожидаемый эффект от реформы 2002 г., заявленный в Программе 2002–2004 гг., состоит только в привлечении средств мелких вкладчиков через развитие институциональных инвесторов, к числу которых относятся НПФ. Задача повышения прозрачности пенсионной системы перед российской реформой в отличие, например, от польской, официально не ставилась.

Таблица 1

## Цели пенсионной реформы

Цели пенсионной реформы	За счет чего будут решаться в:	
	среднесрочной перспективе	долгосрочной перспективе
<i>Заявленные в программных документах Правительства, прямые</i>		
1. Усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении	установление тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также величиной страховых взносов, уплаченных за них в ПФ РФ	развитие накопительной составляющей пенсионной системы
2. Повышение реального размера пенсий	регулярная индексация пенсий, в том числе темпами, опережающими рост цен	развитие накопительной составляющей пенсионной системы; развитие дополнительного пенсионного обеспечения и страхования
3. Обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы	повышение реального уровня пенсионного обеспечения при условии поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы; создание неперсонифицированного резерва ПФ РФ; реформирование пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда	развитие накопительной составляющей пенсионной системы; развитие дополнительного пенсионного обеспечения и страхования
<i>Заявленные в программных документах Правительства, косвенные</i>		
4. Вовлечение сбережений граждан в инвестиционный процесс через страхование	создание стимулов для развития долгосрочного страхования жизни, включая пенсионное страхование; развитие дополнительного пенсионного обеспечения	—
<i>ИмPLICITно подразумеваемые, косвенные</i>		
5. Увеличение объема долгосрочного кредитования в экономике	создание благоприятных условий для деятельности институциональных инвесторов (включая негосударственные пенсионные фонды)	развитие накопительной составляющей пенсионной системы
6. Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда посредством:	установление тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также величиной страховых взносов, уплаченных за них в ПФ РФ	—
6.1. снижения налогового бремени на работодателя	в рамках налоговой реформы — установление плоской шкалы НДФЛ и введение регрессивной шкалы ЕСН	изменение формулы расчета пенсии — в зависимости от уплаченных взносов; развитие накопительной составляющей

Окончание табл. 1

Цели пенсионной реформы	За счет чего будут решаться в:	
	среднесрочной перспективе	долгосрочной перспективе
6.2. повышения заинтересованности работника в уплате отчислений в пенсионную систему	установление тесной связи между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионеров, а также величиной страховых взносов, уплаченных за них в ПФ РФ	развитие накопительной составляющей пенсионной системы
7. Обеспечение прозрачности пенсионной системы	определение правового статуса основных участников пенсионной системы – ПФ и государственной управляющей компании; ограничение монополизма ПФ в пенсионной сфере; развитие конкуренции на рынке обязательных пенсионных накоплений	развитие накопительной составляющей пенсионной системы
8. Обеспечение независимости пенсионной системы от влияния политических факторов	четкое ограничение функций государства в пенсионной системе	развитие накопительной составляющей пенсионной системы

Источник: Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х. М.:Независимый институт социальной политики, 2007. С. 163–165.

Тем не менее, в теории успешная реализация пенсионной реформы и, прежде всего, таких ее элементов, как отказ от обещаний заранее устанавливаемого размера пенсий (т.е. от так называемой системы с установленным размером выплат в пользу системы с установленным размером взносов) и переход к накопительным принципам финансирования, должна оказать позитивное влияние на развитие экономики страны в целом. Прежде всего, тогда ожидается сокращение неформальной занятости и объема теневых доходов как результат установления более тесной связи между пенсиями и взносами в систему. Увеличение поступлений в пенсионную систему в результате выхода заработных плат «из тени» и сокращение перераспределения внутри самой системы должны сделать возможным снижение тарифов отчислений и работников, и работодателей на цели пенсионного обеспечения. Наконец, успешное развитие накопительного компонента должно привести к увеличению объема «длинных» денег в экономике, что в свою очередь благоприятно для стабильного экономического развития.

Институциональный каркас новой пенсионной системы сформирован следующими законами, четыре из которых были приняты в 2001–2002 гг.:

- ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ);
- ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ);
- ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ);
- ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» (от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ);
- ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ);
- ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ).

Первые пять законов устанавливают нормы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, т.е. определяют правила формирования пенсионных прав и расчета пенсий для лиц, участвующих или участвовавших в уплате обязательных отчислений в государственную пенсионную систему. Закон о государственном пенсионном обеспечении определяет условия и порядок предоставления пенсий, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Первоначально предполагалось, что пакет новых пенсионных законов будет включать также законы, определяющие статус основных участников пенсионной системы, главным из которых является Пенсионный фонд Российской Федерации (ФЗ «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ»), и регулирующие условия обязательного пенсионного обеспечения для некоторых категорий занятых (ФЗ «О профессиональных пенсионных системах в РФ»). Однако, несмотря на то, что отсылочные нормы на эти документы остались в законах



об обязательном пенсионном страховании и о трудовых пенсиях и проекты этих документов были внесены в Государственную Думу еще в 2001–2002 гг., соответствующие законы до сих пор не приняты.

Действующие законы закрепляют создание в России многоуровневой пенсионной системы. Первый уровень – это базовая часть пенсии. Плюсы ее введения лежат в сфере социальной поддержки реформы и расширения участия населения в пенсионной системе. Универсальность первого уровня пенсионного обеспечения и низкие требования к минимальной продолжительности страхового стажа, достаточные для получения трудовой пенсии (5 лет), установленные в законах 2001 г., позволяют охватить пенсионным обеспечением лиц, уязвимых в доступе к формальным трудовым доходам – длительно не работающим или неформально занятым. Кроме того, мировой опыт свидетельствует о том, что пенсионные системы с универсальными пенсиями пользуются большей поддержкой у населения, чем системы, в которых социальные пенсии предоставляются на основе проверки нуждаемости (*Korpi, Palme (1998. P. 661–687)*), как это предусматривалось Программой 1998 г.

Организация второго уровня пенсионного обеспечения в реформе 2002 г. строится на сочетании накопительных и распределительных принципов в финансировании пенсий, размер которых определяется суммарной величиной уплаченных страховых взносов, а также введения «таблиц дожития». В законе о трудовых пенсиях 2001 г. число лет дожития (после выхода на пенсию) установлено в виде фиксированной величины, составляющей 12 лет на момент начала реформы в 2002 г. и увеличивающийся до 19 лет к 2013 г.

Введение фиксированного ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии, безусловно, делает понятнее для населения формулу расчета пенсии и сохраняет существенное перераспределение пенсионных потоков в пользу женщин, продолжительность жизни которых заметно превышает мужскую. Одновременно система в ее нынешнем виде оказы-

вается нечувствительной к увеличению продолжительности жизни населения и, следовательно, обладает высокими рисками нарушения устойчивости, если такой рост будет иметь место. Кроме того, в свете существенного разрыва в продолжительности жизни у мужчин и женщин и различного срока их пребывания на пенсии государство фактически зафиксировало существующие диспропорции в распределении пенсионного фонда между мужчинами и женщинами.

Переход к частичному финансированию пенсий на основе накопительных принципов — это, без сомнения, единственное, ради чего стоило затевать пенсионную реформу. И дело не в том, являются ли такие принципы более эффективной формой пенсионного обеспечения в стареющих обществах. Население, в принципе, весьма болезненно воспринимает любые радикальные изменения, и поэтому преобразования в пенсионной системе, которые только модифицировали ранее существовавшие институты, называть громким словом «реформа» не стоило бы. Без создания накопительной составляющей можно было бы говорить лишь о совершенствовании пенсионной системы в России.

На стадии подготовки этой реформы ключевые вопросы введения накопительного компонента включали определение возрастных групп, которые должны будут участвовать в системе, и тарифа отчислений. На одном полюсе лежало решение, реализованное в Чили и Казахстане, при котором накопительные счета открывались для всех без исключения работников, а распределительный компонент упразднялся. На другом — реформа по образцу Венгрии и Эстонии, в которых накопительные счета в обязательном порядке открывались только для впервые вступающих на рынок труда работников.

Первая модель реформы для России была неприемлема в силу очень высоких затрат и социальных издержек, связанных с ее реализацией и недостаточного развития финансовых рынков. Вторая растягивала процесс создания накопительного компонента на три–четыре десятилетия, и, тем самым, не решала задачу ослабления зависимости системы от давления

старения населения. Основные аргументы против введения накопительного элемента сводились к указанию на недостаток финансовых инструментов, низкую емкость рынков, невысокую надежность российских финансовых институтов. Напротив, сторонники накопительной реформы говорили о том, что она сама выступает мощным стимулирующим фактором для развития финансовых рынков, а постепенный рост нагрузки, предусмотренный скоростью введения накопительного блока, будет способствовать общей стабилизации рынков с точки зрения волатильности, доходности и рисков и стимулировать различные категории инвесторов, включая частных и иностранный капитал.

В результате, согласно нормам пенсионного законодательства, действовавшим в момент начала реформы, право на накопительную часть трудовой пенсии в будущем могли приобрести мужчины 1953 года рождения и моложе и женщины 1957 года рождения и моложе. Соответственно, потенциальные участники накопительной системы составляли около 82% всего трудоспособного населения страны, а реально начали формировать накопления 70% работавших в 2002 г. граждан. Чтобы ограничить потери распределительного компонента пенсионной системы от введения накопительной составляющей, стартовый тариф отчислений на накопительные счета был установлен на уровне 2% для мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения и на уровне 3% для лиц 1967 года рождения и моложе. Для последней категории работников предполагалось повысить этот тариф до 4% в 2004 г., до 5% — в 2005 г. и, наконец, до 6% — начиная с 2006 г. (в действительности этот тариф был введен только с 2008 г.).

По итогам первых лет пенсионной реформы очевидно, что развитие накопительной составляющей пенсионной системы происходит медленнее и не совсем так, как виделось в 2001–2002 гг. Основная причина заключается, как мне кажется, в том, что государство не представляет пока, куда именно направлять средства пенсионных накоплений, как за-

ставить их работать на экономику, и могут ли они вообще принести пользу. Именно поэтому правительство не только не поддерживает становление этого компонента, но, напротив, охотно жертвует им в пользу других, более важных на данный момент, интересов, например, снижения налогового бремени для работодателей.

В отношении к ВВП удельный вес обязательных пенсионных накоплений до сих пор остается микроскопическим и далеким от тех величин, которые предсказывали перед запуском реформы — спустя пять лет после ее начала пенсионные накопления вряд ли достигнут даже 1,5% ВВП. Анализируя динамику темпов роста пенсионных накоплений, нельзя не заметить, что в 2005 г. эти темпы упали почти вдвое, и в дальнейшем рост накоплений демонстрирует затухание. Основная причина такой тенденции формирования пенсионных накоплений состоит в том, что с 2005 г. из числа участников накопительной составляющей исключили мужчин 1953–1966 годов рождения и женщин 1957–1966 годов рождения. В общем числе занятых, родившихся в 1953 г. (мужчины) и 1957 г. (женщины) и моложе, доля этой, средней, возрастной когорты как раз и составляла в 2004 г. порядка 46%.

Это изменение имело два принципиальных недостатка, лежащих вне финансовой сферы. Первый: населению, включенному в пенсионную систему, был послан сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры». Второй: из накопительной системы были исключены возрастные группы с наиболее высокими уровнями занятости, приличными заработками и уже думающие о пенсии. По данным опросов в молодой возрастной когорте (1967 года рождения и моложе) не задумывались о том, на что они будут жить на пенсии — 42,4% опрошенных в 2003 г. и 31,9% — в 2004 г., тогда как в средней когорте таких оказалось всего 3,1% и 1,2% опрошенных в 2003 и 2004 гг. соответственно. Приближение пенсионного возраста заставляет людей более сознательно относиться к будущей пенсии, в том числе ак-

тивнее решать вопрос о том, где хранить пенсионные накопления. У молодых людей, возможно, более сведущих в финансовых операциях, тем не менее, меньше стимулов к тому, чтобы тратить время на выбор управляющей компании или НПФ.

Население не было подготовлено к проведению пенсионной реформы. Отбор управляющих компаний произошел незадолго до того, как люди должны были принять решение о выборе доверительного управляющего. Но важнее другое — не ясно было, по каким критериям осуществлять этот выбор. Поэтому не удивительно, что доля выбравших частные управляющие компании в 2003 г. оказалась мизерной — порядка 2%<sup>3</sup>. В результате, рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации. В 2007 г. на долю государственной управляющей компании (ВЭБ) приходилось 90% стоимости всех чистых активов этих накоплений.

По итогам 2007 г. стоимость чистых активов обязательных пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении управляющих компаний, составляла более 450 млрд руб., в том числе в управлении государственной управляющей компанией — более 400 млрд руб.

Закон об инвестировании устанавливает следующие направления инвестирования:

- государственные ценные бумаги Российской Федерации;
- государственные ценные бумаги субъектов РФ;
- облигации российских эмитентов;
- акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- государственные ценные бумаги иностранных государств;
- облигации иностранных эмитентов;

---

3. 2—3% застрахованных — это, по сути, доля наиболее обеспеченных и образованных участников пенсионной системы, тех, кому есть за что бороться.

- акции иностранных эмитентов;
- эмиссионные ипотечные ценные бумаги;
- денежные средства в рублях на счетах в кредитных организациях, в том числе в депозитах;
- иностранная валюта на счетах в кредитных организациях, в том числе в депозитах.

В 2002–2003 гг., т.е. до выбора управляющей компании, средства, находившиеся в ПФ, могли быть размещены только в государственные и ипотечные ценные бумаги. Фактически все средства были размещены в государственных бумагах. В 2003 г. Правительство установило нормативы допустимой структуры портфеля инвестирования средств обязательных пенсионных накоплений для частных управляющих компаний и НПФ (табл. 2).

Таблица 2

**Допустимая структура портфеля инвестирования средств обязательных пенсионных накоплений**

Инструменты инвестирования	2004	2005	2006	2007
Государственные облигации	Без ограничений			
Облигации субъектов РФ	До 40%			
Муниципальные облигации	До 40%			
Корпоративные облигации	До 50%	До 60%	До 70%	До 80%
Акции открытых акционерных обществ	До 40%	До 45%	До 55%	До 65%

*Источник:* Постановление Правительства Российской Федерации № 379 от 30 июня 2003 г.

Реальное инвестирование средств пенсионных накоплений по-прежнему осуществляется преимущественно в государственные ценные бумаги. Непреодолимым препятствием на пути диверсификации средств пенсионных накоплений выступает высокая концентрация средств пенсионных накоплений в руках государственной управляющей компании. Поскольку в государственной управляющей компании по определению находятся деньги наиболее консервативной части населения, разрешенными направлениями инвестирования для нее выступали государственные рублевые долговые инструменты и суверенные еврооблигации Российской Федерации, ипотечные ценные бумаги и средства в рублях и ино-

странной валюте на счетах в кредитных организациях<sup>4</sup>. В результате, до сих пор подавляющее большинство средств обязательных пенсионных накоплений инвестируется в государственные ценные бумаги: например, ВЭБ по итогам 2007 г. инвестировал в этот сегмент рынка уже 300 млрд руб., тогда как объем всего рынка ОФЗ составил по итогам 2007 г. 1,3 млрд руб. Поэтому даже более чем скромный вес пенсионных накоплений в ВВП оказывается непомерно тяжелым для финансовой системы России.

Ограниченный набор инструментов, в которые инвестируются средства обязательных пенсионных накоплений, стал причиной весьма средних, если не сказать не удовлетворительных результатов финансовой деятельности управляющих компаний, например, в 2007 г. — начале 2008 г. Доходность управления обязательными пенсионными накоплениями, рассчитанная по любой из двух, утвержденных ФСФР методик, ни в одной из управляющих компаний не превысила 9,2%<sup>5</sup>, при инфляции за 2007 г. на уровне 11,9%<sup>6</sup>. При этом государственная управляющая компания ВЭБ, с заведомо наиболее консервативным портфелем, оказалась по итогам года на 11-м месте (из 63 возможных).

Очевидно, что расширение направлений инвестирования даже в рамках разрешенных видов активов могло бы снизить нагрузку пенсионной системы на рынок государственных ценных бумаг: объем рынка корпоративных и банковских облигаций превысил на 1 января 2008 г. 600 млрд руб., а капитализация рынка акций оценивалась на

---

4. В настоящее время Правительство РФ одобрило проект Основных направлений долговой политики РФ на 2007-2009 гг., расширяющий виды активов, в которые могут быть инвестированы средства, управляемые государственной управляющей компанией. Однако выход ВЭБ на рынки корпоративных облигаций, очевидно, несет угрозу стабильности этих рынков, поскольку конкурировать с ВЭБ не сможет ни одна управляющая компания. Поэтому обсуждается еще один вариант решения данной проблемы: разрешить частным управляющим компаниям управлять некоторой частью средств лиц, не определившихся с выбором управляющей компании (так называемых «молчунов»).

5. См. сайт: <http://npf.investfunds.ru/ratings/1/>.

6. Данные Росстата: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/prices/potr/tab1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab1.htm).

конец 2007 г. более чем в 500 млрд долл. (более 12 трлн руб.). Но обеспечивающие более высокую доходность, эти виды вложений остаются весьма рискованными, подтверждением чего может служить, например, падение котировок на российских фондовых рынках в 2008 г. Кроме того, достижение этой цели невозможно без решения проблемы «молчунов» — людей, не делающих выбор в накопительной пенсионной системе. Равнодушное отношение населения к реформе становится все более зримым препятствием на пути ее реализации.

Как уже отмечалось, полноправные, а с 2005 г. и единственные, участники накопительной системы — лица 1967 года рождения и младше. По оценкам МЭРТ 2002 г., доля их накопительной пенсии может достичь 50% общего объема пенсионных выплат. Потенциальные векторы позитивного влияния накопительной пенсионной реформы включают следующие направления:

- легализация доходов;
- повышение трудовой активности;
- повышение благосостояния пенсионеров (при благоприятных тенденциях развития финансовых рынков);
- создание рабочих мест в новых финансовых институтах.

Вместе с тем, положительный результат может быть достигнут лишь при сочетании определенных условий в проведении реформы, к которым, на наш взгляд, могут относиться:

- сбалансированность структуры управления пенсионным обеспечением: ограничение монополии ПФ, повышение прозрачности его работы;
- повышение возможностей индивидуального выбора как в плане выбора НПФ, так и возможности более частой смены инвестиционного портфеля;
- создание понятных условий и правил, регламентирующих присоединение НПФ к участию в пенсионной реформе;



- расширение возможностей инвестирования средств в стабильные инструменты, каковыми являются зарубежные индексы (во всяком случае, в первые годы реформы);
- повышение заинтересованности участия высокодоходных групп в накопительной реформе, например, посредством установления потолка обязательных пенсионных отчислений и сверх него — некоторой доли заработка, который может освобождаться от налогообложения в случае направления его на цели добровольного накопительного пенсионного обеспечения;
- стабильность законодательства и правил участия в накопительной системе всех ее участников.

Как известно, последнее условие уже оказалось нарушенным в самом начале реформы. Кроме того, с точки зрения первых шагов реформы, очевидно, что были допущены серьезные ошибки в отношении популяризации ее идей и механизмов среди населения. Просветительская работа по вопросам реформы в России явно была отодвинута на второй план. В течение года с некоторыми разъяснениями выступали лишь представители ПФ и участвующих в разработке реформы министерств, и только в конце года ряд средств массовой информации организовал публичное представление проекта реформы населению. Нельзя не отметить, что сами частные управляющие компании (и впоследствии НПФ) также были крайне пассивны как с позиций PR, так и конкретных действий по привлечению вкладов населения. В частности, известны единичные случаи, когда частные управляющие компании предложили клиентам диверсифицированные инвестиционные портфели.

В итоге, как показали социологические исследования, замысел и содержание реформы для населения были малопонятными. Как следствие, о своем праве выбирать, кому доверить управление пенсионными накоплениями, в 2003 г. знали, прежде всего, работающие люди, с высшим образованием, имеющие доступ к Интернету и являющиеся клиентами НПФ<sup>7</sup>.

---

7. Об участии населения в пенсионной реформе см.: (Синявская (2008. С.63–92)).

Одна из наиболее очевидных проблем нынешней пенсионной системы заключается в том, что до сих пор нет ответа на вопрос, что делать с пенсионерами, которые в силу прежней занятости в особо тяжелых или вредных условиях труда или в районах Крайнего Севера приобрели право на более раннее оформление пенсии. По данным статистики Минтруда России за 2000 г. около 24% всех оформивших в том году трудовые пенсии получали один из видов пенсии, назначаемой с уменьшением пенсионного возраста. Очевидно, что эта норма управления занятостью, возникшая в советское время и предполагающая, что бремя дополнительных расходов на досрочные пенсии компенсируется «из общего котла» пенсионных доходов, не отвечает условиям рыночной экономики и подрывает финансовую стабильность пенсионной системы.

В соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях все категории так называемых льготных пенсионеров — т.е. тех, кто имеет право на досрочное оформление пенсии, — делятся на две большие группы. Первую составляют те, кто сохраняет право на получение досрочной пенсии в рамках государственной системы трудовых пенсий. К ним относятся получатели пенсий на льготных основаниях (матери, воспитавшие 5 и более детей, инвалиды 1 группы по зрению и др.), в связи с радиационными авариями и катастрофами (если они не попадают под действие закона о государственном пенсионном обеспечении), за работу в районах Крайнего Севера и ряд пенсионеров за выслугу лет.

Принципы финансирования досрочных пенсий для категорий пенсионеров, которые попадают под действие закона о трудовых пенсиях, не изменились по сравнению с теми, которые существовали до 2002 г. Все остальные категории досрочных пенсионеров попали во вторую группу и с 1 января 2003 г. должны были перейти в систему профессиональных пенсий, финансируемых за счет дополнительных взносов работодателей. Основанием для перехода в профессиональные системы выступает выработка менее половины

специального стажа на момент начала реформы. В структуре нынешних пенсионеров указанные категории примерно равны.

Правительственный законопроект «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» (далее – ОППС), прошедший первое чтение в 2002 г., предусматривает создание профессиональных пенсионных систем на накопительных принципах в рамках коллективных договоров. Предприятия с рабочими местами с вредными и тяжелыми условиями труда согласно утвержденным Правительством спискам, в коллективных договорах которых не предусмотрено создание ОППС, обязаны открыть такие системы, но уже на условиях договора с ПФ. Положениями этих же договоров может быть оговорен порядок выплаты компенсации сверх заработной платы, выступающей альтернативой созданию профессиональных систем.

Пенсия в рамках ОППС выплачивается с момента приобретения прав на нее и до достижения общеустановленного пенсионного возраста. Таким образом, в зависимости от тяжести условий труда, максимальный период выплаты досрочной пенсии будет варьировать от 5 до 15 лет.

Финансирование профессиональных пенсий должно осуществляться за счет дополнительных отчислений, осуществляемых работодателем с фонда оплаты труда за тех работников, которым, в соответствии с условиями коллективного договора, положена досрочная пенсия. Величина дополнительного тарифа устанавливалась правительственным законопроектом «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем». В зависимости от установленного законом возраста выхода на досрочную профессиональную пенсию тарифы составляли 6 или 14,2%. Непомерно высокая, по мнению работодателей, величина тарифа стала одной из причин непринятия законопроекта. В результате вплоть до настоящего времени сохраняется большая неопределенность в отношении пенсионных обязательств перед категориями работников, которые дол-

жны были бы стать участниками ОППС согласно нормам действующего законодательства.

Таким образом большинство целей, поставленных перед пенсионной реформой, не выполнено или выполнено частично (табл.3).

Таблица 3

## Соответствие результатов пенсионной реформы ее целям

Цели	Результаты
<i>Заявленные в программных документах Правительства, прямые</i>	
1. Усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении	Реформа в принципе заложила страховые механизмы в пенсионной системе. Однако после 2005 г. доля страховой части в общем размере трудовой пенсии имеет тенденцию к сокращению, в то время как базовой — к росту, что означает возврат к системе социального обеспечения и снижению дифференциации размера пенсий в зависимости от трудового вклада
2. Обеспечение достойного уровня пенсий в реальном выражении	В настоящее время система обеспечивает размер средней пенсии на уровне чуть превышающем ПМП. В среднесрочной перспективе это соотношение не удастся поднять выше полутора прожиточных минимумов пенсионера.
3. Обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности пенсионной системы, в том числе посредством:	Система сохраняет высокие риски дефицитности при различных экономических и политических сценариях
3.1. снижения зависимости пенсионной системы от демографических факторов	абсолютно большая часть системы строится на принципе солидарности поколений. Регулярные выплаты накопительной части пенсии начнутся в 2022 г. Базовая и страховая часть пенсионной системы по-прежнему сохраняют прямую высокую зависимость от демографических факторов
3.2. реформирования пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда	Законопроект «Об обязательных профессиональных пенсионных системах» до сих пор не принят, реформа отложена, что противоречит действующему закону «О трудовых пенсиях»
<i>Заявленные в программных документах Правительства, косвенные</i>	
4. Вовлечение сбережений граждан в инвестиционный процесс через страхование, включая пенсионное	Обязательный накопительный элемент адресован ограниченной по численности группе населения и реализация данной цели по существу отложена до 2022 г. Охват населения дополнительным пенсионным обеспечением остается низким: общее количество участников НПФ составило в 2007 г. 7 млн чел. (менее 10% экономически активного населения), а получателей негосударственных пенсий — 0,5 млн чел. (1,3% всех пенсионеров). При этом НПФ работают преимущественно с организациями-работодателями, а не с физическими лицами

Цели	Результаты
<i>Имплицитно подразумеваемые, косвенные</i>	
5. Увеличение объема долгосрочного кредитования в экономике через создание благоприятных условий для деятельности частных институциональных инвесторов	Подавляющая часть средств аккумулируется в государственной управляющей компании (ВЭБ) и размещена в государственных обязательствах. НПФ продолжают оставаться слабыми игроками на рынке обязательных пенсионных накоплений. Добровольное пенсионное обеспечение по-прежнему охватывает незначительную часть населения и составляет очень небольшую часть доходов пенсионеров
6. Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда посредством:	Введение новой пенсионной системы вместе со снижением подоходного налога не сократили, а реструктурировали неформальный сектор на рынке труда. Значительная часть доходов по-прежнему носит теневой и неформальный характер
6.1. снижения налогового бремени на работодателя	данная цель реализована. Вместе с тем на работодателя будут возложены новые большие объемы ответственности в случае развития профессиональных пенсионных систем, необходимость в которых резко возрастает
6.2. повышения заинтересованности работника в уплате отчислений в пенсионную систему	интерес населения к участию в пенсионной системе остается крайне низким: по итогам 2007 г. 90% всех средств обязательных пенсионных накоплений находилось в государственной управляющей компании (ВЭБ), средства в управление которой передаются «по умолчанию»
7. Обеспечение прозрачности пенсионной системы	Сохранена высокая степень монополизма ПФ, который продолжает оставаться единственным экономическим субъектом при выполнении целого ряда функций. Рынок обязательных пенсионных накоплений отличается высокой степенью концентрации, основным игроком на котором остается государственная управляющая компания – ВЭБ. Правовой статус ПФ и ВЭБ до сих пор не определен. Увеличивается доля бюджетного финансирования пенсионной системы, источники которого не вполне понятны
8. Всеобщий охват населения пенсионной системой	Реально сегодня система пенсионного страхования исключает или откладывает вступление в нее больших групп (молодежь)
9. Обеспечение независимости пенсионной системы от влияния политических факторов	В 2005–2007 гг. система продемонстрировала высокую степень зависимости от текущей экономической и политической конъюнктуры. Доля бюджетного финансирования пенсионной системы растет

---

---

## Пути совершенствования пенсионной системы

*Падение коэффициента замещения.* Очевидно, что скорое падение коэффициента замещения до уровня ниже 20% социально неприемлемо, фактически это означало бы глубокий кризис пенсионной системы. В то же время, как показывают результаты опросов, население считает, что решение проблем пенсионной системы — обязанность государства, и в массе своей пока не готово активно включиться в создание своих накоплений. Большая часть не имеет для этого и материальных возможностей.

*Наиболее острые проблемы.* В настоящее время пенсионная система имеет запутанную схему финансирования, далекую от страховых принципов. Для обеспечения долгосрочной устойчивости необходимо заново определить источники финансирования пенсий и пределы их финансирования за счет общих доходов бюджета. К этому можно добавить крайне острую проблему получения нормальной доходности на пенсионные накопления, без чего теряет смысл как проведенная в 2002 г. реформа, так и предложения по дальнейшему развитию накопительной системы.

Как отмечалось выше, средние размеры трудовой пенсии все еще ненамного превышают прожиточный минимум пенсионера. Хотя, по данным Росстата, распространенность бедности среди неработающих пенсионеров лишь незначительно превышает ее распространенность среди населения в целом, а среди работающих пенсионеров доля бедных значительно меньше, проблема бедности пожилого населения остается достаточно острой. Прежде всего, это связано с тем, что доходы большинства пенсионеров, хотя и превышают официальную черту бедности, но не настолько, чтобы они могли оплачивать медицинские услуги или услуги по уходу, приобретать новые предметы длительного пользования или улучшать жилищные условия.

Необходимость компенсации потерь, понесенных старшими поколениями в результате пенсионной реформы, связана с бедностью пенсионеров, поскольку проигравшими от реформы являются мужчины до 1963 года рождения и женщины до 1972 года рождения, т.е. основные получатели пенсий в 2010–2030 гг., когда достигает минимума коэффициент замещения.

Следует отметить и крайне небольшой размер пенсии за счет обязательного накопительного элемента, который получают работники, выходящие на пенсию в 2022 г. и последующие годы. Это может стать еще одной веской причиной укрепления недоверия как к государству, так и к негосударственным структурам, допущенным к работе в сфере пенсионного страхования.

Нерешенность вопроса о переходе средств с обязательных накопительных счетов в собственность застрахованных может привести к сохранению незаинтересованности работников молодых возрастов в участии в управлении средствами с их накопительных счетов и пополнении этих счетов за счет легализации заработных плат. Нерешенность вопроса с формированием профессиональных пенсионных систем осложняет и без того непростое финансовое положение Пенсионного фонда, обременяя его дополнительными выплатами в адрес досрочных пенсионеров.

Следует обратить внимание и на проблему налогообложения деятельности негосударственных пенсионных фондов, не стимулирующих добровольные накопления работодателей в пользу работников и физических лиц.

В связи с вышеизложенным необходимо отметить, что проблемы пенсионной системы группируются вокруг трех основных тем:

- недопустимо низкие пенсии нынешних пенсионеров;
- угроза широкого распространения бедности в старости и среди тех работников, которым предстоит выйти на заслуженный отдых через 10–15 лет;

- недостаточная эффективность обязательной накопительной составляющей, что создает опасность низкого уровня пенсионного обеспечения и среди работников моложе 1966 года рождения.

*Решения Правительства, принятые 1 октября 2008 г.* В 2009 г. базовая часть трудовой пенсии будет увеличена дважды — 1 марта и 1 декабря, в общей сложности — на 37,1%. Страховая часть пенсии будет проиндексирована 1 апреля 2009 г. на 15,6%. В результате этого к концу 2009 г. средний размер социальной пенсии не должен быть ниже прожиточного минимума пенсионера. С 1 января 2010 г. пенсионные права, приобретенные до 2002 года, будут дополнительно проиндексированы на 10%. Плюс 1% дополнительной индексации за каждый год стажа, заработанный до 1999 г. В результате средний размер трудовой пенсии в 2010 г. вырастет почти в два раза по сравнению с текущим уровнем 2008 г. К 2020 г. средний размер трудовой пенсии достигнет трех прожиточных минимумов пенсионера. То есть начнется решение задачи по повышению уровня жизни нынешних пенсионеров.

Что же касается тех работников, которые станут формировать свои пенсионные накопления после 2010 г. — при страховом стаже 30 лет размер пенсии в момент ее назначения должен составлять не менее 40% от заработка, с которого уплачивались страховые взносы. Такое соотношение пенсий к заработной плате соответствует среднеевропейским стандартам и стандартам Международной организации труда. Для достижения этих целей решено перейти от Единого социального налога к страховым взносам на обязательное пенсионное страхование по единой ставке 26%. При этом страховые взносы не будут исчисляться на годовой заработок более 415 тыс. руб. И эта сумма планируется к индексации по мере роста средней заработной платы в стране.

То есть люди, которые получают большие заработные платы — в данном случае это 415 тыс. руб. в год — сверх этой суммы уплачивать страховые взносы не будут, но и пенсион-



ные права на эти суммы тоже формироваться не будут. С учетом взносов на медицинское и социальное страхование общий размер тарифа не превысит 34% от фонда оплаты труда.

На новые принципы уплаты страховых взносов будут переведены все организации, независимо от отраслевой принадлежности. Для организаций, которые сегодня используют специальные налоговые режимы, увеличение тарифов страховых взносов будет компенсироваться за счет федерального бюджета. Речь идет о предприятиях малого бизнеса, работающих в высокотехнологичных секторах экономики, а также о сельхозпроизводителях. Для них тоже будут задействованы специальные режимы. И эта норма будет действовать в течение пятилетнего переходного периода. За такой срок эти отрасли, эти предприятия должны будут адаптироваться к новой системе.

*Возможные действия в отношении работников, у которых не открыты обязательные накопительные счета.* Работникам старше 1967 года рождения до выхода на пенсию осталось не более 13 лет. Очевидно, что даже при помощи недавно введенной программы добровольного софинансирования для этого поколения работников накопительный элемент будет крайне незначительным. По расчетам, максимум (участие в программе на протяжении 10 лет, что для многих из этой когорты уже физически невозможно из-за близости пенсионного возраста), который будет прибавлен к пенсии совместными усилиями самого работника, государства и работодателя, составит всего 2 тыс. руб. в месяц. Тем самым очевидно, что *фактически для данной когорты работников придется применять тот комплекс мер, который предлагается в отношении нынешних пенсионеров.*

Это, бесспорно, увеличивает расходы плательщика — Пенсионного фонда — по сравнению с объемами, необходимыми для обеспечения вышеупомянутых социальных задач в отношении нынешних пенсионеров в связи, прежде всего, с общим процессом старения населения (увеличения в его численности доли лиц пенсионного возраста). Так, в частно-

сти, к 2022 г. численность пенсионеров увеличится до 42,5 млн чел. по сравнению с 36,2 млн в 2008 г. По самым оптимистическим прогнозам их доля в населении России составит в 2022 г. 32% против 25% в 2008 г. Тем самым можно ожидать, что в 2022 г. понадобится на выплату пенсий из федерального бюджета с учетом увеличения прожиточного минимума пенсионера примерно 11 трлн руб. Если принять за основу прогноз Минэкономразвития о росте ВВП к 2022 г. до 213 трлн руб., то окажется: искомые затраты составят всего 5% ВВП, что соответствует нынешнему параметру. Исходя из этого можно предположить, что для федерального бюджета 2022 г. расходы в размере 11 трлн. руб. на пенсионное обеспечение не должны представлять большого затруднения.

*Возможные действия в отношении работников, у которых открыты обязательные накопительные счета.* Первые пенсионеры из этой когорты появятся в 2022 г. (женщины 1967 года рождения). Как уже упоминалось выше, за счет накопительного счета надбавка к трудовой пенсии составит, по расчетам Минздравсоцразвития, 50,5 руб. в месяц (0,002% от общего размера средней прогнозируемой трудовой пенсии). Иначе, чем дискредитацией основных целей, заложенных в пенсионную реформу, такое положение назвать нельзя. Выходом из этой ситуации могут стать два одновременно реализуемых действия:

- дальнейшее повышение, начиная с 2010 г., размера обязательного страхового платежа в накопительную часть — с нынешних 6% от заработной платы до 8, 10, возможно 12%. При этом соответственно должны снижаться обязательные отчисления на обеспечение страховой части их будущих пенсий. Это должно обеспечить тем, кто будет выходить на пенсию, начиная с 2022 г., в среднем 10–15% от будущей пенсии, а для последующих возрастных когорт уже к 2030–2035 гг. обеспечить повышение этой доли до 30–40%;

- дальнейшее развитие недавно введенной добровольной программы софинансирования будущей пенсии. Необходимо уже в ближайшие 2–3 года существенно поднять объемы государственного софинансирования (с нынешних 12 тыс. руб. до не менее чем 40–50 тыс. руб. в год), что поможет (вместе с взносом работодателя) сформировать сумму, достаточную для увеличения средней трудовой пенсии не на 2 тыс. руб. (как это вытекает из нынешних правил), а на 10–15 тыс. руб. в месяц (практически вторая пенсия).

Необходимо ускоренно формировать нормативную базу в развитие закона о государственном софинансировании добровольных пенсионных накоплений. Так, в законе пока не найдены решения проблема механизма налогового вычета. Гражданам для этого необходимо ежегодно обращаться в налоговые органы, заполнять необходимые формы и т.п. Вопрос, однако, может быть снят за счет наделения работодателя функциями налогового агента.

Необходимо также определиться с временным интервалом переходного периода от заявительного участия в софинансировании к нормальным гражданско-правовым отношениям, что позволит негосударственным пенсионным фондам (НПФ) напрямую подключаться к механизмам, вводимым в действие законом о государственном софинансировании добровольных пенсионных накоплений.

Оба вышеприведенных предложения возлагают на федеральный бюджет дополнительные расходы (компенсация постоянно растущей части ЕСН, идущей на накопительные счета, а также увеличение объемов государственного софинансирования добровольных дополнительных пенсионных программ). Однако этот период продлится только до 2030–2035 гг., когда у основной части людей, находящихся на пенсии, выплаты будут преимущественно формироваться за счет обязательных и добровольных пенсионных накоплений. Для поддержки устойчивости федерального бюджета могут быть, во-первых, использованы средства

Фонда национального благосостояния (ФНБ) и, во-вторых, средства, вырученные от приватизации государственного имущества.

В том, что касается ФНБ, присутствует большая неопределенность, связанная с непредсказуемостью цен на нефть. В последнее время ожидания их снижения очередной раз сменились прогнозами постепенного дальнейшего роста. Другой источник неопределенности – сохраняющаяся пока возможность использования этих средств не на пенсии, а на поддержку экономики и другие цели. Предлагаемый подход к использованию ФНБ включает:

- принятие решения об использовании средств ФНБ исключительно на поддержку пенсионной системы;
- использование на эти цели только инвестиционного дохода ФНБ;
- направление инвестиционного дохода на дополнительное финансирование выплат в сфере пенсионного обеспечения.

Использование средств от приватизации на выплаты нынешним пенсионерам оправдано тем, что таким образом частично компенсируются потери когорты от проведенной пенсионной реформы. Однако это опасно делать напрямую, поскольку поступления от приватизации будут носить разовый, а обязательства по выплате пенсий – постоянный характер. Возникающая проблема разрешима, если направлять выручку от приватизации в ФНБ, а пенсионную систему финансировать за счет доходов от размещения средств ФНБ независимо от их происхождения.

*Возможные действия в отношении тех, кто вступает в трудовую жизнь в ближайшие годы.* Здесь возможен следующий подход: за тех, кто впервые становится на учет в Пенсионном фонде и моложе 25 лет, например с 2010 г. работодатель отчисляет 15% заработной платы на обязательный накопительный счет и еще 5% в Пенсионный фонд в качестве взноса в пользу нынешнего и будущего поколений пенсионеров. Тем самым пенсия для этой когорты будет со-

стоять из двух обязательных частей: страховой и накопительной, а также в большинстве случаев к ней будет добавляться страховая выплата за счет добровольного пенсионного страхования либо через программу софинансирования с государством и предпринимателей, либо через самостоятельную программу с НПФ, либо оба эти варианта вместе.

*Реформа институтов пенсионного страхования.* Статус Пенсионного фонда России до сих пор определен Постановлением Верховного Совета РСФСР от 1991 г. как «финансово-кредитного учреждения», что противоречит принятому позже Гражданскому кодексу. В связи с предложенным выше возложением на федеральный бюджет ответственности за выплату базовой и страховой частей пенсии (вместе с соответствующими источниками финансирования) одним из вариантов изменения статуса Пенсионного фонда России могла бы стать его трансформация, по аналогии с НПФ, в «особую организационно-правовую форму некоммерческой организации социального обеспечения». Но, в отличие от НПФ, его учредителями стали бы государство, представители работодателей и работников (например, делегированные российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений). Это позволило бы освободить Пенсионный фонд России от многих нынешних несвойственных ему функций (обеспечение пенсионными выплатами нынешних пенсионеров, ведение реестра федеральных льготников и выплата им ЕДВ, фиксация прав на получение материнского капитала и т.п.), и, в свою очередь, — сконцентрировать работу этой структуры на вопросах обязательного и добровольного пенсионного страхования.

В настоящее время одной из главных мировых тенденций является рост значения негосударственных пенсионных систем. Так, из 30-ти стран ОЭСР в 19-ти пенсионная система носит дотированный характер: в 13-ти странах источник — взносы работодателей, в 2-х — взносы работников, в 4-х странах — смешанные системы. При этом средний ко-

эffiциент замещения составляет 56%. Как правило, негосударственные накопительные пенсионные системы получают наибольшее развитие в странах со сравнительно низким коэффициентом замещения, дополняя недостаточность обязательных государственных пенсий. Следствием этого оказывается рост индивидуальных коэффициентов замещения, когда в располагаемых доходах пенсионера учитывается стоимость финансовых активов, находящихся в его собственности.

Единственно возможный путь к этому — целенаправленный рост капитализации накопительной части пенсионной системы. Заметим, что в США и Великобритании объем инвестированных пенсионных резервов составляет более 70%. Аналогичный показатель в России — 1,5% ВВП. Преодолеть такой разрыв в обозримый период времени (15–20 лет) возможно лишь путем формирования модели массового инвестиционного поведения населения, в которой собственно НПС являются лишь одним из принципиально важных элементов.

В этой связи должен быть предпринят целый ряд мер и в отношении НПФ с целью создания максимально привлекательных для частных вкладчиков условий работы с ними, повышения надежности их деятельности:

- освобождение пенсионных взносов работодателей в НПФ от ЕСН;
- освобождение пенсионных взносов граждан в негосударственные пенсионные системы от подоходного налога;
- освобождение пенсионных выплат из НПФ от налога на доходы физических лиц;
- унификация налогообложения НПФ и других субъектов негосударственного пенсионного обеспечения;
- ужесточение требований к деятельности НПФ и частных управляющих компаний, в том числе по достаточности собственного капитала, стандартам операционной деятельности.

*Обеспечение положительной доходности инвестирования пенсионных накоплений*<sup>8</sup>. Неудачные итоги инвестирования пенсионных накоплений в 2007 г. не могут перечеркнуть тот факт, что в предыдущие годы (2002–2006) частные управляющие компании и НПФ показали положительную доходность. Это, видимо, неизбежный атрибут инвестирования денег в течение длительного периода времени на фондовых и других подобных рынках («на один худой год приходится несколько обильных лет»).

В то же время сами институты накопительной пенсионной системы (НПС) должны действовать в системе определенных ограничений. Это гарантированная минимальная доходность инвестиций (2–4% сверх уровня инфляции), что предопределяет ряд требований к структуре «инвестпортфелей».

Для НПФ должны быть установлены нормативы по обязательному инвестированию в отдельные рыночные активы. Прежде всего, это может касаться новых видов государственных ценных бумаг, сопоставимых по срочности с «длинной» пенсионных обязательств. К 2011 г. планируется сформировать консолидированную биржевую инфраструктуру российского финансового рынка. В дальнейшем будет произведено публичное размещение её ценных бумаг. В связи с этим представляется необходимым включение НПФ в состав будущих акционеров вертикально интегрированного биржевого холдинга.

В целях защиты прав граждан, инвестирующих свои средства непосредственно на рынке, требуется принятие специального закона «О компенсациях гражданам на рынке ценных бумаг», который бы сделал возможным создание страховых фондов СРО профучастников финансового рынка. При этом должна быть предусмотрена обязательность членства в СРО для компаний, работающих со средствами населения. Кроме того, актуальным является более жесткое регули-

---

8. В этой части текста использованы материалы Н.И. Масленникова.

рование рекламы розничных финансовых услуг и порядка их предложения.

Для поддержания высокой интенсивности трансферта доходов граждан от операций на финансовом рынке в НПС необходимы законодательные решения по налоговому стимулированию. По своему экономическому смыслу НПС должны стать катализаторами внутреннего инвестиционного спроса. Для этого целесообразно уточнить порядок формирования налоговой базы для физических лиц и УК НПФ и возможность снижения ставки налога на доходы от инвестиций в ценные бумаги до нулевой ставки.

Возможен и другой вариант — увеличение размера налогового вычета из подоходного налога с доходов от инвестиций на финансовом рынке до 300 тыс. руб. в год, если средства, направленные в НПФ (для справки: в США сумма такого годового вычета — 30 тыс. долл.). Стоило бы также предусмотреть и возможность уменьшения налоговой базы по налогам на прибыль УК НПФ и доходов физических лиц на сумму убытков от операций с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами. Минфин РФ планирует с 1 января 2009 г. отменить ЕСН на те средства, которые работодатель будет переводить в НПФ. Представляется, что эта мера могла бы быть дополнена освобождением от налога на прибыль средств, направляемых на выплату дивидендов населению.

Граждане должны быть наделены правом снимать средства для (самостоятельных) инвестиций с индивидуальных пенсионных счетов. Такие операции, по-видимому, должны стать предметом закона «О порядке выплаты накопительной части трудовой пенсии». При этом важно предусмотреть освобождение от НДС перевода средств из НПФ гражданам (социальная услуга).

В целях повышения комфортности работы управляющих компаний с финансовыми инструментами представляется необходимым поддержать предложения ФСФР по:

- устранению неопределенности в применении норм налогового законодательства в отношении обложе-



ния налогом на прибыль операций, связанных с размещением российских депозитарных расписок;

- исключению из числа объектов налогообложения по НДС операций, совершаемых УК с имуществом паевого инвестиционного фонда (касается, прежде всего, ПИФов недвижимости);
- уточнению налогового законодательства в части налогообложения производных финансовых инструментов (прежде всего, определить порядок взимания НДС при поставке базового актива в рамках срочной сделки, хеджевых сделок и производных инструментов);
- учету в части налога на прибыль особенностей формирования налоговой базы по сделкам с производными инструментами, по аналогии с порядком, действующим для профучастников по операциям с ценными бумагами;
- уточнению налогообложения по налогу на прибыль и НДС операций с залладными, выпускаемыми в счет ипотечных кредитов.

В настоящее время, как известно, инвестирование пенсионных накоплений разрешено: в гособлигации (без ограничений), облигации субъектов РФ (до 40%), муниципальные облигации (до 40%), в корпоративные облигации (до 80%), акции ОАО (до 65%). Уже сейчас такая структура является архаичной. Представляется, что развитие НПС должно быть сопряжено с динамикой концентрации рыночных инструментов по мере формирования в России международного финансового центра. Сегодня очевидны, как минимум, следующие направления:

- стимулирование создания и активного развития внутреннего рынка IPO (акции и последующие производные ценные бумаги);
- резкий рост стоимости корпоративных облигаций в обращении;
- возможность секьюритизации и создания структурированных продуктов (например, ипотечные ценные

бумаги, обеспеченные залогом недвижимости; поставочные фьючерсы на материальные базовые активы и т.п.);

- развитие срочного рынка<sup>9</sup>;
- создание сектора иностранных ценных бумаг (в том числе с использованием РДР — российских депозитарных расписок).

Естественно, что конкретный набор инструментов, разрешенных к инвестированию резервов НПФ, — «вещь» исторически изменчивая и зависящая от развития глобальных финансовых рынков и распределения на них рисков. Вместе с тем уже сейчас можно сформулировать принципиальные подходы к определению состава размещений.

Для государственной управляющей компании (ВЭБа) целесообразно ориентироваться на структуру инвестиций Фонда национального благосостояния, в которую в обязательном порядке стоило бы включить так называемые «инфраструктурные облигации»<sup>10</sup> и банковские депозиты в перво-классных кредитных учреждениях, определяемых по конкурсу.

Для НПФ правила размещения могут быть более гибкими и либеральными. Общей «якорной привязкой» должен быть состав «ломбардного списка» Банка России, применяемый им при рефинансировании банковской системы (первичные ценные бумаги крупнейших российских ОАО). Рас-

---

9. В июне 2008 года впервые за время существования бирж в России объем торгов деривативами превысил объем торгов акциями (1,1 трлн руб. и 937 млрд руб.). Стандартное соотношение в мире — объем оборотов по срочным инструментам в 2–3 раза выше оборота базовых активов (акций).

10. Такие облигации могут быть либо в виде долговых обязательств отдельных или синдицированных инвестпроектов с гарантиями государства, региона РФ или крупного финансового института, либо являться прямыми обязательствами государства, увеличивающими инвестиционные ресурсы федерального и регионального бюджетов. Главный вопрос, определяющий привлекательность и надежность размещения — качество самих проектов, уверенность инвестора в их окупаемости, возвратность вложенных средств и их доходность. Очень важно законодательное обеспечение инвестиционного процесса на всех его стадиях. С этой целью предстоит, например, решить вопросы правовой адаптации ГЧП и положения об инвестиционном фонде к Бюджетному кодексу РФ, земельному и концессионному законодательству.

ширение списка Банком России означало бы автоматическое изменение набора инструментов инвестирования НПФ. Вместе с тем для НПФ целесообразно предоставить и более широкие возможности: фьючерсы и опционы на акции, прошедшие процедуру листинга на российских торговых площадках; векселя этих же эмитентов; инвестиционные паи (в том числе так называемых индексных фондов); иностранные ценные бумаги, банковские депозиты.

Крайне важной задачей является повышение финансовой грамотности населения. Следует особо подчеркнуть, что речь здесь не может идти о разовых акциях. Потребуется среднесрочная информационно-пропагандистская кампания с гарантированным финансированием. В качестве одного из вариантов можно предложить законодательно установленное определение доли ЕСН на период, как минимум, двух бюджетных трехлеток. При этом размерность этой доли может быть «скользящей» и снижающейся к концу срока действия данной меры.

Составными элементами такой программы должны стать постоянные рубрики в СМИ, социальная реклама на телеканалах, создание специализированного информационного ресурса в Интернете, выстраивание сети массового финансового образования (от старших классов средней школы до дистанционного обучения взрослых).

Весьма полезной для формирования мотивированного и ответственного инвестиционного поведения граждан могла бы стать пропаганда такого критерия принадлежности к среднему классу, как участие в накопительной пенсионной системе.

В «Основных направлениях бюджетной политики на 2009 – 2011 гг.» говорится: «Решение проблемы пенсионной системы требует комплексного подхода, включая осуществления мер по снижению уровня инфляции, развитию финансового рынка, стимулированию негосударственного пенсионного обеспечения и повышению роли финансового образования населения». С этим трудно не согласиться. Но,

сложившаяся ситуация уже требует гораздо более жестких оценок. На политическом уровне должно быть признано — развитие НПС безальтернативно, так как государство в современном мире в принципе не может обеспечить достойную старость работника без его собственного участия.

Раздел

## II

# Социальная сфера и условия жизни людей

**Н.Г. Гловацкая**  
Заведующая сектором ИЭ РАН

**С.Г. Лазуренко**  
Старший научный сотрудник ИЭ РАН

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Формирование инновационной экономики предполагает наличие развитой системы образования. Накопленный образовательный потенциал общества и состояние образования, воспроизводящего и совершенствующего этот потенциал, являются индикаторами уровня развития страны и ее граждан, качества жизни населения и конкурентоспособности экономики. Политические деятели, проводившие реформы 90-х гг. в России, проигнорировали тот факт, что многие страны уже переориентировались на создание инновационной экономики. Ее основные ресурсы — знания и человеческий капитал, рост и качественное совершенствование которых обеспечивают прежде всего наука и образование. Развитие этих отраслей на Западе стало приоритетным, а в России, напротив, их развал подточил основы экономической динамики на длительный период. Была забыта инвестиционная сущность затрат на образование и подготовку кадров.

За годы реформ российское образование выжило во многом благодаря усилиям профессионального сообщества, но понесло значительные потери, негативные последствия которых ощущаются в ряде звеньев образования до сих пор. Вместе с тем следует признать, что сейчас в стране наблюда-

ется определенное понимание (в том числе и чиновниками) высокой общественной значимости образования. Этому в немалой степени способствовали позитивный опыт постиндустриального общества, растущая межстрановая конкуренция за привлечение высококвалифицированных кадров и осознание, хотя и катастрофически запоздалое, масштабов «утечки мозгов», столь необходимых стране.

В настоящее время состояние российского образования в целом не соответствует мировым тенденциям, характеризующим переход к постиндустриальному обществу (т.е. к инновационной экономике). В течение последних 15 лет органы управления постоянно информировали о проводимых в образовании реформах. Однако позитивные результаты модернизаций оказались очень незначительными. В первую очередь, это связано с *некомплексностью* проводившихся преобразований, их явной нацеленностью на сокращение бюджетного финансирования. Усиление коммерциализации, коррупция, понижение качества образования и сокращение доступа населения к качественным услугам — эти «результаты» реформирования перечеркнули возможные позитивные эффекты ряда мероприятий. Естественно, возникает вопрос: а следует ли продолжать подобные преобразования, приумножая негативные последствия. Может быть в первую очередь стоит руководствоваться принципом «не навреди»? Однако в этом случае, как отмечают специалисты, повышается риск воспроизводить образование вчерашнего дня. Задача же должна быть поставлена жестче: на смену лучшему образованию индустриальной эпохи должно прийти лучшее образование постиндустриального общества (*Российское образование — 2020 (2008. С.4)*).

Изучение мирового опыта показывает, что опережающее развитие образования может существенно усилить свое позитивное воздействие на экономический рост, структурные и социальные преобразования в стране, укреплять позиции национальной инновационной системы. Вместе с тем, для достижения этих целей производство образовательных услуг само должно развиваться на инновационной основе.

Кроме того, для образования любой страны важно найти такую траекторию развития, которая совмещает прогрессивные преобразования с минимизацией накопившихся рисков. Такой подход предполагает проведение реформ, отвечающих реальным интересам общества, экономики и каждого гражданина. Речь идет о реформах, позволяющих реализовать цели долгосрочного характера, найти механизмы, непротиворечиво решающие экономические и социальные задачи, способствующие накоплению интеллектуального потенциала и предоставлению каждому человеку возможностей для развития и самореализации.

В течение последних лет образование развивалось в соответствии с Концепцией модернизации отрасли и отработанными на ее основе приоритетными направлениями. Реализуются ФЦП на 2006–2010 г. и национальный проект «Образование», определен перечень межведомственных мероприятий по развитию начального и среднего профессионального образования (НПО и СПО), проводятся эксперименты по отработке новых форм финансирования, управления и организации отрасли. Эти меры должны дать результаты, но масштабы стоящих перед образованием задач столь велики в условиях перехода к инновационной экономике, что разработка новой модели образования приобрела высокую общественную значимость. Это тем более важно, что речь идет о будущем страны, о формировании ее созидательного потенциала с учетом вызовов глобализации.

Новая модель образования встраивается в стратегию социально-экономического развития России до 2020 г., разработанную Правительством. Впервые за годы реформ намечена стратегия, устанавливающая конкретные ориентиры развития, отражающие объективную необходимость повышения конкурентоспособности страны на основе инноваций. В рамках этой стратегии четко обозначена решающая роль образования в достижении намечаемых результатов. Опираясь на эти разработки, авторы данной статьи высказывают собственный взгляд на цели, задачи, принципы и направления рефор-



мирования образования в рамках новой модели, проводя оценку правительственных мероприятий с учетом их позитивного значения и возможных негативных последствий.

## Изменение функций образования

До сих пор бытует мнение, что высокий уровень образования российского населения создает существенные преимущества для страны в будущем. В этом плане весьма показательно сопоставление уровня образования (накопленного образовательного потенциала) взрослого населения России и США за 2005 г. (см. табл. 1).

Таблица 1

### Уровень образования взрослого населения (в возрасте 25–64 лет, в 2005 г., в %)

Образование	Россия	США
Высшее и послевузовское	24,5*	29,6
Среднее профессиональное	24,8	9,4
Полное среднее, начальное профессиональное и после среднего	41,5	48,7
Основное общее	8,0	7,6
Начальное и ниже	1,2	4,7

\* Включая лиц, имеющих неполное высшее образование.

Казалось бы, что количественные характеристики российского образования впечатляющи, особенно, если к ним добавить показатели числа студентов на 10 тыс. населения, по которым Россия занимает ведущие позиции в мире (514 в 2006 г. при 450 – в США; 234 – в Германии; 280 – в Англии). Достаточно высокие показатели зафиксированы и в составе индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП): 57 место по общему показателю и 30 – по уровню образования. К этому следует добавить, что у нас вновь введено всеобщее обязательное 11-летнее среднее образование, которое с 2010 г. станет 12-летним.

Однако, если сопоставить чисто количественные показатели уровня образования взрослых с потребностями инновационной экономики, то оптимизм может поубавиться. Считается, что для постиндустриального общества минимум 30% взрослого населения должны иметь высшее образование (*Мизинцева, Зверева (2007. С.174)*). Из данных табл. 1 следует, что США вышли на подобный рубеж, а России еще предстоит значительная работа в этом направлении. Имеются и другие расчеты, в соответствии с которыми более 60% трудоспособного населения в развитой инновационной экономике должны иметь высшее образование (*Интервью... (2007. №4 С.57)*), т.е. подобный ориентир выше реального показателя в странах ОЭСР и ЕС в 2–3 раза. Это означает, что во всем мире грядет образовательный бум, и Россия должна достойно ответить на подобные вызовы, что позволит ей изменить в мире свой статус нефтегазовой державы.

Вместе с тем, нельзя игнорировать появившиеся высказывания об «излишках» образования в России. Если исследовать эту проблему в статике с узкопрагматических позиций, то, безусловно, такое явление существует, но чаще всего оно носит локальный и временный характер, вполне поддаваясь регулированию. При этом следует учитывать, что «излишек» может объясняться не только невостребованностью образования экономикой, но и очень высоким социальным спросом на него безотносительно к профессии. В динамическом аспекте «излишков» образования вообще может не быть, если реализуется стратегия инновационного развития с опережающим развитием образования, что предполагает создание определенного резерва для решения проблем будущего, чтобы избежать дефицита квалифицированных кадров прежде всего в интеллектуальных сферах деятельности. Опыт 90-х гг. подтверждает тот факт, что игнорирование запросов и проблем будущего привело к значительным потерям в обществе.

В современном мире стержнем экономического развития все в большей мере становится интеллектуальная

деятельность и интеллектуальное предпринимательство. В развитых странах до 60% прироста ВВП достигается за счет технологичных секторов экономики, а в России эта величина составляет не более 8% (*Высшее образование в России* (2008. С. 91)). К концу XX в. работники интеллектуального труда составили треть рабочей силы в США. Основной прирост занятости во многих странах связан с профессиями с преобладанием интеллектуальной деятельности: 85% прироста в США, 89% – в Великобритании, 90% – в Японии (*Мильнер* (2003. С. 20–21)). На долю интеллектуального труда приходится большая часть стоимости современных высокотехнологичных товаров и услуг.

В мире развернулась настоящая борьба за массовое привлечение в экономику интеллектуальных ресурсов. В 2000 г. в США импорт специалистов составил более 500 тыс. чел., в ФРГ – 200 тыс. Дефицит специалистов технического профиля в западных странах оценивался в этом же году величиной 850 тыс. чел., а Россия продолжала оставаться одним из основных поставщиков физиков, биологов, математиков, программистов и до сих пор входит в первую мировую десятку по выпуску этих специалистов.

В рыночных условиях разнообразные продукты интеллектуального труда включаются в хозяйственный оборот, становятся составной частью интеллектуального капитала, поскольку могут приносить дополнительный доход – интеллектуальную ренту за счет преимуществ, не доступных конкурентам. Благодаря использованию достижений науки и накоплений человеческого потенциала в его интеллектуальной части создается возможность формировать долгосрочные конкурентные преимущества на уровне страны, регионов, отдельных фирм и корпораций. Интеллектуальная рента превращается в важнейший источник развития инновационной экономики, а образование является одной из сфер, создающих эту ренту.

В условиях, когда знания, интеллект и информационные технологии превращаются в активные элементы экономики,

опережающее развитие образования становится предопределенным, что приводит к изменениям задач и его функций. Прежде всего учебные заведения усиливают функции, связанные с созданием, хранением, распространением и использованием знаний. Усиление этих функций обусловлено возрастанием объема и скорости накопления новых знаний и усложнением организационно-производственных процессов в экономике.

Изменение функций образования в России происходит и в связи с переходом к рыночной экономике. Российское образование не может игнорировать рыночные реалии. Оно должно постоянно находиться в поисках компромисса между своей общественной ценностью и требованиями рынка. Это предполагает отработку системы механизмов, позволяющих ориентировать учебные заведения на консенсус интересов всех заинтересованных в развитии образования сторон, реализацию целей текущего и долговременного характера. Однако в целом образование пока не настроено на такие механизмы и ценности, какие присущи рыночной экономике: конкуренция, инициативность, выбор, ответственность, динамичность и др. Образование недостаточно учитывает меняющиеся потребности в кадрах.

Исчерпывающий анализ сдвигов в отраслевой, профессиональной и образовательной структуре занятости содержится в работах Р. Капелюшника (*Капелюшников (2006. С. 19–40)*). Он показал, в какой мере изменения образовательных характеристик российской рабочей силы в течение пореформенного периода определялись структурной перестройкой экономики, а в какой – протекали автономно. В результате изучения зависимости динамики образования от межотраслевых и межпрофессиональных сдвигов сделан вывод: в начальный период (1992–1996 гг.) изменения в образовательной структуре российской занятости на 20–25% определялись изменениями в ее отраслевой и профессиональной структуре. Однако со второй половины 1990-х гг. образовательная динамика приобрела автономный характер, слабо

связанный с отраслевой и профессиональной перестройкой экономики. Такое ослабление взаимосвязей между экономикой и системой образования, по мнению Р. Капелюшника, может привести к их постепенному размыванию.

Особенно неблагоприятная ситуация с кадрами сложилась в инновационных отраслях промышленности и отраслевой науке, где требуется ежегодный приток 150–200 тыс. специалистов. В то же время известно, что, например, численность занятых в оборонно-промышленном комплексе (ОПК) снижается на 7% в год из-за «естественной убыли», и с 1992 г. число специалистов здесь сократилось в три раза. В авиастроительной отрасли более половины персонала старше 50 лет. В средневозрастной категории кадрового обеспечения полный провал по всем отраслям. Однако по специальности идут работать в среднем лишь до 25–30% выпускников технических вузов. Низкая заработная плата и отсутствие возможностей для статусного роста отталкивают наиболее одаренную молодежь от работы на промышленных предприятиях и в науке. Мобильность квалифицированных кадров очень низка из-за отсутствия жилья и значительных социальных рисков в регионах.

Что касается экономики в целом, то в ней во всю мощь проявилось давно назревающее противоречие между качеством образования и ростом требований к компетенции специалистов и рабочих кадров. Растет число выпускников учебных заведений, чьи социальные запросы выше их образовательных компетенций. Известно, например, что 20–30% образовательных программ ряда вузов не дают даже минимального объема знаний. Связано это не только с преобладанием в стране вечернего и заочного образования, но и с общим снижением качества обучения во всех звеньях образовательной системы.

Существует мнение, что на решение назревшей кадровой проблемы в экономике отпущен срок не более 5–10 лет. При этом растет недоверие работодателей к традиционной системе профессионального образования. С 2004 по 2006 гг.

(по данным обследований) возросла доля предприятий, отказывавшихся от сотрудничества с ПТУ и профлицеями (с 59 до 67%), с учебными заведениями СПО (с 61 до 65%), с вузами (с 51 до 70%). Бизнес считает, что знания, которые дают вузы, оторваны от практики, и это дорого ему обходится. Затраты предпринимателей на переобучение составляют около 40% от стоимости профессиональной подготовки в учебном заведении (это потеря 1,5–2 лет), а на западе подобные затраты — не более 15%. В результате бизнес создает собственные вузы, курсы переподготовки, учебные центры и колледжи, и профобразование теряет рынок дополнительных услуг.

Участие бизнеса в повышении качества образования могло бы увеличить ресурсную базу образования. Однако по-прежнему доля бизнеса в финансировании образования находится на уровне 5%, хотя есть возможность довести ее до 25% (целевая подготовка, финансирование конкретных программ, фонды долевого капитала и др.). Полагаем, что российскому бизнесу намного выгоднее решать эту проблему совместно с государством, опираясь на сложившуюся систему образования, как это делает Китай, существенно повысив заработную плату преподавателей и научных работников, возвращая свои кадры из зарубежных стран, развернув массовую подготовку специалистов высокого уровня.

В России, помимо этого, требуется эффективный мониторинг рынка труда. Профессиональная ориентация молодежи должна стать независимой от решения проблем армии. Государство во взаимодействии с работодателями должно продумать систему мер по привлечению молодежи к освоению рабочих профессий, снижению потерь квалифицированных кадров, сохранению кадрового потенциала предприятий, наладить профориентацию вместе с системой образования, повысить престижность необходимых профессий.

Тот факт, что развитие образования должно быть тесно увязано с рынком труда и способствовать эффективной занятости населения, не вызывает сомнения. Однако этого недостаточно. Не менее важно учитывать тенденции долгосрочно-

го характера, оказывающие влияние на структуру занятости. Поэтому следует поставить перед правительством вопрос о необходимости широкого обсуждения долгосрочного прогноза, обосновывающего изменения в профессионально-квалификационной структуре работников с учетом мировых тенденций. Ориентироваться лишь на текущие и среднесрочные потребности бизнеса, вряд ли оправдано.

В новых реалиях должны преобразовываться и социальные функции учебных заведений, которые становятся важнейшим каналом социальной мобильности в обществе и существенным фактором изменения социальной стратификации. В этом же ряду следует рассматривать и необходимость усиления гуманитарной подготовки кадров — еще одно требование, выдвигаемое современным обществом, ввиду все более четко обозначившейся взаимосвязи между экономическими успехами и состоянием социальной среды. Немалую роль в жизни общества играет способность учебных заведений осуществлять миссию культурных центров, сохраняющих культурные ценности, развивающих культуру и транслирующих культурное наследие. Наконец, никто не отменял стоящую перед сферой образования задачу формирования в процессе обучения мировоззрения, соответствующего новому тысячелетию, воспитания, освоения этических стандартов поведения, что особенно актуально для нашей страны, которой нужны кадры, способные работать эффективно и честно.

Немаловажную роль в модернизации задач и функций образования играют процессы глобализации. Основные направления интеграции России в мировой образовательный процесс связаны с поиском своей ниши на рынке образовательных услуг и с реальным подключением к Болонскому процессу. Сейчас многие страны перешли на экспортно-ориентированную модель функционирования образования. Коммерциализация мирового образования становится фактором, который окажет существенное влияние на российское образование в ближайшей и отдаленной перспективе.

Международный рынок образовательных услуг более консервативен, чем рынок НИОКР. По данным ЮНЕСКО, на этом рынке действуют вузы 129 государств, но здесь доминируют развитые страны, где давно сформировались национальные школы высшего образования (*Бирюков (2006. С.77–79)*). Самый мощный центр высшего образования – США (до 25–28% рынка), получающие годовой доход 17 млрд долл. при расходах государства на стимулирование экспорта образовательных услуг более 4 млрд долл. В Европе сильные позиции у Великобритании (13% рынка), Германии (10%), Франции (9%). Прочные позиции имеют Япония и Австралия. У России десятые доли процента мирового рынка, а по численности студентов – лишь 1%. Однако специалисты считают, что потенциал нашей страны достаточен для роста доли российских вузов на мировом рынке образования до 10%, а годовой доход от обучения иностранных студентов в этом случае мог бы выйти на уровень не менее 5 млрд при теперешних 100 млн долл. Одна из причин низких доходов – несоответствие российских образовательных стандартов и дипломов международным требованиям, слабая ориентация на мировые процессы и тенденции. Кроме того, помимо привлечения студентов, требуется найти свою нишу в открытом образовании, транснациональном кибернетическом образовании, в развитии образовательного франчайзинга, в своевременном освоении потока ноу-хау и т.д.

Что касается подключения России к Болонскому процессу, то следует констатировать, что в стране уже создана соответствующая правовая база. С 2009 г. бакалавриат и магистратура в обязательном порядке становятся самостоятельными ступенями образования. Цель Болонского соглашения – создание единого образовательного пространства, единой системы высшего образования в Европе и, в конечном счете, – объединение образовательных ресурсов Европы для повышения качества и конкурентоспособности европейского высшего образования.



Что, на наш взгляд, позитивного может дать России присоединение к Болонскому процессу? Сюда можно отнести прежде всего реформу высшего образования для приведения российской высшей школы в соответствие с требованиями мирового сообщества и мирового рынка с конвертируемостью дипломов и повышением стандартов образования. На этой основе возможно повышение конкурентоспособности национальной экономики, создание нового поколения интеллектуальной элиты, расширение диалога с ЕС на основе общих ценностей и норм. Предполагается создание независимых университетов и ассоциаций, работающих на инновационную экономику. При этом ожидается рост мобильности студентов и усиление функций социализации высшего образования.

Тем не менее, многие специалисты считают, что уровневое образование — это уступка ЕС. В таком случае предстоит лишь механическое разделение обучения на два уровня, и в результате особых преимуществ страна не получает. Более того, вполне вероятно, что снизится качество образования. Если же новая модель определяется потребностями развития самой России, тогда необходимо серьезное изменение учебных программ и организации обучения. Однако сжатые сроки для реорганизации также могут привести к падению качества образования.

Кроме того, следует отметить противоречие между глобализацией, которую олицетворяет Болонский процесс, и необходимостью сохранить свою образовательную и культурную идентичность. Если Россия будет защищать собственные национальные интересы, сохранив целостность высшего образования и заявив о своих достижениях на расширенном образовательном пространстве, то, безусловно, страна окажется в выигрыше. Вопрос заключается в том, кто будет руководить этими преобразованиями и насколько будут учитываться интересы страны.

Наиболее весомое влияние на развитие образования окажет его встроенность в национальную инновационную

систему (НИС) с ярко выраженной ориентацией на усиление исследовательских функций вузов. Выстроенная общими усилиями общества, отлаженная НИС должна включать: исследовательскую среду; тесно связанное с научной сферой профессиональное образование (и в первую очередь — высшее образование); предпринимательскую конкурентную среду. Механизмы взаимодействия этих трех сред (с необходимыми институциональными надстройками и обратными связями) должны способствовать, с одной стороны, организации трансферта знаний, их распространению и трансформации в предконкурентные технологии и интеллектуальные продукты, а с другой — ориентации исследовательской и образовательной среды на удовлетворение возникающих инновационных потребностей общества. Функционирование НИС предполагает также наличие необходимых структур, защищающих интеллектуальную собственность, осуществляющих патентно-лицензионную работу, сертификацию инновационной продукции и интеллектуальных инноваций, стандартизацию, метрологию, рекламу.

Развитие каждого из секторов инновационной системы может давать значимые социально-экономические результаты, но эффекты становятся ограниченными, локальными, если отсутствует интеграция основных субъектов инновационных отношений. Именно в сфере интеграции важно создать условия, позволяющие максимально использовать эффекты взаимодействия структур и целостный эффект системы. В Российской Федерации пробелы, недостатки и ошибки образовательной политики коренятся не только в доведении профессионального образования до критического состояния в 90-е гг., но и в достаточно продолжительном игнорировании эффектов его взаимодействия с другими структурами. Поэтому в настоящее время на передний план в государственной политике выходит сопряжение интересов образования с другими субъектами инновационных отношений.

Профессиональное образование в рамках НИС выполняет две основные функции. **Первая** — подготовка кадров, их

переподготовка и повышение квалификации; обновление знаний, создание условий для непрерывного образования. Это означает, что образование должно поддерживать соответствие между уровнем и качеством основных ресурсов инновационной экономики и потребностями человека, бизнеса, общества. Порог устаревания информации в настоящее время не более 5 лет, поэтому образование должно стать оперативным и гибким, чтобы вовремя отвечать на возникающие вызовы.

**Вторая** важнейшая функция образования связана с его участием в научных исследованиях. В ряде стран ОЭСР в высшем образовании сосредоточено более половины ученых, а его доля в проведении НИОКР в 2–4 раза выше, чем в России<sup>1</sup>. При этом на фундаментальные исследования (традиционная деятельность вузов) приходится 53–80% от этих расходов на НИОКР, на прикладные – 20–30%, на опытно-конструкторские разработки – от 3 до 7% (Казакова (2002. С. 35)).

В России, несмотря на высокий уровень насыщения вузов квалифицированными кадрами, доля высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки в течение многих лет составляла менее 6%, достигнув в 2006 г. 6,1%. Удельный вес затрат на фундаментальные исследования в расходах на НИОКР в российских вузах составляет менее трети. В новой модели образования ставится задача довести к 2020 г. долю затрат на вузовскую науку до 30% от общих расходов на научные исследования.

Руководством страны сейчас осознана необходимость перехода на инновационный путь развития, но в целом роль высшей школы в развитии науки недооценена. Между тем в этой сфере сосредоточено примерно 60% общего числа докторов и кандидатов наук. Однако по объему затрат на НИОКР (1,1 млрд долл. по ППС) вузовский сектор России заметно отстает не только от лидеров мировой экономики, но

---

1. Так, доля высшего образования в структуре внутренних затрат на НИОКР в 2005 г. составляла: в Великобритании – 21,4%; в Германии – 16,8%; в Италии – 32,8%; в Канаде – 38,1%; в Норвегии – 27,5%; в США – 16,8%; во Франции – 19,3%; в Швеции – 22,0%.

и от многих развивающихся стран (в Китае на эти цели расходуется 13,3 млрд долл.). Затраты на науку в вузовском секторе (в постоянных ценах) в 2006 г. составляли  $\frac{2}{3}$  от уровня 1991 г. В результате расходы в расчете на одного исследователя – 15,5 тыс. долл. (в эквиваленте полной занятости) – значительно уступают зарубежным показателям: в Германии – 154,5 тыс., во Франции – 116 тыс. долл. (Гохберг, Китова, Кузнецова (2008. С. 115)).

Определенные сдвиги в положении образования в НИС возможны уже в ближайшие годы, для чего готовится правовая база. Так, Правительство РФ одобрило проект федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы» и проект федерального закона, определяющего порядок создания и деятельности национальных исследовательских и федеральных университетов.

Значительный интерес в плане развития вузовской науки представляет принятый в декабре 2007 г. Федеральный Закон № 308 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки». Этот закон устанавливает правила, позволяющие координировать и объединять кадровые и материальные ресурсы для достижения общих целей науки и образования. Институтам и вузам официально разрешено создавать союзы и ассоциации, совместные лаборатории и кафедры, предоставлять безвозмездно друг другу имущество. Вузы могут привлекать научных работников к исследованиям (за счет грантов), а НИИ – вести образовательную деятельность по программам послевузовского и дополнительного образования.

Таким образом, узаконены распространенные формы взаимодействия науки и образования. Однако закон об интеграции – это компромиссный документ, за его рамками остались проблемы, которые со временем потребуют своего решения. Это вопросы внедренческих инновационных структур, которые пока не разрешены бюджетным учреждениям,

задействованность негосударственных и внебюджетных структур и др., но главное — под процессы интеграции начала создаваться своя законодательная база.

---

## Основные проблемы развития образования

Условно данные проблемы можно объединить в две группы. Первая связана с потребителями образовательных услуг и накопленного образовательного потенциала. Вторая — с задачами развития самого образования. *Основная проблема* в рамках первой группы — это справедливость в предоставлении образовательных услуг. Специалисты давно бьют тревогу: образование перестало быть социальным лифтом и само порождает глубокую дифференциацию среди граждан. Неравенство доступа учащихся к качественным общеобразовательным услугам стало нормой с начала 90-х гг. Существуют социокультурные барьеры, связанные с уровнем образования и культуры семьи. Влияние имущественного барьера по-прежнему набирает силу. Не ослабевает действие и территориального барьера. Душевая стоимость обучения по территории страны различается в десятки раз. При решении вопросов, связанных с равной доступностью к образованию, возникает проблема беспризорников (2–3 млн чел.), обучения детей с ограниченными возможностями (это 450 тыс. чел.) и др. Социального равновесия невозможно достигнуть без поиска путей решения этих сложных проблем, игнорирование которых в социально ориентированном государстве с определенной системой ценностей невозможно.

Рассмотрим теперь подробнее группу вопросов, связанных с развитием самого образования. *Проблема первая*. Наибольшие негативные накопления сосредоточены в кадровом составе образования, откуда в 90-е гг. произошел массовый

отток наиболее квалифицированной части занятых с утратой педагогических школ. Постоянно происходит ухудшение возрастного состава преподавательских кадров. Так, в вузах удельный вес преподавателей в возрасте от 30 до 60 лет снизился с 71,4% в 1995 г. до 62,3% в 2006 г. При этом выросла доля преподавателей старше 60 лет – с 17,7 до 21,9%. Доля профессоров в составе кафедр в возрасте более 65 лет – 39,7%. Эти показатели учтены разработчиками Стратегии – 2020, где ставится задача довести средний возраст преподавателей до уровня, соответствующего странам ОЭСР.

Очень часто вопросы кадрового обеспечения образования трактуются весьма примитивно, лишь в связи с оплатой труда. Однако проблема намного сложнее. Во-первых, не учитывается тот факт, что взаимозаменяемость преподавателей и информационных технологий носит лишь частичный характер, поэтому потребность в высококвалифицированных кадрах сохраняется, невзирая на новейшее оснащение учебных заведений. Во-вторых, перевод всей системы образования на инновационный тип развития, что наблюдается в развитых странах, предполагает качественно иной уровень подготовки преподавательских кадров, который не достижим для многих теперешних российских преподавателей в процессе обычного повышения квалификации и переподготовки. В-третьих, игнорируется творческий характер труда в образовании.

Решить возникшие проблемы без помощи государства невозможно, так как требуется не просто улучшение финансирования отрасли, а переход на иной уровень оплаты труда с устойчивым **перераспределением кадров высокой квалификации, используемых в экономике, в пользу образования**, т.е. необходимо резкое повышение конкурентоспособности образования на рынке труда. Для инновационных учебных заведений в какой-то степени проблема решаема с помощью национального проекта «Образование», но наблюдающееся отставание в уровне квалификации преподавателей остальных учебных заведений существенно снижает об-

щий эффект от самых прогрессивных преобразований. На наш взгляд, реформаторы не осознали всю значимость кадровой проблемы для образования, решение которой требует длительного периода.

Выход видится в массовой переподготовке преподавательских кадров с обязательной сдачей экзаменов и участием в них всех желающих заняться преподавательской деятельностью, чтобы начать процесс перетока квалифицированных кадров из других секторов экономики. Минимальный уровень оплаты в образовании необходимо поднять до средней оплаты труда в сфере управления. Существует также экономическое обоснование роста заработной платы профессоров до 60–80 тыс. долл. в год<sup>2</sup>, что вполне объяснимо, так как данные кадры напрямую участвуют в создании интеллектуальной ренты. Однако, на наш взгляд, вопрос об интеллектуальной ренте и интеллектуальной собственности творческих кадров следует решать для всей системы образования, включая школы. Речь идет о перераспределении этой ренты в пользу образовательных кадров и отработке соответствующего законодательства, учитывающего международный опыт и устраняющего лазейки для недобросовестных пользователей интеллектуальной собственностью.

Наращивание квалифицированного ядра кадров в образовании — это очень сложный процесс, требующий кропотливой работы в течение длительного времени, прежде всего, со стороны федерального центра. Национальный проект «Образование» мог бы стать началом подобных преобразований, но в нем недоучтена значимость кадровой проблемы.

*Проблема вторая* — устаревшая материально-техническая база (МТБ) и катастрофическое отставание от многих стран в переводе самого образования на инновационный тип развития. Мало что меняется в МТБ образования. Доля основных фондов в общем их объеме в экономике остается низкой (3,1% в 2006 г. при 3,3% в 1995 г.). Износ основных фондов

---

2. В США средний доход профессоров — 80–120 тыс. долл., в других странах — 60–80 тыс. долл.

около 49%, в том числе активной части – 60%, по-прежнему низок коэффициент их обновления. Наблюдается замедленный, по сравнению с негосударственным сектором, рост площадей (за 1995–2006 гг. соответственно в 1,6 раза и 8 раз) при повышении доли последнего в общей площади вузов с 1,7% до 7,9%. По-прежнему сложной остается проблема обеспечения местами в общежитиях (84% в СПО и 82% в вузах), сетью общественного питания. В более чем трети всех школьных зданий требуется капитальный ремонт, а 4,1% школ находятся в аварийном состоянии.

К этим проблемам добавилось катастрофическое отставание в переводе самого образования на инновационный тип развития с использованием новых технологий и образовательных инноваций, направленных на совершенствование содержания образования с формированием новаторских качеств у учащихся. Безусловно, нацпроект «Образование» внес существенные коррективы в развитие учебных заведений. Однако речь идет не только о лидерах. Необходим массовый переход всех образовательных учреждений, удовлетворяющих потребности рынка и общества, на качественно новый тип развития с использованием ИКТ. Особо следует подчеркнуть, что наиболее слабые звенья системы образования – это школы и начальное профобразование.

*Проблема третья* – создание надежной базы для поддержки реформ в образовании и его поступательного развития. Возрождение образования – это процесс восстановления и наращивания национального достояния, который должен носить общенародный характер. Среди составляющих базы поддержки следует выделить постоянный диалог с бизнесом, который позволяет выступить ему не только в роли инвестора, но также эксперта и участника преобразований, что в какой-то степени происходит в рамках реализации национального проекта. Чтобы преодолеть возникающие риски, необходим закон о государственно-частном партнерстве, регулирующий взаимодействие государства, бизнеса и некоммерческих организаций всех типов.



Необходимо также регулирование таких форм участия бизнеса в развитии образования, как инвестиционные и венчурные фонды, эндаументы, аутсорсинг и др.

Государственно-частное партнерство, подключение механизма корпоративной социальной ответственности (КСО), социальный аудит, гуманитарная экспертиза применительно к различным проектам в образовании могли бы использоваться для ответа на следующие вопросы: насколько сокращается государственная монополия в образовательной политике? продуктивен ли диалог общества и власти? в какой мере бизнес и гражданское общество привлечены к решению важнейших задач в сфере образования? Необходимо нормативно закрепить участие общественных институтов в формировании образовательной политики и усиление их роли в образовании как государственно-общественной системе.

---

### Цели, задачи и принципы реформирования образования

Как отмечалось выше, Министерство образования и науки разработало современную модель «Российское образование – 2020». Направления действий и мероприятия, предусмотренные в этой модели, отражены в Стратегии – 2020. Отработка модели проводилась при участии экспертов из Высшей школы экономики, а также консультантов из Московской школы управления «Сколково», Московского института стали и сплавов и других организаций. Стратегическая цель государственной политики в области образования – это повышение доступности качественного образования для всего населения, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, потребностям общества и каждого гражданина. Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач.

*Первая* – обеспечение инновационного характера базового образования в соответствии с требованиями «экономики знаний». Система мероприятий предусматривает: обновление содержания и технологий образования, обеспечивающих баланс фундаментальности и компетентного подхода; развитие вариативности образовательных программ; обновление структуры образовательной сети и изменение механизмов финансирования в соответствии с задачами инновационного развития. Особо ставится вопрос о росте оплаты труда преподавателей.

*Вторая* – модернизация институтов образования как инструментов социального развития. В рамках этого направления предусматривается создание системы образовательных услуг, обеспечивающих развитие детей независимо от места их проживания, состояния здоровья, социального положения. Предусматривается формирование системы выявления и поддержки одаренных детей и талантливой молодежи, а также инфраструктуры социальной мобильности обучающихся.

*Третья* – создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров. Этому будут способствовать: система внешней независимой сертификации профессиональных квалификаций; поддержка потребителей услуг непрерывного профессионального образования и система организаций, предоставляющая качественные услуги непрерывного профессионального образования, а также поддержка корпоративных программ подготовки и переподготовки кадров.

*Четвертая* – формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей. Это предполагает создание открытой, прозрачной системы информирования граждан об образовательных услугах, которая должна обеспечивать полноту, доступность (в том числе для иностранных студентов), своевременное обновление и достоверность информации. Намечается формирование прозрачной и объективной системы оценки учебных

и внеучебных достижений учащихся как основы их перехода на следующий уровень образования. Для контроля и оценки качества образования предусматривается разработка механизмов участия в этом процессе потребителей и общественных структур.

Кроме того, в соответствии с ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (2009–2013 гг.) намечается улучшение возрастной и квалификационной структуры преподавателей, создание стимулов для привлечения молодежи и возвращения кадров из-за рубежа. Стратегия реформирования образования видится, по словам министра А. Фурсенко, в односторонних действиях по структурному, институциональному и содержательному направлениям.

*Структурная реформа.* Она началась еще в начале 90-х гг., когда был создан негосударственный сектор образования. Следующий шаг значительно запоздал, но он оказался жизненно необходимым. Речь идет о концентрации ресурсов в точках, определяющих вектор инновационного развития образования. Благодаря приоритетному национальному проекту «Образование» в конечном счете был проведен отбор лидеров инновационных преобразований.

В настоящее время вопрос ставится достаточно жестко: усовершенствовать структуру образования в соответствии с мировыми вызовами XXI в. Речь идет в первую очередь о выходе на мировые стандарты для лидеров российского образования. В этих целях создаются национальные исследовательские и федеральные университеты. Основными структурными элементами профессионального образования станут университеты (академии и институты), колледжи и центры квалификаций. Можно полагать, что это будут 40–50 федеральных университетов, обеспечивающих конкурентоспособность российской науки и образования на мировом уровне.

Кроме того, останутся 100–150 университетов регионального и межрегионального значения, обеспечивающие

кадрами субъекты Федерации. Остальные вузы с отлаженной системой бакалавриата и колледжи могут быть как самостоятельными, так и входить в состав университетов. Часть системы среднего профессионального образования (СПО) перейдет в прикладной бакалавриат, который будет функционировать наравне с академическим бакалавриатом. Кроме того, предлагается на базе лицеев и училищ, части колледжей и техникумов создать комплексные учебные центры профессиональных квалификаций. При этом профессиональное начальное образование может быть передано вечерней школе (рассматривается как вариант).

*Институциональные реформы.* Основные контуры реформирования образования в РФ содержатся в ряде документов, в том числе в законах «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Они закрепляются также государственными образовательными стандартами (ГОС), Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 г. и принятым федеральным Законом о двухуровневом высшем образовании. Кроме того, уже действуют законы, формирующие базовую институциональную конструкцию модернизации образования: об автономных учреждениях, о целевом капитале (эндаументе), о ЕГЭ, о всеобщем среднем образовании и др.

В этой связи возникает вопрос: насколько актуальным сейчас является принятие Образовательного кодекса по аналогии с кодификацией многих видов деятельности (кодексы: Жилищный, Градостроительный, Экологический и др.), т.е. речь идет о возможности существования самостоятельного образовательного права. В литературе обращается внимание на то, что образовательное законодательство в основном регулирует управленческую деятельность, а правовая защита интересов граждан не соответствует сложившимся ожиданиям и потребностям (Барбанова (2008. С. 79–82)). Прежде всего недостаточно отрегулированы отношения участников образовательного процесса, сам ме-

ханизм его реализации и др.<sup>3</sup>. Поэтому потребность в Образовательном кодексе велика. Однако работы по его созданию свернуты, и формируются различные предложения как по совершенствованию закона «Об образовании», так и по принятию новых законов. Рассмотрим более подробно два закона, которые окажут уже в ближайшие годы весомое влияние на вектор развития образования и без принятия Образовательного кодекса. Это законы о ЕГЭ и об автономных учреждениях.

Намечаемые Минобрнауки институциональные изменения предполагают смену финансовой модели: переход от сметного к нормативному подушевому финансированию с запуском механизма конкуренции вузов за абитуриентов. На основе ЕГЭ будут устанавливаться две категории абитуриентов. Одни получают доступ к высшему образованию и бюджетным средствам; другие вообще отсекаются от учебы в вузах, невзирая на готовность оплачивать обучение<sup>4</sup>. Вузам предоставляется право самим устанавливать уровень баллов для обучения на бюджетной основе и за счет кредитов.

Такая модель требует критического взгляда на сущность ЕГЭ, чтобы предупредить серьезные негативные последствия его применения. Введение ЕГЭ прежде всего должно способствовать формированию централизованной оценки знаний, улучшению мобильности абитуриентов, повышению доступности образования. Представляется целесообразным для некоторых ведущих университетов сохранить возможность дополнительных испытаний при наборе студентов. Существуют также предложения о добровольности ЕГЭ, о предоставлении права выбора для выпускников формы оценки их знаний

---

3. Следует отметить, что в разрабатываемой Минобрнауки модели образования предполагается поворот к интересам потребителей: участие общественных организаций в управлении и контроле качества образовательных услуг, а также доступ к регулярно поставляемой информации о деятельности учебных заведений (программы, оценка их реализации, кадры, финансово-материальное обеспечение).

4. По данным журнала «Эксперт» функционально неграмотных выпускников школ сейчас насчитывается 20–30% (Волков, Либанов, Фурсенко (2007. С. 94)).

(ЕГЭ или традиционные экзамены) и др. Учитывая эти предложения, требуется дальнейшая работа по совершенствованию ЕГЭ с подключением всех общественных институтов для решения его судьбы.

Важнейшая составляющая институциональных реформ – принятие закона «Об автономных учреждениях» (АУ), одного из самых значимых для образования, поскольку в соответствии с новой моделью образования существенная часть сети будет переведена в автономные учреждения. Им предоставляется определенная самостоятельность в привлечении дополнительных ресурсов и их расходовании, а также в распоряжении частью движимого имущества. Субсидиарная ответственность государства по обязательствам АУ не предусматривается, но при этом сужена и сфера контроля – это финансово обеспеченные задания государства. Кроме того, происходит институализация интересов государства в самом учреждении путем вхождения в состав наблюдательного совета его представителей. Этот совет осуществляет функцию надзора, но не административного, а общественного. Расширение прав по привлечению и расходованию ресурсов сочетается с ограничениями на использование и распоряжение имуществом. На базе АУ появляется возможность объединения преимуществ бюджетного финансирования и свободного хозяйствования.

Однако, автономные учреждения уже в недалеком будущем могут столкнуться с множеством проблем, слабо отрегулированных законом. Наиболее серьезные риски связаны с финансированием АУ и имуществом. Так, в законе не определены общие принципы формирования заданий для АУ, не ясно, каким образом совместить задания по производству услуг и по развитию фундаментальной науки в сфере образования. Из особенностей АУ четко следует, что в основном финансируется его текущая деятельность и содержание имущества. Что касается решения задач долгосрочного характера, то финансовое обеспечение АУ по закону осуществляется учредителем в рамках программ, утвержденных в устано-

вленном порядке. В законе не прописаны ни общие принципы разработки, ни порядок финансирования программ развития. Это очень серьезный просчет авторов закона, не принявших во внимание особенности сферы образования, формирующей человеческий и инновационный потенциалы.

Нет ответа и на ряд вопросов по текущей деятельности. Существует, в частности, опасность остаться без полноценного объема заданий и соответствующего финансирования. И здесь возникает множество новых вопросов. Как предотвратить «откаты» по госзаказам, ставшие нормой взаимоотношений с чиновниками? Как обеспечить выполнение задания в случае недофинансирования в условиях отсутствия субсидиарной ответственности государства?<sup>5</sup> Как защитить АУ при закрытии коммерческих банков, на счетах которых хранятся его денежные средства? Главное же — как избежать снижения качества услуг АУ? Остается и угроза излишней коммерциализации<sup>6</sup>.

Ясно, что главный мотив перехода вузов к форме АУ заключается в том, что, оставаясь бюджетными учреждениями, они будут финансироваться строго по смете, а все их внебюджетные доходы, согласно поправкам к Бюджетному кодексу, будут изыматься в бюджет в пользу собственника имущества, т.е. государства. Скорее всего «сильные» вузы в такой ситуации будут стремиться к самостоятельности, иногда переоценивая свои возможности, а «слабые» останутся бюджетными, рассчитывая на дополнительное финансирование из бюджета. В этом контексте никак нельзя забыть

---

5. Так, в соответствии с российским законодательством, недофинансирование учреждения со стороны собственника его имущества само по себе не может служить обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения для освобождения его от ответственности на основании п.1 ст.401 ГК РФ, (*Комментарий к федеральному закону «Об автономных учреждениях» (2007. С. 20.)*).

6. Вспомним эксперимент по расширению хозрасчетной деятельности в здравоохранении, который проводился в СССР в конце 80-х гг. Что бы сейчас ни писали о нем экономисты, он оказался опасным для потребителей медицинских услуг, так как при его реализации четко обозначилась тенденция к превалированию экономических интересов, что было вполне предсказуемо при остаточном финансировании отрасли и низкой заработной плате занятых.

вать о характере труда в высшем образовании. Речь идет о творческом труде, об использовании интеллектуальных ресурсов, которые являются основным источником дополнительных доходов. Не имущество, а творческий потенциал занятых обеспечивают эти доходы, которые можно делить между заинтересованными сторонами, но не изымать их полностью. Поэтому следовало бы критически оценить поправки в Бюджетный кодекс и вернуть хозяйственную свободу бюджетным учреждениям.

*Изменение содержания образования.* В настоящее время происходит переориентация образования на компетентностную модель развития с определенным отходом от квалификационной (знаниевой) модели. Однако изучение этих моделей дает основание утверждать, что между ними нет антагонизма, о котором нередко пишут в специальной литературе. По предложению ряда специалистов (*Сальников, Бухарин, 2008. С. 4,6.*)), первая модель рассматривается как адаптивная по отношению к внешней среде, вторая — как локомотивная. Применение первой модели позволяет решать в первую очередь проблемы текущего и среднесрочного характера. Как показывает многолетний опыт развитых стран, на ее основе удастся нарастить численность необходимых кадров, обладающих пакетом компетенций, но решение задач стратегического характера требует использования локомотивных моделей, обеспечивающих переход к качественно новым уровням знаний.

Кроме того, следует учитывать, что в основе всех компетенций лежат знания, к каким бы наборам навыков и умений ни сводился этот подход. Среди основных навыков следует особо воспитывать умение учиться на протяжении всей жизни. Поэтому важной задачей становится поиск баланса между компетентностным и знаниевым содержанием образования, а также разработка показателей, позволяющих оценивать уровень приобретенных компетенций с учетом долгосрочных интересов развития страны. При этом модернизация программ обучения будет происходить на основе национальной квалификационной структуры (НКС).



Изменения в содержании образования совпадают по времени с его переходом на уровневую систему. В систему академического и прикладного бакалавриата будет вовлечено более двух третей выпускников школ. Высшее образование станет социальным стандартом нового поколения, вступающего в активную жизнь в первой четверти XXI в. В связи с введением уровня образования актуализировалась проблема платности. По заявлениям Минобрнауки в магистратуре продолжает обучение 50% бакалавров (по данным ректора МГУ Садовниченко В.А. – 25%), а решать вопрос о бюджетных местах будет правительство. Пока сохраняется норма – 205 бюджетников на 10 тыс. чел. населения, но, по оценкам специалистов, после всеобщего перехода на уровневое образование ожидается снижение этой величины до 170 (*Интервью...* (2007. №9–10, С. 100)). Правомерен ли такой показатель в сложной демографической ситуации? Ответ должно дать общество, а не органы управления.

В новой системе обучения стандарты предполагаются иными: не регламентация содержания образования, а установление требований к компетенциям студентов. По замыслу реформаторов, стандарты должны носить рамочный характер, вузам же предоставляется возможность активизироваться в формировании конкретных программ. В инновационных вузах, отобранных в ходе реализации нацпроекта, уже созданы центры разработки компетенций. Предпринимают практические шаги и органы управления. Так, существуют документы, обеспечивающие определенные свободы вузам при подготовке магистров, а также упрощенную аккредитацию программ бакалавров. Кроме того, до 70% учащихся школ в 2012 г. будут обучаться по новым стандартам.

Перемены коснутся и оценки знаний. Предполагается ввести систему зачетных единиц с набором каждым студентом определенного количества баллов – условных единиц измерения уровня знаний. По западным образцам российским студентам предоставляется право выбора изучаемых дисциплин, преподавателей вуза и страны.

Подготовлен пакет федеральных законопроектов, расширяющих возможности для работодателей участвовать в образовательном процессе, чтобы влиять на подготовку бакалавров. Созданы новые стандарты, обеспечивающие повышение его качества, сохранение единого образовательного пространства, служащих основой для оценки деятельности учебных заведений.

---

### Финансирование образования

Финансирование образования — одна из самых актуальных и дискутируемых проблем, поскольку, с одной стороны, экономические выгоды образования в немалой степени являются индивидуальными, с другой — это вложения в человеческий потенциал — национальное богатство общества. Ресурсов на развитие отрасли не хватает. Расходы консолидированного бюджета на образование в 1995 г. составили 4%. Пик роста этого показателя пришелся на 1997 г. Затем началось его падение вплоть до 2,9% в 2000 г., а с 2001 г. (как тенденцию) можно констатировать возрастание величины до 3,9% в 2006 г. *Приемлемая минимальная ориентация российских госрасходов на образование (с учетом мировых тенденций) — 6–7% ВВП.* При таком допущении можно полагать, что минимальное недофинансирование образования в 2009 г. составит не менее 1,2 трлн руб. (в 2008 г. более 800 млрд руб.), т.е. ассигнования консолидированного бюджета на образование почти на 40% меньше минимальной потребности.

В целом за 1995–2006 гг. финансирование отрасли в сопоставимых ценах выросло в 1,6 раз, т.е. среднегодовой темп прироста составил 2,35%. Это означает, что значимых скачков в ресурсном обеспечении не было. За рассматриваемый период в структуре затрат на образование значительно снизилась доля ДДУ, школ, НПО (в % к ВВП в 2006 г. — 0,5; 1,8; 0,2

соответственно). Незначительно изменилась доля СПО и вузов: за 2000–2006 гг. она повысилась для СПО с 0,1 до 0,2%, а для вузов с 0,3 до 0,6%. Однако в 1991 г. удельный вес государственных затрат на высшее образование составлял 1,2% от ВВП, т.е. за 17 лет доля в ВВП снизилась вдвое.

Это подтверждает тот факт, что государственная концепция затрат на образование явно ориентирована на экономию бюджетных расходов и рост затрат населения. Подобная линия, заложенная в бюджетную политику в 90-е гг., продолжается, хотя и не афишируется. Между тем, вопрос о соотношении затрат государства и населения на образование приобретает принципиальное значение. В отношении бесплатности общего среднего образования формально никто не возражает, хотя все виды дополнительных услуг, как правило, переводятся на платную основу. Что касается российских вузов, то в 2006 г. лишь 40,9% студентов обучалось за счет бюджета, 43% учились в государственных вузах на платной основе и 16,1% студентов оплачивали обучение в негосударственных вузах<sup>7</sup>.

Существуют неофициальные расчеты, согласно которым всего на образование расходуется 5,5% ВВП, из которых до 1,5% могут быть затраты населения, а доля бизнеса по разным расчетам – от 0,3 до 1,3% ВВП. Такое распределение является «ахиллесовой пятой» перестройки образования, так как любые масштабные преобразования требуют, во-первых, существенного роста доли бизнеса (до 2% ВВП), вступающего в партнерские отношения с государством, во-вторых, снижения коммерциализации образования в очень сложной демографической ситуации и по-прежнему при невысоких доходах населения, не способных компенсировать полностью услуги ЖКХ и постоянно растущие затраты на образование и здравоохранение. На наш взгляд, намечаемый к 2020 г. рост доли общих расходов на образование до 7% от ВВП (в том числе бюджетных – до 5,5–5%) проблему не решает.

---

7. Рассчитано по данным: *Образование в Российской Федерации: 2007* (2007. С. 108)).

Мировая практика доказывает, что решающая роль государства в финансировании образования не ослабевает и не подвергается сомнению ни в одной развитой стране (табл. 2).

Таблица 2

**Государственное финансирование образования  
(в % к ВВП)**

Страна	2000	2002	2005
Россия	3,0	3,7	3,7
США	4,8	5,5	5,9
Германия	4,5	4,6	4,6 (2004 г.)
Франция	5,8	5,6	6,0

Сейчас существуют две крайние позиции в отношении модели финансирования российского образования:

- все общее образование и бакалавриат становятся бесплатными, что вполне закономерно в сложной демографической ситуации;
- все высшее образование становится платным (на кредитной основе), исключая победителей олимпиад или конкурсов.

К промежуточной можно отнести позицию, согласно которой все высшее образование переводится на оплату определенной доли образовательных услуг населением. Такой можно считать модель Минобрнауки и альтернативную модель, предложенную А.Я. Рубинштейном (*Человек в мире экономики* (2007. С. 55)). Бесплатность общего среднего образования в этой модели не подвергается сомнению. Она является принципиальным положением предлагаемой реформы, а в высшем образовании — *введение индивидуальной платы дополняет государственные расходы*. Пропорция расходов государственного бюджета и платы студентов за обучение устанавливается исходя из конкретных расчетов и необходимости повышения общего уровня финансирования высшей школы, в том числе для увеличения оплаты труда профессорско-преподавательского персонала и роста технического оснащения вузов. Следует отметить еще несколько особенностей модели А.Я. Рубинштейна:

- 1) отвергается негативная практика, когда в государственных вузах обучаются и коммерческие и бюджетные студенты;
- 2) реализуется принцип замены любых форм предоплаты оплатой образовательных услуг после завершения обучения в вузе;
- 3) ключевое положение модели — небанковский механизм кредитования студентов;
- 4) решается вопрос о переходном периоде, в течение которого возвратная плата распределяется между выпускником и работодателем;
- 5) возвратная плата может принять форму налога на доход, или работодатель производит отчисления в специальный фонд высшего образования;
- 6) предусматривается принцип многоканальности финансирования: наряду с финансированием образования из Центра и из средств населения, подключаются ресурсы субъектов РФ и бизнеса.

Вероятно, в сложившейся ситуации государство должно ориентироваться не на сокращение бюджетных расходов, а на модернизацию своей бюджетной политики. Учитывая это, ряд авторов предлагают использовать стратегию «*социального императива*» (Рубинштейн (2008а. С. 347–369)). В ее основу положено законодательное закрепление пороговых показателей финансирования социальных отраслей, включая образование. В свое время такие нормативы финансирования образования, науки и культуры были ликвидированы по инициативе чиновников. Когда финансовые возможности государства увеличиваются, необходимо восстановление этих нормативов как минимальных. Прежде всего речь идет о доле бюджетных расходов в ВВП (6–7%). Кроме того, должны быть введены минимальные нормативы оплаты труда (на уровне сферы управления) и минимальные расходы на инвестиции в МТБ. Реализация любой модели финансирования предполагает отработку ряда финансовых механизмов и инструментов. Остановимся на характеристике некоторых из них.

*Трансфертные схемы.* Использование механизмов рыночного типа в сфере образовательных услуг основано на том, что потребитель должен иметь свободу выбора этих услуг в зависимости от цены и качества, что заставляет производителей учитывать потребительские предпочтения и улучшать качество услуг в конкурентной среде. При этом существует альтернатива в финансировании образования. Можно субсидировать учреждения (многолетняя практика российской образовательной системы) или ввести трансферты потребителям. Трансфертная схема предполагает реализацию принципа: «деньги следуют за оказанием услуги».

Наиболее известная модель — ваучерная, которая приобрела множество сторонников. Однако следует учитывать, что подобные схемы в конечном итоге трансформируются в бюджетное финансирование вузов по результатам работы. Идея ваучеров циркулировала в России в течение всех 90-х гг. Далее она перевоплотилась в идею ГИФО (государственное именованное финансовое обязательство), и этот замысел начал проводиться в жизнь вместе с экспериментами, связанными с переходом к ЕГЭ. Однако слабая проработка концепции, недоучет реальных условий и финансовых возможностей привели к отказу от ГИФО в явном виде.

В настоящее время официально признана модель нормативного подушевого финансирования. В соответствии с новыми разработками Минобрнауки к 2012 г. все школы и не менее 50% профессиональных учебных заведений будут переведены на нормативное подушевое финансирование, а к 2020 г. все образование намечается перевести на этот принцип финансирования. Однако в концепции новой модели образования предусмотрено, что трансфертами будет охвачено финансирование лишь текущих расходов, ресурсы же на материально-техническую базу и новые технологии предоставляются по другим каналам. Насколько эффективен этот механизм, в каком соотношении должны находиться индивидуальные и государственные расходы — ответ на эти вопросы вполне могут дать результаты эксперимента,

проводимого в настоящее время в регионах. На наш взгляд, эти результаты позволят оценить целесообразность отхода от механизма финансирования учреждений.

*Образовательные кредиты.* Целью предоставления образовательных кредитов является финансовая поддержка студентов, не имеющих возможности полностью оплачивать обучение и другие расходы. Эта поддержка реализуется в разных странах с помощью различных механизмов, в зависимости от степени участия государства в финансировании и особенностей самой образовательной системы. К таким механизмам относятся: государственное субсидирование, финансирование через образовательные (благотворительные) фонды посредством выделения грантов и стипендий; трансферты, предоставляемые университетами из собственных средств (стипендии, субсидии); система кредитования студентов (выдача образовательных кредитов на период обучения). Важными характеристиками системы кредитования студентов являются уровень доступности кредитов и степень участия государства в подобных программах.

В России нет государственных кредитов, а существующие программы финансируются коммерческими банками. Государственное участие может состоять в субсидировании процентной ставки (когда кредит выдается банком по низкой или беспроцентной ставке, а разность компенсируется государством), а также в предоставлении кредита студенту напрямую или в форме поручительства (государство выступает гарантом возврата кредита, если у заемщика возникнут проблемы).

Для развития в России образовательных кредитов требуется разработка банками кредитных программ, предоставляющих студентам условия, аналогичные тем, что существуют в развитых странах. Однако без государственных гарантий такая система не сможет работать эффективно. В 2008–2010 гг. проводится эксперимент по предоставлению кредитов, параллельно обсуждается закон о кредитах, где

оговаривается максимальная процентная ставка (не более 10%). По закону предоставляется льготный период для погашения долга – весь срок обучения и три месяца, а кредиты будут выдаваться по поручительству. При неисполнении заемщиком своих обязательств государство в лице Рособразования компенсирует 10% от расходов, связанных с исполнением договора – поручительства. Результаты эксперимента помогут выработать приемлемые для России формы кредитования. В Стратегии-2020 использование кредитов намечается для 12% студентов.

*Государственно-частное партнерство.* Сущность партнерства можно определить как совместное участие заинтересованных сторон в решении конкретных проблем на основе объединения ресурсов при разделении полномочий, ответственности и рисков. Взаимодействие вузов и бизнеса может быть реализовано с помощью различных форм и механизмов. Например, посредством частичной занятости профессионально-преподавательского персонала вуза в компаниях и корпорациях или путем создания регионального консорциума университета (или нескольких университетов) и фирм. Со стороны бизнеса возможно: приобретение исследовательского оборудования для вузов; спонсирование исследовательских работ в вузе; стажировка студентов и аспирантов на предприятиях и именные стипендии студентам; информационная поддержка вузов и мониторинг рынка труда. Предприниматели могут принимать участие в процессе обучения студентов, в корректировке программ обучения, в наблюдательных и попечительских советах и др.

Важным инструментом финансирования университетов, в том числе и бизнесом, являются капитальные фонды (эндаументы). Они представляют собой активы, полученные из государственных источников, корпоративных и общественных организаций, а также от частных лиц в качестве благотворительной деятельности. Наличие значительного капитального фонда позволяет вузу вести стабильную иссле-



довательскую работу, привлекать квалифицированные преподавательские кадры, повышать качество преподавания. Наибольшие объемы университетских эндаументов сосредоточены в США – более 260 млрд долл., в Англии – около 5 млрд долл.

Для России создание капитальных фондов становится важнейшим направлением финансовой поддержки науки и образования. Этот процесс может быть реализован как государством (путем передачи недвижимости, земельных участков и пр.), так и за счет частных пожертвований. В 2007 г. вступил в действие закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Он позволяет таким учреждениям, как университеты, формировать целевой капитал, передавать его в доверительное управление и использовать полученный доход для целей, определенных уставом и договорами с жертвователями. Такие доходы не облагаются налогами. По закону государственные или муниципальные учреждения могут быть получателями средств целевых фондов, но не являются их учредителями. В этом случае формируется некоммерческий фонд, который становится собственником целевого капитала в пользу государственного учебного заведения. Следует отметить, что российскому закону придано мощное бюрократическое сопровождение и отсутствуют налоговые стимулы для жертвователей.

Решение о консолидации усилий бизнеса и научно-образовательного сообщества для подготовки кадров инновационной экономики, о совмещении этого процесса с развитием фундаментальной науки практически начало реализовываться при создании Южного федерального университета (ЮФУ) в рамках национального проекта «Образование». Здесь сформирован свой эндаумент, который является не просто средством взаимодействия вуза с бизнесом, но и эффективным инструментом становления национальной инновационной системы (НИС) в Ростовской области.

---

---

## Заключительный комментарий

Оценивая стратегическую программу преобразований, представленную Минобрнауки, в целом позитивно, необходимо высказать ряд соображений относительно стратегических ориентиров развития образования в условиях перехода к инновационной экономике.

1. В первую очередь необходимо более четко сформулировать стратегическую цель государственной политики в сфере образования. В Стратегии расширение доступа к качественному образованию рассматривается в качестве основной цели государственной политики в области образования при переходе на инновационный путь развития. И это, на наш взгляд, вполне обоснованно с точки зрения долгосрочных интересов общества. Широкий доступ к образованию является чрезвычайно важным условием и наглядным проявлением принципа социальной справедливости, понимаемой как равенство возможностей для всех граждан. Вместе с тем, более определенной должна быть установка на достижение консенсуса интересов государства, бизнеса, населения, предполагающая нацеленность не только на удовлетворение потребностей различных заинтересованных сторон в образовательных услугах, но и на решение проблем, связанных с ростом и качественным совершенствованием национального богатства — образовательного потенциала.

2. Правительственная модель развития образования носит во многом чисто прагматический и технократический характер, что отразилось и на перечне принципов, положенных в основу стратегической модели (открытость к внешним запросам, применение проектных методов, конкурсное выявление и поддержка лидеров, адресность ресурсной поддержки, комплексность решений). Однако, необходимо использовать и другие принципы, отражающие социальную

и экономическую значимость образования. К ним относятся: непротиворечивое решение экономических и социальных проблем; совмещение развития образования с минимизацией накопленных рисков; эффективное решение текущих проблем, не противоречащее долгосрочным интересам; признание самоценности образования в обществе.

3. Поддерживая стратегические задачи, целевые ориентиры и направления реформ, которые сформулированы в правительственном документе, необходимо выделить проблемы, от решения которых в основном зависит степень приближения к намеченным целям. Эти проблемы непосредственно касаются:

- квалификации и творческого потенциала педагогических кадров и оплаты их труда;
- перевода всей системы образования на инновационный тип развития;
- финансирования образования;
- создания широкой общественной поддержки проводимых реформ.

Здесь следует оценить масштабы накопленных рисков, степень отставания от развитых стран и определить вектор движения, позволяющий совмещать прогрессивные преобразования с минимизацией накопленных и будущих рисков, а также совершенствовать накопленный образовательный потенциал.

4. При характеристике механизмов, используемых для реализации стратегии, особое внимание должно быть уделено вопросам становления и развития государственного рынка образовательных услуг. Речь также должна идти о достижении конкурентоспособности образования на внутреннем и мировом рынках.

Возможности применения рыночных методов на государственном рынке образовательных услуг особенно отчетливо проявляются в процессе взаимодействия с частными производителями. Формы такого взаимодействия различны: госзаказы и контракты, участие в торгах и конкурсах и т.д.

Именно конкуренция на государственном рынке способствует ориентации на потребителя образовательных услуг, дает возможность формировать их рациональную цену, сопоставлять затраты с результатами, создавать мотивацию для производства качественных услуг. Вместе с тем, конкуренция на таком рынке находится под контролем государства, что обеспечивает безопасные для общества масштабы ее распространения. Этапы становления государственного рынка образовательных услуг должны найти отражение при формировании стратегических ориентиров развития образования.

5. Необходимо особое рассмотрение места образования в составе национальной инновационной системы (НИС) и его роли в создании интеллектуальной ренты. Вопрос об интеллектуальной ренте и интеллектуальной собственности творческих кадров следует решать для всей системы образования, включая школы. Речь идет о перераспределении этой ренты в пользу образовательных кадров и отработке соответствующего законодательства, учитывающего международный опыт и устраняющего лазейки для недобросовестных пользователей интеллектуальной собственностью.

Следует иметь в виду также, что творческая деятельность преподавательского персонала направлена прежде всего на увеличение национального богатства в части его интеллектуальной составляющей, использование которой способно принести обществу интеллектуальную ренту. В отличие от природной ренты (горной и земельной) ее получение сопряжено с предварительными затратами для достижения лидерства в сфере знаний и совершенствования человеческого потенциала. Тем самым удовлетворяется потребность общества в создании предпосылок инновационного развития и формирования основ долговременной динамики. В той мере, в какой государство осознает эту потребность, оно выделяет средства на поддержание и рост интеллектуального потенциала, а также на создание условий для его эффективного использования. И здесь важно, чтобы государство четко определило место образования в создании интеллектуальной ренты.

6. Проблемы финансирования остаются по-прежнему решающими при проведении всех преобразований. Обоснование потребностей в ресурсах должно зависеть от масштаба и характера решаемых целей и задач (социальных и экономических), а не опираться на расчеты темпов «от достигнутого уровня». Такой подход, заложенный по-прежнему во все правительственные разработки (включая новую модель), рано или поздно даст сбой. Безусловно, оценивать затраты будущего очень сложно, но есть возможность использовать зарубежный опыт и опыт реализации нацпроекта «Образование».

В связи с вопросами финансирования следует отметить, что одновариантные стратегические модели и ориентиры непродуктивны. Четкая ориентация Минобрнауки на подушевой норматив финансирования без оценки плюсов и минусов других подходов не может быть признана удачной. Невозможно предугадать, насколько эффективным окажется этот механизм, тем более, что его может постигнуть судьба ваучеров и ГИФО. Поэтому анализ различных форм и методов финансирования образования приобретает особую значимость.

7. Тот опыт, который приобрело российское образование в 90-е гг., и те негативные явления, с которыми оно столкнется в ближайшее время из-за финансового кризиса, ставят на повестку дня вопрос о возможном создании специального раздела стратегических разработок: образование и циклы. Здесь особое внимание должно быть уделено двум аспектам. Первый – взаимосвязи накопленного образовательного потенциала с экономической динамикой на различных стадиях цикла: в фазе подъема, спада (накопление рисков), в условиях кризиса (формирование основ выхода из кризиса всей экономики). При этом особое внимание должно быть уделено отработке механизмов, предупреждающих массовый отток квалифицированных кадров из страны и инновационных отраслей. Второй аспект – поиск механизмов, определяющих эффективные направления инвестиций в развитие образования на различных стадиях цикла с учетом перехода экономики на инновационный путь развития.

8. Очерченные контуры и ориентиры развития образования предполагают учет изменений, происходящих в социуме. Для того, чтобы эти изменения носили позитивный характер, необходима консолидация всех общественных сил, которая во многом зависит от того, как будет возрождаться и развиваться наше образование. Однако такой подход официальными разработками не учтен.

**В.Ю. Музыкачук**  
Старший научный сотрудник ИЭ РАН

## РОЛЬ КУЛЬТУРЫ В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

Наступление XXI столетия ознаменовано сменой парадигмы экономического развития. Речь идет о становлении так называемой инновационной экономики, что обусловлено существенными изменениями в системе мирохозяйственных отношений в связи с появлением новых научных знаний и бурным развитием инновационных технологий. Достижение долговременного устойчивого экономического роста непосредственно связано с развитием науки и накоплением человеческого потенциала. Разработка инноваций и их внедрение в репродуктивную сферу требуют активизации использования знаний, интеллекта и новых информационных технологий, главным носителем и генератором которых является человек со своим багажом опыта и профессионализма. Человек со всем многообразием своих духовных, психологических, поведенческих, социальных характеристик становится важнейшей предпосылкой развития, что требует опережающего развития социально значимых отраслей, ответственных за воспроизводство и качественное совершенствование человеческого потенциала.

---

## Культурный императив

Говоря об инновационной экономике, внимание, как правило, акцентируется на приоритетном развитии образования и науки, но этого явно недостаточно. Важнейшей детерминантой перехода к инновационному социально-ориентированному типу развития является культура. Необходимо понять, что приобщение к мировому культурному наследию, включенность в единое культурное пространство не являются пустым развлечением, призванным развеять человеческую скуку и лень. Наоборот, соприкосновение с культурой и искусством наполняет глубоким внутренним смыслом и целесообразностью процессы производства и трансляции новых знаний. Культура формирует духовно-нравственную ориентацию развития личности, а в инновационной экономике резко возрастает не только личная, но и социальная ответственность человека, как генератора новых знаний.

Если наука и образование, прежде всего, задействуют интеллектуальные способности человека, то культура обращается к его духовным основам — нравственным нормам и ценностным установкам. Сосредоточение внимания в информационную эпоху лишь на развитии науки и образования, дистанцируясь при этом от культуры, порождает опасность возникновения «холодного интеллекта», не одухотворенного высшим знанием. «Находясь, по существу, на переломном этапе истории, когда реальна смена типа цивилизации, очень сложно предусмотреть последствия интенсивного роста научного знания и широкого использования современных достижений науки. Техногенная цивилизация порождает силы, которые подчас становятся неподвластными человеку, а сам человек нередко утрачивает статус смыслообразующей константы научных и социальных нововведений» (Данилов (2002)). Человечество уже имеет достаточно примеров ужасающих последствий таких интеллектуальных



изысков, направленных на создание средств самоуничтожения в лице ядерного, химического, биологического и прочих видов оружия массового уничтожения<sup>1</sup>. Всё сказанное свидетельствует о насущной необходимости культурного императива социально-экономического развития.

В современном мире, и Россия не является исключением, культура недостаточно интегрирована в ткань управления обществом в связи с тем, что она связывается исключительно с разработкой и реализацией организационно-экономических программ в рамках одной отдельно взятой отрасли. Внутренняя связь культуры с другими областями общественной жизни до сих пор не получила полного признания, несмотря на общепринятую риторику о всепроникающей силе культуры и искусства. В результате, все «прочие» сферы общественного жизнеустройства не вписываются в радиус действия культуры в силу «локального» характера области ее применения, ограниченной внутриотраслевым форматом. Тому есть ряд причин, среди которых следует выделить: «узкое» понимание культуры; вытеснение культуры индустрией развлечений; оценку культуры с точки зрения экономической эффективности. Следует отметить, что две последние, по сути, являются производными от первой.

Слова академика Д.С. Лихачева, сказанные им пятнадцать лет тому назад, по-прежнему актуальны: «У нас в стране до сих пор нет концепции культуры и культурного развития. Большинство людей (в том числе и «государственных мужей») понимают под культурой весьма ограниченный круг явлений» (Лихачев (1994. С.3)). Не секрет, что в большинстве своем понимание культуры в обществе сводится к ее бытовой трактовке. Культура традиционно ассоциируется исключительно с жанрами искусства: литературой, живописью, музыкой, скульптурой, архитектурой и т.д., что приводит к

---

1. Трагедия коренится в том, что научная деятельность с самого начала не была сопряжена с глубоко продуманным нравственным воспитанием. К этой деятельности допускались все, независимо от уровня их нравственного развития (Андреев (1992. С. 9)).

искажению ее содержания и умалению ее роли в общественном развитии.

Так, согласно социологическому исследованию, проведенному весной 2007 г. в Евросоюзе и посвященному изучению европейских культурных ценностей (далее по тексту — Доклад о европейских культурных ценностях), в большинстве своем, культура для жителей Евросоюза ассоциируется исключительно с творческой активностью и жанрами искусства (39% опрошенных согласны с тем, что культура — это изобразительное и исполнительское искусство; 24% — обычаи и традиции, язык; 24% — литература и художественное слово; 20% — образование и воспитание; 18% — образ жизни и пр.)<sup>2</sup>. И только для 9% респондентов культура воспринимается, прежде всего, как система ценностных и мировоззренческих установок, довлеющих над сознанием человека в данном обществе (*European Cultural Values (2007. P.5)*)

В настоящее время стало вполне привычным выделять образование, науку, религию в качестве отдельных самостоятельных направлений общественного бытия, вследствие чего они выпадают из культурного контекста и воспринимаются обособленно друг от друга. Наука и образование, изолированные от своего органического родства с культурой, задевают, прежде всего, интеллектуальные способности человека, оставляя на периферии своего внимания его духовные основы — нравственные нормы и ценностные установки. Известное высказывание французского математика А.Пуанкаре — «наука находится вне морали» — является тому подтверждением.

Религия, дистанцируясь от культуры, стала придавать большее значение внешней обрядовости в ущерб своему внутреннему содержанию. По данным социологического опроса Аналитического центра Юрия Левады (далее по тексту Левада-Центра), проведенного в сентябре 2007 г., 41% россиян отметили, что религия в их жизни играет не слишком важную

---

2. Многовариантность ответов не исключалась.

роль, а 24% признались, что она вообще не играет никакой роли (*Общественное мнение — 2007* (2007. С. 194)).

«Узкое» понимание культуры порождает низкий правовой и общественный статус культуры, неостребованность потенциала культуры, в том числе в системе государственного устройства, свидетельством чему является тот факт, что культура не вошла в перечень приоритетных национальных проектов, а упоминание о культуре в ежегодных Обращениях Президента РФ к Федеральному Собранию РФ впервые появилось в тексте Послания только в 2007 г.

В соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) услуги учреждений культуры оказались в разделе «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», в то время как услуги образования и здравоохранения имеют свои отдельные разделы. В результате, с 2005 г. в российском статистическом ежегоднике не приводятся данные по средней численности работников культуры и искусства, их среднемесячной заработной плате, а также другие социально-экономические показатели развития отрасли, так как они «размываются» в общей массе «прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».

В статье 7 Основ законодательства о культуре говорится об обязательности культурных аспектов в государственных программах развития: «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех государственных программах экономического, экологического, социального, национального развития. В этих целях федеральные государственные программы развития, аналогичные программы субъектов Российской Федерации подвергаются обязательной, независимой и гласной экспертизе группами специалистов в области культуры, назначаемыми совместно с органами представительной и исполнительной власти со-

ответствующих уровней» (*Закон...*(1992)). Однако на практике эта важнейшая норма закона не работает.

Общественность находится в неведении относительно целей и результатов культурной политики, а также распределения и использования средств. Отсутствие системы мониторинга условий и тенденций культурной жизни свидетельствует о пренебрежении общественным мнением как культурным и политическим механизмом. Несмотря на существующие премии, гранты деятелям культуры, крупнейшие представители творческих профессий не обладают достаточной силой для активного регулирования культурной жизни в стране.

Приобщение к культурным ценностям сводится исключительно к посещению объектов культуры. Но для того чтобы культурные ценности были востребованы, необходимо из поколения в поколение прививать «вкус» к культуре, чтобы она становилась насущной необходимостью в жизни каждого человека. Согласно известному отечественному культурологу и философу А.Я. Флиеру, «...культура не передается от родителей генетически, а приобретается по ходу жизни. Общество должно взрастить ее в каждом человеке, познакомить его со всем сводом норм и порядков, с «правилами игры» социокультурного бытия, четко очертить границы, за которыми кончается «нормальное» социокультурное поле и начинается поле маргинальное» (Флиер (1998. С.186)). Именно поэтому речь должна идти о культурном императиве социально-экономического развития, что требует *актуализации культурного просвещения*, придания ему массового характера, причем не только в рамках популяризации культурного наследия, но и, в первую очередь, с целью предотвращения дегуманизации общества, нивелирования духовного начала в жизни людей.

Культура — это духовный и материальный прогресс человечества во имя качественного совершенствования всех сторон общественного жизнеустройства. Причем в данном случае главное не самоценность культуры как таковая, а то, насколько она способствует улучшению жизни каждого конкретного человека и общества в целом. Согласно

лауреату Нобелевской премии мира, известному гуманисту Альберту Швейцеру, «...главное в культуре — не материальные достижения, а то, что индивиды постигают идеалы совершенствования человека и улучшения социально-политических условий жизни народов и всего человечества. И в своих взглядах постоянно руководствуются этими идеалами» (Швейцер (1973)).

Выдвижение на передний план общественного прогресса проблемы гуманизации ставит в центр экономических трансформаций социокультурные приоритеты, что требует соблюдения необходимых параметров взаимодействия экономики и культуры, как двух важнейших составляющих жизнедеятельности человека. «Поскольку экономика является частью культуры и определена культурными и этическими нормами и ценностями, национальная экономика должна быть наукой о культуре, культурной экономией» (Козловски (1999. С.148)).

В противном случае, происходит вытеснение культуры, ее замещение индустрией развлечений, которая резко поляризует социокультурное пространство человека в соответствии с социальным положением, уровнем материального достатка, а, следовательно, и возможностями удовлетворения культурных потребностей. Высказывание А. Швейцера в 20-х гг. прошлого века, до сих пор не потеряли своей актуальности: «...многие индивиды живут только как рабочая сила, а не как люди. То, что вообще может быть сказано о духовном и нравственном значении труда, на их труд уже не распространяется. Ставшая обычной сверхзанятость современного человека во всех слоях общества ведет к умиранию в нем духовного начала. Косвенно он становится жертвой этого уже в детстве. Его родители, поглощенные жестокими трудовыми буднями, не могут уделять ему нужного внимания. Позже, сам став жертвой перенапряжения, он все больше испытывает потребность во внешнем отвлечении. Для работы в оставшееся свободное время над самим собою, для серьезных бесед или чтения книг необходима сосредоточенность, которая

нелегко ему дается. Абсолютная прозрачность, развлечение и желание забыться становятся для него физической потребностью. Не познания и развития ищет он, а развлечения — и притом такого, какое требует минимального духовного напряжения» (*Швейцер (1973.)*). В результате, продолжает А. Швейцер, «...театр уступает место кабаре, а серьезная литература — развлекательной. Журналы и газеты вынуждены во все большей степени мириться с тем фактом, что они могут преподносить что-либо читателю лишь в предельно доступной форме. Проникшись духом легкомыслия и поверхности, институты, призванные стимулировать духовную жизнь, в свою очередь содействуют сползанию общества к такому состоянию и накладывают на него печать серости и бездумья» (*Швейцер (1973.)*).

Подтверждением того, что события развиваются именно по такому сценарию, являются результаты социологических опросов Левада-Центра, которые свидетельствуют о кардинальных изменениях ценностных ориентиров россиян. В 2007 г. классическая музыка не интересовала 59% опрошенных, 54% признались, что не интересуются поэзией и художественной литературой, 58% — театром, 44% никогда или очень редко читают книги, 37% — читают иногда, от случая к случаю, а из читающей публики каждый четвертый опрошенный отдает предпочтение «женскому» детективу (*Общественное мнение — 2007 (2007. С. 180—195)*). По опросу ВЦИОМ, 22% россиян никогда не были в театре и только 2% опрошенных посещают театр несколько раз в год. Свое свободное время 60% россиян предпочитают проводить дома за просмотром телевизора или, слушая радио, только 8% ходят в кинотеатры, а 6% — в театры (*Россиянам недосуг (2008)*).

Однако в настоящее время получила широкое распространение диаметрально противоположная точка зрения на роль культуры в современном обществе, оправдывающая необходимость ее замещения индустрией развлечений. Речь идет о так называемой экономике желаний, в которой культура выступает не в качестве основополагающего вектора со-

вершенствования общественного жизнеустройства, а является исключительно средством для достижения извлечения максимальной прибыли.

В «экономике желаний» культура оценивается через призму экономической эффективности, что вызвано стремлением включить ее в экономический оборот и превратить в доходную отрасль современной экономики. ««Просветительская» модель культуры сменяется так называемой «гедонистической» концепцией, согласно которой культура должна доставлять удовольствие, развлекать, успокаивать. В современном мире люди испытывают постоянные стрессы, перегружены на работе, устают от бытовых проблем, поэтому организации культуры должны дать им возможность отдохнуть, отвлечься от проблем, даже обучаться «играючи». «Общение с прекрасным» должно радовать людей, давать им позитивные эмоциональные переживания и новые впечатления» (Абанкина (2005)). Не вызывает сомнений, что «необходимо вписать культуру в текущее потребление» (Абанкина (2005)), однако недопустимо подменять цель средствами ее достижения, выхолащивая духовную детерминанту культуры стремлением к ее тотальной коммерциализации. В результате, государство не просто снимает с себя ответственность за поддержку культуры, но и стремится навязать учреждениям культуры, ответственным за сохранение национального культурного наследия, экономические функции, свойственные организациям массовой культуры.

Культура открывает перед человеком колоссальные возможности по изменению своего бытия путем самореализации личности, определения смысла жизни и поиска своего предназначения, максимального раскрытия творческих созидательных способностей через осознание духовной ценности труда<sup>3</sup>. Именно самореализация личности каждого чело-

---

3. Труд и работа не одно и то же. Суть работы сводится исключительно к зарабатыванию денег. Труд, по сути своей, направлен на творческую самореализацию личности независимо от сферы человеческой деятельности (деньги вторичны).

века является залогом повышения социальной активности населения, только при ее наличии и возможна консолидация общества. В конечном счете, активное участие людей в обустройстве своей жизни через сознательное отношение к своим социальным ролям позволит согласовать мировоззренческие установки общественного сознания со скоростью и масштабами предпринимаемых социально-экономических преобразований, а значит подготовить людей к жизни и работе в новых условиях.

Культурный императив социально-экономического развития предполагает насущную необходимость взаимодействия культуры, образования и науки с целью воспитания «совершенного человека», у которого «ум сердечный, а сердце разумное», который осознает всю меру ответственности за результаты своей деятельности, в том числе и интеллектуальной, а также ощущает свою органическую сопричастность всему миру.

---

### Культурная составляющая человеческого потенциала

В последние годы Российская Федерация демонстрирует относительно высокие темпы экономического роста, возрастает ее политическое влияние на международной арене, однако по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), характеризующего качественные характеристики общественного жизнеустройства, Россия существенно отстает. Так, если в 1990—1991 гг. СССР занимал 33-е место по развитию человеческого потенциала среди более чем 130 стран мира (*Human Development Report—1992 (P.19)*), то сразу же после его распада по расчетным данным за 1992 г. России было присвоено только 52 место (*Human Development Report—1995 (P.18)*). В последние же 10—15 лет рейтинг страны варьируется в диапазоне от 55-го до 67-го ме-



ста. В Докладе о развитии человека за 2007/2008 гг. Россия заняла 67-е место, завершая список из 70 стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала, опередив Албанию, Македонию и Бразилию (*Human Development Report— 2007/2008 (2007. P.230)*). Следует отметить, что в соответствии с методологией расчета развитие культуры до сих пор напрямую не нашло своего отражения в ИРЧП, несмотря на кажущуюся очевидность пусть опосредованного, завуалированного, но, безусловно, влияния культурной компоненты на уровень образования.

С точки зрения культурного императива социально-экономического развития культуре отводится чрезвычайно важная роль в повышении *качества жизни* и совершенствовании человеческого потенциала наряду с образованием и здравоохранением. Речь идет о необходимости:

- обеспечения доступности культурных ценностей широким слоям населения;
- укрепления культурной составляющей человеческого потенциала общества, включая раскрытие творческих созидательных способностей через непосредственное участие человека в культурной деятельности;
- повышения качества социальной среды.

*Доступность культурных ценностей* широким слоям населения становится одним из важнейших индикаторов качества жизни в современном обществе. Побуждая общественность к участию в культурной жизни, государство не только повышает уровень культуры своих граждан, но и заботится о совершенствовании человеческого потенциала общества в целом.

Современные тенденции в развитии сферы культуры в развитых странах свидетельствуют о существенном росте спроса на культурные блага и услуги благодаря тому, что культурно-эстетическое потребительское поведение охватывает все более широкие слои населения. Во многом это связано с тем, что билет в театр или оперу входит в потребительскую корзину среднего европейца и американца, а по-

сещение сценических видов искусства в Европе и США считается вопросом престижа. Культурно-эстетическое поведение выражается в популярности разного рода познавательных путешествий, увеличении числа фестивалей, количества посещений театров, музеев, выставок, распространении музейного туризма.

Согласно Докладу о европейских культурных ценностях, только 8% респондентов не ощущают препятствий на пути к удовлетворению своих культурных потребностей. Среди тех, кто признался в существовании определенных ограничений в потреблении культурных благ и услуг (допускалась многовариантность ответов), 27% опрошенных объяснили их наличие отсутствием собственно интереса к культуре, 42% – нехваткой времени, 29% – высокими ценами, 17% – отсутствием информации, 16% – недостаточным предложением культурных благ и услуг в месте своего проживания, 13% – отсутствием необходимого опыта и определенного бэкграунда, необходимых для культурного восприятия (*European Cultural Values (2007. P.31)*). Доля тех, кто признался в отсутствии интереса к культуре, высока в Австрии (48%), Бельгии (47%), Словении (47%). Ограничение возможностей культурного потребления, связанное с нехваткой времени, характерно для Швеции (52%), Словении (52%), Кипра (52%), Румынии (51%). Высокие цены на услуги культуры отмечаются в Словакии (45%), Болгарии (45%), Франции (40%) (*European Cultural Values (2007. P.128)*).

По данным Левада-Центра, 50% россиян высказались о своей неудовлетворенности возможностями культурного отдыха в месте своего проживания, 18% признались в том, что культурный отдых их не интересует из-за нехватки денег и времени, а также отсутствия желания, 32% опрошенных констатировали, что возможности проведения культурного отдыха в месте их проживания за последние 5–7 лет вообще не изменились, 10% – отметили некоторое ухудшение, 12% – заявили о существенном ухудшении, а 8% сказали, что такой

возможности у них никогда и не было (*Общественное мнение — 2007* (2007. С.185)).

*Укрепление культурной составляющей человеческого потенциала* подразумевает не только повышение культурного уровня населения, но и раскрытие творческих созидательных способностей через непосредственное участие человека в культурной деятельности, а не только через собственно потребление культурных благ и услуг.

По данным Доклада о европейских культурных ценностях, высокая доля населения, непрофессионально участвующего в различных культурных инициативах или любительски занимающегося творческой деятельностью, наблюдается в Швеции — 93%, Эстонии — 87%, Финляндии — 82%, Франции — 80%, Германии — 77%, Великобритании — 74%. В Болгарии, Португалии и Польше отмечается минимальная в Евросоюзе доля населения, вовлеченного в культурную деятельность (только 21%, 27%, 38% соответственно) (*European Cultural Values* (2007. P.19—20)).

Среди видов культурной деятельности, которыми жители Евросоюза увлекаются непрофессионально, 36% опрошенных отдадут предпочтение декорированию и рукоделию, 27% — фото-, видеосъемке, 19% — танцам, 16% — художественному творчеству, 15% — пению, 12% — литературному творчеству, 10% — игре на музыкальных инструментах и пр. (допускалась многовариантность ответов). Среди стран Евросоюза особенно следует выделить Швецию, которая с большим отрывом лидирует по показателям включенности населения в творческую деятельность на любительском уровне: каждый четвертый играет на музыкальных инструментах, почти каждый третий занимается пением, танцами или художественным творчеством (*European Cultural Values* (2007. P.123)).

По данным опроса Левада-Центра в феврале 2007 г., 12% россиян умеют играть на музыкальных инструментах (в 2001 г. — 18%), 31% (в 2001 г. — 42%) — петь, 14% (в 2001 г. — 21%) — танцевать классические танцы (*Общественное мнение* — 2007 (2007. С.185)).

ние—2007 (2007. С.190)). Основное отличие россиян от европейцев заключается в том, что в России знакомство общества с культурным наследием осуществляется преимущественно в форме прямого потребления культурных благ и услуг, предоставляемых учреждениями культуры. Для Европы, напротив, характерна форма непосредственного участия населения в культурной деятельности с целью раскрытия творческих созидательных способностей.

Следует отметить, что укрепление культурной составляющей человеческого потенциала невозможно без актуализации *культурного просвещения*. Причем придание культурному просвещению массового характера должно осуществляться не только в рамках популяризации культурного наследия, но, в первую очередь, с целью предотвращения дегуманизации общества, нивелирования духовного начала в жизни людей. Культурное просвещение является действенным и проверенным временем механизмом устранения дезориентирующих процессов в жизни людей. Основным ориентиром культурного просвещения должны стать дети, подрастающее поколение, потому что будущее страны во многом зависит от той системы ценностей, которая положена в основу их воспитания и образования. Через культурное просвещение детей и подростков это будущее можно и должно создавать уже сейчас (если не сказать, еще вчера). С этой целью необходимы:

- 1) введение основ этического, художественно-эстетического и экологического воспитания в дошкольном образовании, в средней и высшей школе независимо от специализации образовательного учреждения;
- 2) поддержка просветительских информационно-публицистических программ на телевидении, радио, в печати, направленных на распространение общечеловеческих ценностей, принципов гуманизма, установок толерантности и веротерпимости;
- 3) переориентация деятельности культурно-досуговых учреждений из хранилищ культурной информации в просветительские центры, направленные на приобще-

ние населения к культурным ценностям и общение между людьми;

4) поддержка периодических изданий, специализирующихся по разным отраслям образования, науки и культуры

5) поднятие авторитета и усиление влияния деятелей науки, образования, культуры (творцов в подлинном смысле этого слова), значимости интеллектуального труда в обществе, в том числе через возрождение системы публичных лекций<sup>4</sup>, используя весь имеющийся арсенал Интернета и новых информационно-коммуникационных технологий.

*Качество социальной среды* представляет собой достаточно емкое, многоплановое понятие, которое характеризуется уровнем доверия в обществе, уровнем гармонизации взаимоотношений человека с окружающим миром, способностью социальной среды нивелировать социальные риски и дезориентирующие процессы в жизни людей.

Результаты социологических опросов Левада-Центра свидетельствуют об усилении критической массы антагонистического потенциала. На вопрос: «можно ли в целом доверять людям или следует быть осторожным, имея дело с другими людьми» только 26% опрошенных ответили утвердительно (*Пресс-выпуск Аналитического центра... (2008)*). В мае 2007 г. всего 6% респондентов оценили эмоциональное состояние российского общества как стадию подъема, 33% – как спокойное, 39% – как напряженное, 16% – как подавленное (*Общественное мнение—2007 (2007. С.12)*), т.е. более половины опрошенных признались в том, что ощущают на себе негативное воздействие окружающей действительности. На вопрос: «какие чувства проявились, окрепли у окружающих Вас людей за последний год?» 25% опрошенных отметили усталость и безразличие, 5% – страх,

---

4. «Ибо пример есть сильнейшая связь на земле между людьми, каждое деяние пробуждает волю в других, и, стряхнув с себя дремоту, человек деятельно наполняет часы дней своих» (*Цвейг (1996. С. 133.)*)

10% – растерянность, 14% – озлобленность и агрессивность (*Общественное мнение— 2007 (2007. С.6)*).

В настоящее время в России отмечается чудовищный уровень самоубийств: свыше 60 тыс. чел. ежегодно добровольно отказываются от жизни. Распространение в обществе наркомании и алкоголизма, усиление психических расстройств, рост смертности по причине сердечно-сосудистных заболеваний, всплеск насилия и жестокости, экстремизма и ксенофобии – это проявления духовного неблагополучия, охватившего все сферы общественного бытия. Решение этих проблем, соответственно, медицинским или силовым путем – это лишь верхушка айсберга, борьба со следствием, но не с устранением причин. Причина же одна – игнорирование ключевой роли культуры в качестве движущей силы личностной и общественной саморегуляции<sup>5</sup>.

Следует отметить, что с точки зрения культурного императива социально-экономического развития решение проблем безопасности, а также бюрократии и коррупции – двух бичей современной системы управления, приобретает принципиально иное содержание.

Традиционно решение *проблем безопасности* ассоциируется с деятельностью силовых структур, численностью армии и количеством единиц боевой техники, взятых на вооружение. Внутренние и внешние угрозы существования государства по-прежнему связываются с военным присутствием, хотя они все чаще возникают по причине ценностных и мировоззренческих противоречий. Решение проблем безопасности постепенно выходит за рамки милитаристского подхода, все активнее вторгаясь в социокультурное пространство человека. Так, оружие массового поражения меняет свою направленность от физического уничтожения человека на поле боя к психическому воздействию на массы

---

5. «Надо внушить людям, что кроме слова «свобода», есть слово «культура». Формулировок много, я принял одну, которая для меня важнее: культура есть самоограничение. Дикарь все может себе позволить, окультуренный – не все» (*Из интервью с Сергеем Юрским (2005. С. 11)*).

безоружных людей (пресловутый 25-й кадр, зомбирование). Появляются новые виды убийств, связанные с использованием информационно-коммуникационных технологий<sup>6</sup>. «Стремясь заполучить богатства, стоившие миллионы, современные государства обременяли свою экономику вооружениями, поглощавшими миллиарды» (*Швейцар (1973)*).

Бюрократия и коррупция, пронизывающие сверху до низу всю вертикаль власти в России, также произрастают из глубокого духовного неблагополучия российского общества. Так, по данным социологического опроса, проведенного Левада-Центром в сентябре 2007 г., почти каждый второй россиянин (45% опрошенных) отметил среди основных тенденций последнего десятилетия резкое падение нравственности (*Общественное мнение—2007 (2007. С.11)*). По данным опроса ВЦИОМ о морально-нравственном климате в России, проведенного в начале 2007 г., за последние 10–15 лет россияне стали более циничными (так полагают 54% опрошенных против 14%), нечестными (66% против 9%), недоброжелательными (63% против 11%), неискренними (63% против 9%), корыстными (67% против 8%). Причем 76% россиян уверены, что поддержание в обществе морали и нравственности является первостепенной задачей государства, и только 18% опрошенных полагают, что нравственность является делом их частной жизни (*Нравственность и сила (2007)*). Для сравнения, по данным социологического опроса Gallup в мае 2008 г., 81% американцев оценили моральное состояние общества как негативное. Но, в отличие от России, подавляющая часть американцев видит причины происходящего в разрушении семейных ценностей ([www.gallup.com](http://www.gallup.com)).

Реалии сегодняшнего времени свидетельствуют о том, что безопасность государства все в большей степени, нежели чем

---

6. Так, несколько лет назад в СМИ освещался инцидент, имевший место в США. Речь шла о заказном убийстве, в котором криминальные авторитеты избавились от своего противника, лежащего в больнице, с помощью компьютерного хакера, взломавшего компьютерную сеть лечебного учреждения и отключившего систему жизнеобеспечения больного.

когда-либо ранее в истории, становится зависимой от духовно-нравственного состояния общества. Только через культивирование и широкое распространение непротиворечивых ценностей жизни, основанных на оптимизме и вере в будущее, общество сможет сохранить свою культурную самобытность, а значит и целостность государства. Согласно А.Я. Флиеру, культурный аспект общественной безопасности заключается в следующем: «чем меньше средств вкладывает правящая элита в культуру и образование сегодня, тем больше она должна будет вложить их в милицию, юстицию и пенитенциарную систему завтра» (Флиер (1998. С. 187)).

Следует отметить, что воздействие культуры не ограничивается лишь рамками гуманитарной сферы: повышение культурного уровня населения оказывает существенное влияние на ход экономических преобразований, что выражается в высокой степени адаптации людей к новым экономическим условиям. Причем Россия уже имеет подобный опыт, достаточно обратиться к событиям чуть менее столетней давности. Успешное становление государства рабочих и крестьян в первые годы советской власти во многом связано с признанием массового просвещения и культурного строительства в качестве важнейшей предпосылки перехода к индустриализации страны в максимально сжатые сроки. Установка на подъем культурного уровня и рост творческой активности трудящихся в рамках государственной идеологии позволили не только осуществить кардинальные сдвиги в экономике, но и создать благоприятный имидж страны на международной арене (Гловацкая (2007. С. 170—194), Музычук (2007. С. 221—249)).

---

---

### Экономический потенциал сферы культуры

Культура во все времена являлась и является основой устойчивости общества, поэтому инновационная экономика



немыслима без ее активного участия. Абстрагируясь от высокой общественной полезности, которая является прерогативой сферы культуры, необходимо отметить повышение ее экономической значимости в развитых странах. Это выражается как в увеличении ее доли в ВВП, так и в росте численности занятых, который опережает средние показатели по другим отраслям экономики.

Так, в 2006 г. Еврокомиссией был подготовлен доклад на тему: «Экономика культуры в Европе», приуроченный ко встрече министров культуры стран Евросоюза 13 ноября 2006 г. в Брюсселе. Данные проведенного исследования продемонстрировали усиление позиций культурного сектора в экономическом развитии Европы: в 2003 г. его вклад в экономику Евросоюза составил 2,6% совокупного объема ВВП. В 2004 г. в культурном секторе было задействовано 5,8 млн чел. или 3,1% от общей численности занятых в экономике Евросоюза. Авторы доклада отметили, что в 2002–2004 гг., в условиях снижения занятости в целом по экономике Евросоюза, культурный сектор, напротив, показал рост занятости на 1,85% (*Economy of Culture in Europe (2006)*).

В 2007 г. американской некоммерческой организацией «Americans for the arts» был подготовлен доклад на тему «Искусство и экономическое процветание», главный вывод которого заключается в том, что культура и искусство являются стратегическим ресурсом развития территории. Проведенный анализ показал, что те американские сообщества, которые инвестируют в культуру и искусство, помимо повышения культурного уровня населения получают дополнительный выигрыш в виде экономического роста, снижения безработицы и улучшения качества жизни в целом. По данным доклада, вклад некоммерческих организаций культуры и искусства, а также индустрии культуры в экономику США составляет порядка 115 млрд долл. ежегодно, причем только за последние пять лет эта цифра увеличилась почти на четверть. Кроме того, культурный сектор насчитывает суммарно 5,7 млн рабочих мест, что на 850 тыс. мест больше анало-

гичного показателя 2002 г. Авторы доклада утверждают, что инвестиции в культуру и искусство экономически оправданы, так как, в частности, способствуют развитию сопряженных отраслей – туризма, гостиничного хозяйства, строительства, бытовых услуг и т.д. (*Arts and Economic Prosperity III... (2007)*).

Прежде всего, эти тенденции отмечаются в так называемой индустрии культуры, которая представляет собой сферу производства и распространения материализованных культурно-досуговых благ (печатной, аудио-, видеопродукции, предметов искусства, музыкальных инструментов, программного обеспечения и т.д.). Очевидно, что развитие информационных технологий существенно трансформировало модели культурного потребления, вследствие чего изменились процессы создания, производства, распределения и, собственно, потребления культурных благ и услуг.

В 2000–2005 гг. объемы международной торговли культурно-досуговой продукцией росли в среднем на 8,7% ежегодно. Объем мирового экспорта продукции индустрии культуры достиг в 2005 г. значения в 424,4 трлн долл., что составило 3,4% от совокупного объема мирового экспорта (*Creative Economy Report 2008 (P.5)*).

Расширение объемов международной торговли культурной продукцией непосредственно связано с ростом спроса на культурные блага и услуги. За последнее десятилетие в развитых странах наблюдалось резкое увеличение потребительских расходов на оплату культурно-досуговых услуг. По данным ЮНЕСКО, за последнее десятилетие эти расходы увеличились почти в 2 раза. Так, удельный вес расходов на культуру и рекреацию в общих расходах домашних хозяйств в 1999 – 2001 гг. достиг: в Швеции – 11,4%, Дании – 10,3%, Финляндии – 10,5%, Норвегии – 12,5%, Германии – 9,7%, Великобритании – 13,6%<sup>7</sup>. Причем в Великобритании в 2002 г. расходы на культуру и рекреацию впервые заняли 2-е место в

---

7. Данные по Великобритании за 2002 г.

структуре расходов домашних хозяйств, опередив расходы на питание и коммунальные платежи (*Expenditure... (2004)*).

Если говорить о составляющих статьи затрат на культуру и рекреацию в общих расходах домашних хозяйств, то они дифференцируются по 6-ти основным направлениям (в соответствии с международной классификацией)<sup>8</sup>:

1) расходы на приобретение аудио-, видео-, фотооборудования, компьютеров и прочей оргтехники (включая оборудование для записи и воспроизводства звука и изображения; фотоаппаратуру и кинематографическое оборудование; оптические инструменты; компьютерное и программное обеспечение; также расходы на ремонт);

2) расходы на приобретение других товаров длительного пользования для культуры и рекреации (включая музыкальные инструменты; также расходы на обслуживание и ремонт товаров длительного пользования для культуры и рекреации);

3) прочие расходы для проведения досуга (в частности, на приобретение и оплату игр, игрушек; спортивного оборудования, оборудования для кемпинга; на садовые работы и нужды, покупку и разведение растений и цветов; связанные с уходом за домашними животными и пр.);

4) расходы на оплату культурно-досуговых услуг (спортивные зрелища и мероприятия; услуги учреждений культуры; лотереи);

5) расходы на приобретение печатной продукции и канцелярских принадлежностей (книг, газет, журналов, прочих печатных материалов; канцелярских принадлежностей (в том числе для рисования));

---

8. Например, в Норвегии, где затраты на культуру и рекреацию составили 12,5% расходов домашних хозяйств, доля каждой из подгрупп была следующей: 1) аудио-, видео-, фотооборудование, компьютеры и прочая оргтехника – 2,3%; 2) прочие товары длительного пользования для культуры и рекреации – 1,2%; 3) прочие расходы для проведения досуга – 1,9%; 4) культурно-досуговые услуги – 2,9% (в том числе собственно услуги культуры – 1,3%); 5) печатная продукция и канцелярские принадлежности – 1,9%; 6. подготовка праздников – 2,2%. ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)).

б) расходы, связанные с подготовкой и проведением праздников.

Динамика изменений расходов домашних хозяйств по подгруппам статьи «Культура и рекреация» свидетельствует о том, что за последние годы наблюдалось увеличение расходов на оплату культурно-досуговых услуг. Так, по данным норвежской статистики, за период с 1991 по 1999 гг. расходы домашних хозяйств на культуру и рекреацию увеличились почти в 2 раза. Причем максимальные изменения были отмечены в культурно-досуговых расходах, которые выросли почти в 3 раза (*www.ssb.no*).

Если же говорить о совокупных финансовых вложениях в культуру и рекреацию со стороны государства и домашних хозяйств, то, например, по данным шведской статистики, в 2000 г. их соотношение составляло, соответственно, 30% и 70%, т.е. государство профинансировало 30% затрат этой сферы, в то время как потребители оплатили их большую часть — 70% (*Культурная политика в Европе*). Во Франции совокупные расходы на культуру и рекреацию были распределены следующим образом: 24% затрат профинансировало государство, 57% — потребители, оставшиеся 19% затрат были возмещены за счет участия бизнеса (*Культурная политика в Европе*).

Во многом рост объема спроса на культурно-досуговые услуги обусловлен быстрым увеличением посещаемости музеев и сценических видов искусства. Например, в США аудитория оперных театров увеличилась вдвое за период с 1985 по 1998 гг., а посещаемость музеев возрасла с 400 до 500 млн чел. за тот же период, другими словами, затраты на приобретение услуг музеев и театров увеличились в 1,8 раза (*Шекова (2002. С.59,60)*). В Норвегии посещаемость сценических видов искусства выросла с 44 до 50% за период с 1997 по 2000 гг., а посещаемость концертов классической музыки — с 27% в 1991 г. до 37% в 2000 г.

Спрос на культурно-досуговые услуги породил резкое увеличение объема предложения услуг учреждений культуры, что прежде всего отразилось на росте численности культур-

ных организаций. Так, в США за период с 1970 по 1990 гг. количество оперных компаний и симфонических оркестров увеличилось в 2 раза, оперных трупп – в 6 раз, современного балета – в 3 раза (Шекова (2002)).

Несмотря на то, что концерты классической музыки ассоциируются с элитарностью, как необходимым атрибутом состоятельных людей, в настоящее время наблюдается повышенный интерес широкой публики к этому виду искусства. Так, по данным английского журнала «Экономист», в Великобритании становятся очень популярными выступления симфонических оркестров, а Лондон по-прежнему считается столицей классической музыки. Если в 1985 г. Ассоциация британских оркестров насчитывала 12 членов, то сейчас их число увеличилось до 50. Недавно Совет по Искусству Великобритании направил поступления от Национальной лотереи для поддержки симфонических оркестров, а общая сумма финансовых средств, вложенных в эти культурные организации, составила 30 млн фунтов (49 млн долл.) за последние 3 года<sup>9</sup>.

Кроме того, в последнее время в развитых странах отмечался строительный бум, связанный с возведением новых театров, концертных залов и многоцелевых культурных центров. Причем до 70–80% финансовых средств, вложенных в строительство, поступало от частных вкладчиков. Местные бизнесмены объясняли свой интерес тем, что поддержка культуры способствовала их коммерческому успеху. Так, Михаэль Харди, директор Центра сценического искусства в Майяме (Флорида), заявил: «Мы являемся экономической столицей Латинской Америки, наша цель стать также и культурной столицей»<sup>10</sup>. Это свидетельствует о более тесном взаимодействии культуры и экономики; как видно, принадлежность к культуре способствует достижению коммерческого успеха.

Можно привести и отечественные образцы такого успешного взаимодействия. Ярким примером эффективного

---

9. См. подробнее: The Economist. 2003. May 31.<sup>th</sup> P. 37.

10. См. подробнее: The Economist. 2003. January 4.<sup>th</sup> P. 52.

управления государственной собственностью является «музей-усадьба Л.Н. Толстого "Ясная Поляна"». Благодаря профессиональному руководству потомка писателя, нынешнего директора В. Толстого, музей представляет собой не только собственно усадьбу Л.Н. Толстого, как это было в советские времена, но и огромную филиальную сеть. Здесь и родовое имение Никольское-Вяземское, усадьба Пирогово, уездный город Крапивна, кроме того, издательский дом, туристическое агентство, галерея, выставочный зал, книжная лавка, художественный салон, гостиничный комплекс, а также детский сад и школа, содержание которых оказалось возможным за счет доходов от собственной деятельности. По словам директора в музее успешно внедряется «модель развития региона с опорой на историко-культурный ресурс», в которой Ясная Поляна выступает «в качестве катализатора социально-экономического развития региона» (*Шановал (2004)*).

В качестве примера можно привести и музей-заповедник А.С. Пушкина «Михайловское» в Псковской области, который в настоящее время фактически является «районообразующим предприятием», так как в работе музея и обслуживании туристов занят чуть ли не каждый пятый житель района. По словам директора заповедника Георгия Василевича, ежегодный вклад музея-заповедника в экономику района равен бюджету района. «Благодаря деятельности Пушкинского заповедника за последние 14 лет в район привлечено более 2 миллиардов 800 тысяч рублей, которые непосредственно вложены в музейные объекты, объекты инфраструктуры, землю, выплачены в виде заработной платы пушкиногорцам» (*Токарева (2008)*).

---

## Новые технологии

Бурное развитие информационных технологий и их активное использование в различных отраслях экономики не

обошло своим вниманием и сферу культуры, в которой они играют все большую роль как в изучении и обеспечении сохранности произведений искусства, так и в приобщении широких слоев населения к культурному наследию. Следует отметить, что с появлением новых технологий, в том числе информационно-коммуникационных, культура приобретает принципиально иные формы участия в общественной жизни.

Новые технологии открывают широчайшие возможности для исследовательской работы в области искусствоведения. Их активное использование в изучении и обеспечении сохранности произведений искусства позволяет, в буквальном смысле слова, продлить жизнь многим шедеврам, считавшимся утраченными для публичного показа и хранящимся в запасниках музеев. В этой связи деятельность реставраторов все более становится похожей на работу врачей и хирургов не только в плане использования схожих инструментов и технологий, но и по степени ответственности за жизнь «пациентов», многим из которых по нескольку сотен, а то и тысяч лет.

Трансформируется и роль музеев, архивов, библиотек, которые из хранилищ культурной информации превращаются, с одной стороны, в научно-исследовательские центры, активизирующие деятельность научного сообщества, с другой — в центры общения между людьми, призывающие к активному участию общественности в приобщении к мировому культурному наследию и раскрытию творческих созидательных способностей.

Новые технологии все активнее используются для привлечения внимания общественности к культурному наследию. В качестве примера можно привести совместный проект ГМИИ им. А.С. Пушкина с компанией Hewlett Packard «Арт-тур. Шедевры на улицах Москвы». С 18 мая по 18 октября 2008 г. репродукции более пятидесяти самых знаменитых полотен из собрания музея были размещены на фасадах домов в центре Москвы (среди них работы Боттичелли, Рембрандта, Рубенса, Мунка, Моне, Гогена, Шагала). По словам директора музея И.Антоновой, цель проекта заключалась в

том, «чтобы искусство вышло на поиски своего зрителя, ворвалось в их повседневную жизнь и напомнило о сокровищах мировой культуры, которые находятся совсем рядом» (<http://www.rian.ru/culture/20080512/107178945.html>). К каждой репродукции прилагался небольшой текст с указанием названия картины, ее автора, а также краткой историей. Кроме того, зрителям была предоставлена возможность скачать на свой мобильный телефон MMS-изображение заинтересовавшего полотна, получить SMS-сообщение или аудиолекцию о картине, а также принять участие в SMS-викторине (услуги предоставлялись платно – 25 рублей за SMS).

Отечественная сфера культуры только стоит на пороге освоения информационно-коммуникационных технологий, необходимых для учета, хранения и популяризации культурного наследия, для целей культурного просвещения в целом. Прежде всего, речь должна идти об информатизации библиотек и музеев, чей высокий потенциал в приобщении широких слоев населения к культурному наследию, судя по статистическим данным, практически не используется. Так, число электронных изданий во всем библиотечном фонде страны в 2006 г. составило менее 1%, причем только в 3,8% библиотек создавались электронные каталоги. Число библиотек, имеющих персональные компьютеры, составило 17,4%, копировально-множительную технику – 15,1%, доступ в Интернет – 6,6%, электронную почту – 5,6%, факсимильную связь – 2,9% (*Культура России... (2007. С. 20)*).

Ситуация с информатизацией музеев также оставляет желать лучшего. Менее 16% от общего объема музейных фондов внесено в электронный каталог и только 32% музеев имеют доступ в Интернет (*Культура России... (2007. С. 24)*). Несмотря на то, что крупные федеральные музеи, такие как Эрмитаж, Третьяковская галерея, Государственный музей изобразительных искусств им. А.С. Пушкина и т.п., имеют свои собственные сайты с возможностью виртуального знакомства с их коллекциями, говорить о единой музейной сети России пока еще рано.



Следует отметить, что под информатизацией музеев и библиотек понимается не только создание электронных каталогов, но и их оснащение новым технологическим оборудованием, которое кардинальным образом меняет формы предоставления информации посетителям. Так, в апреле 2007 г. компания Hewlett Packard и ФГУП Государственный историко-культурный музей-заповедник «Московский Кремль» объявили о запуске инновационного проекта «Электронный гид по Оружейной палате». Система электронного гида позволяет посетителям самостоятельно планировать свою экскурсию, ориентироваться в музее, выводить на дисплей его планировку, витрины, экспонаты и получать по ним необходимую информацию. Со временем посетитель сможет использовать в качестве гида по музею собственный карманный ПК ([http://h41131.www4.hp.com/ru/ru/press\\_\\_\\_\\_\\_6.html](http://h41131.www4.hp.com/ru/ru/press_____6.html)).

Применение новых технологий в культуре не ограничивается областью изучения и сохранения произведений искусства, они все активнее используются для обеспечения широкого доступа населения к культурным ценностям, правда, не в реальном, а в виртуальном виде. Речь идет о компьютерных и Интернет-технологиях, благодаря которым возможны:

- создание виртуальных объемных копий произведений искусства, позволяющих с разных ракурсов получить наиболее полное представление о предмете;
- посещение виртуальных музеев, библиотек, архивов и пр.;
- онлайн-просмотры произведений сценического искусства (выступление симфонических оркестров, театральные постановки, шедевры балетного и оперного искусства и пр.).

В большинстве европейских стран уже с начала 90-х гг. прошлого века был подготовлен ряд стратегических программ, как на национальном, так и на общеевропейском уровне, касающихся включенности общества в культурные процессы, создания так называемого культурно-ориентированного общества (Culture-Oriented Society) на основе активного использования информационных технологий.

Так, в Великобритании с 2002 г. 13 млн фунтов было направлено на разработку правительственной инициативы «Культура онлайн» (Culture Online) с выделением дополнительных 3 млн фунтов в 2005/2006 гг. с целью мобилизации всех ресурсов культурного сектора для нужд образования и просвещения на основе новых технологий, включая Интернет, цифровое телевидение и прочие мобильные средства связи. В рамках этого проекта был создан национальный виртуальный музей (the 24 Hour Museum), объединяющий свыше 3 тыс. британских музеев и галерей для онлайн-посещения. Причем 85% пользователей данного сайта признались, что возможность виртуального знакомства с произведениями искусства сподвигла их на реальный поход в музей, а сам сайт в настоящее время вошел в пятерку самых популярных британских интернет-ресурсов в сфере культуры.

Во Франции с 1996 г. активно реализуется национальный проект по переносу документов, относящихся к различным отраслям сферы культуры и искусства (древние манускрипты, карты, планы, рисунки, живопись, легенды, фольклор, архитектура, книги, аудио-, видеозаписи и пр.), на информационные носители (National Digitization Plan). В 2006 г. совокупный годовой бюджет по оцифровке документов составил 2,7 млн евро. В январе 2007 г. был запущен обновленный культурный портал Culture.fr с усовершенствованным поисковым механизмом, обеспечивающий доступ к 8 000 интернет-сайтам в сфере культуры с совокупной информацией о 7 500 событиях в сфере культуры, 30 000 культурных организациях, 2 800 музеях и 1 300 библиотеках.

Все сказанное свидетельствует о том, что в развитых странах уделяется большое внимание информатизации сферы культуры с целью более широкого удовлетворения культурных потребностей общества.

Ни для кого не секрет, что использование интернет-технологий на службе культуры имеет свои плюсы и минусы. К безусловным достоинствам можно отнести:

- широкие возможности для знакомства с мировым культурным наследием вне временных и пространственных ограничений;
- активизацию культурной жизни, высокую информированность о культурных мероприятиях, программах, проектах, а также возможность виртуального участия в их работе;
- возможность проведения интернет-мониторинга культурных интересов общества;
- возможность виртуального общения между представителями творческих профессий и их почитателями (в частности, получения отклика, мнения зрителя, читателя и т.д. о том или ином произведении искусства);
- оперативный интернет-доступ к различным государственным, межправительственным структурам, ответственным за развитие культуры в стране и мире, с целью получения достоверной информации о происходящих культурных процессах;
- усиление влияния общественности на развитие культурной жизни, в том числе за счет создания виртуальных общественных организаций с целью внесения предложений или координации работы государственных структур, ответственных за проведение культурной политики в стране (например, интернет-форумы);
- развитие интернет-представительств различных культурных организаций, благотворительных фондов, коммерческих структур, оказывающих помощь сфере культуры, в том числе в виде виртуальных консультационных услуг.

Безусловно, на этом не исчерпывается перечень преимуществ Интернета, дающего возможность расширить свои познания в культурной сфере. Однако не секрет, что «мировая паутина» таит в себе массу угроз. «Через 5–8 лет может появиться поколение «новых рабов» виртуального мира, отчужденных от человеческих ценностей реального мира»

(Мясникова (2001. С. 12)). Среди опасностей, порождаемых Интернетом и представляющих угрозу самому развитию культуры, выделим три основные:

- замещение «живого контакта» с представителями творческих профессий или произведениями искусства виртуальным суррогатом (человек, живущий в виртуальном мире, не может уловить особую атмосферу театра, музея, концертного зала, ощутить воздействие «живого звука» классической музыки, почувствовать живой магнетизм творческой личности и пр.);
- иллюзорное единение людей (объединяя пользователей в сети, минуя временные и пространственные ограничения, Интернет способствует дальнейшей обособленности человека от окружающей его жизни, уходу от выполнения своих социальных обязанностей и пр.);
- средоточие стихийных информационных потоков, лавина которых обрушивается на пользователя, насильно засасывая его в свою воронку и зачастую оказывая негативное воздействие (сайты, пропагандирующие насилие, наркоманию и пр.).

Тем не менее, следует признать, что компьютерные и интернет-технологии в сфере культуры являются очень действенным инструментом для распространения культурной информации, для приобщения широких слоев населения к культурным ценностям. Однако он никоим образом не должен заменить собой живое общение публики с культурными ценностями, так как именно этот энергообмен составляет сердцевину того богатого влияния, которое оказывает культура на духовно-нравственное становление личности человека.

Ю.А. Яковлева  
Аспирантка ИЭ РАН

## ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С момента распада Советского союза и образования Российской Федерации как независимого государства в стране проводилась активная политика демонтажа социального уклада жизни. В результате экономических реформ социальный сектор России оказался в весьма сложном положении: государство акцентировало свое внимание исключительно на изменении экономических условий, абстрагировавшись от решения проблем социального характера. Сфера культуры не стала исключением: в этот период наблюдались не только сокращение объемов ассигнований на культуру и активная текучесть кадров, но и снижение престижа творческой профессии, отток специалистов в другие отрасли экономики.

---

### Дифференциация субъектов Российской Федерации

Регионы России всегда имели достаточно высокий уровень дифференциации по своему социально-экономическому положению, что обусловлено масштабом территории, климатическими особенностями и различной плотностью населе-

ния. Проведение рыночных реформ усилило эту дифференциацию, что обусловлено существенным ослаблением регулирующей роли государства (сокращением государственной финансовой поддержки, отменой большинства региональных экономических и социальных компенсаторов).

В наиболее выгодном положении оказались регионы с мощной топливно-сырьевой базой, экспортно-ориентированными видами экономической деятельности, развитой технической инфраструктурой и финансовыми институтами. Регионы с исторически сложившимися низкими стартовыми условиями, к которым, как правило, относятся географически удалённые от центра территории, а также российские субъекты со значительным удельным весом аграрного сектора заметно отстают. Кроме того, субъекты Российской Федерации можно разделить на две группы: 1) урбанистическая — включает в себя Москву и Санкт-Петербург, 2) региональная, которая разительно отличается от первой и по доходам населения, и по условиям жизни людей.

Реформы 1990-х гг. привели к резкому снижению реальных доходов и формированию значительного числа бедного населения в России (см. табл. 1). В 2000 г. среднероссийский показатель численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составлял 29%. Лишь в 13-ти регионах данный показатель был ниже среднероссийского (Москва, Республика Карелия, Республика Коми, Вологодская область, Мурманская область, Санкт-Петербург, Пермская область, Свердловская область, Тюменская область, Красноярский край, Кемеровская область, Томская область, Республика Саха (Якутия)).

В Южном федеральном округе ни один регион не соответствовал среднему по России показателю уровня бедности населения. Более того, в Республике Ингушетия 94,3% населения имели денежные доходы ниже величины прожиточного минимума. Наименьшее число жителей с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума проживало в Тюменской области — 21,3%. Данный показатель для

Москвы и Санкт-Петербурга составил 23,6% и 27,3%, соответственно.

Несмотря на то, что в российских регионах число жителей с доходами ниже прожиточного минимума в период с 2000 по 2006 гг. сократилось в 1,8 раз, доля необеспеченных слоев населения остается существенной. Самые высокие показатели численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, как и в 2000 г., в Южном федеральном округе. В 2006 г. в Краснодарском крае 22,9% населения имели доходы ниже величины прожиточного минимума, тогда как средний показатель по России составлял 15,3%. Следует отметить, что в Республиках Ингушетия и Калмыкия около половины населения имеют доходы ниже прожиточного минимума.

Самые низкие показатели бедности в Северо-Западном и Уральском федеральных округах (исключение — Курганская область — 24,3% населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума). Средние показатели в данных федеральных округах 15,3% и 12,5% соответственно, более того, регионы здесь слабо дифференцированы по данному показателю.

Следует отметить, что в Москве в 2006 г. доля населения с величиной денежных доходов ниже прожиточного минимума была меньше, чем в среднем по России — 13,5%. Самый низкий показатель в 2006 г. характерен для Санкт-Петербурга — 9,7%.

*Финансирование культуры в субъектах Российской Федерации.* В России культура финансируется из федерального, регионального и местного бюджетов. Реформы последних лет кардинально изменили пропорции объемов денежных средств, выделяемых на культуру из разных уровней бюджетной системы страны. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» изменил саму систему финансирования сферы культуры. Порядок реализации данного закона предполагает полную организационную и финансовую самостоятельность

муниципальных образований. Закон обязывает органы местного самоуправления самостоятельно принимать решения об объеме предоставляемых услуг в соответствии с размером собственных бюджетов, которые, как всем известно, в подавляющем числе российских регионов ничтожно малы. Между тем, 90% учреждений культуры Российской Федерации составляют муниципальные организации культуры.

Одна из основных проблем, с которой столкнулись органы местного самоуправления, заключается в том, что обязательства муниципальных образований по финансированию сферы культуры не обеспечены необходимым и достаточным объемом денежных средств, что, в значительной степени, затрудняет полноценную реализацию данного закона.

На сегодняшний день из федерального бюджета финансируются только те объекты культуры, которые находятся в федеральной собственности. Так, существует перечень объектов культурного наследия, утвержденный Правительством Российской Федерации, в соответствии с которым данные объекты финансируются из федерального бюджета. В него входят библиотеки, музеи, театры, учебные заведения, имеющие особую культурную значимость для России, а их деятельность является эталоном в сфере культуры и искусства.

В 2007 г. лишь в 7-ми российских регионах, на территории которых расположены объекты культуры, находящиеся в федеральной собственности, финансирование осуществлялось как из регионального консолидированного бюджета, так и с привлечением средств федерального бюджета. Следует отметить, что 75% федеральных средств, направляемых на финансирование объектов культуры, находящихся в федеральной собственности, приходится на Москву. Остальные 25% финансирования распределили между собой 6 российских регионов – Орловская область, г. Санкт-Петербург, Оренбургская область, Республика Хакасия, Иркутская область, Новосибирская область. В остальных субъектах Российской Федерации культура финансируется из консолидированных региональных бюджетов.



В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (86,1% расходов консолидированного бюджета субъекта, выделяемых на финансирование культуры), Владимирской области (86,0%) и Ямало-Ненецком автономном округе (84,8%) в расходах на культуру в 2005 г. превалировала доля местных бюджетов. Довольно высокие показатели в Брянской (79,2%) и Новгородской областях (82,9%). В Краснодарском крае, Самарской и Кемеровской областях финансирование культуры из местных бюджетов превышало среднероссийский показатель — 75,7%, 73,1% и 83,2% соответственно (см. табл. 2).

В 2005 г. 35 регионов России финансировали культуру из местного бюджета на уровне ниже среднероссийского (67,4% в консолидированном бюджете субъекта России)<sup>1</sup>. Самое большое число регионов с уровнем расходов на культуру из местного бюджета ниже среднероссийского уровня находятся в Южном федеральном округе. Так, в Карачаево-Черкесской Республике из местного бюджета финансировалось всего 32,2% от общих расходов на культуру консолидированного бюджета субъекта РФ.

Введение Федерального закона №131-ФЗ способствовало тому, что среднероссийский уровень удельных расходов на культуру из местных бюджетов российских регионов вырос на 1,5 процентных пункта. Так, если в 2003 г. уровень удельных расходов на культуру из местных бюджетов в Краснодарском крае, Самарской области, Красноярском крае был ниже среднего по России, то в 2005 г. данный показатель по вышеупомянутым регионам превысил среднероссийский уровень.

В исследовании проблемы дифференциации регионов России важным показателем является удельный вес расходов на культуру в общих расходах бюджетов разных уровней. Так, в Москве, которая финансирует культуру на самом высоком уровне, удельный вес расходов на культуру из совокупного

---

1. Учитывая то обстоятельство, что в Москве и Санкт—Петербурге самое большое количество объектов культуры, находящихся в федеральной собственности, мы считаем целесообразным исключить данные регионы из расчета данного показателя.

объема консолидированного бюджета составлял в 2005 г. 1,4%, что на 2,4 процентных пункта меньше, чем процент расходов Вологодской области и на 3,2 процентных пункта меньше, чем в Курской области, которая по абсолютным величинам объемов финансирования культуры не соответствует среднероссийскому уровню (см. табл. 3).

Самый низкий процент расходов на культуру в общих расходах консолидированных бюджетов российских субъектов характерен для Южного и Уральского федеральных округов. Показатели Тюменской области (1,13%) и Чеченской Республики (1,1%) ниже среднего по России в два раза.

Данные табл. 3 свидетельствуют о сильной дифференциации регионов по удельному весу расходов на культуру в общем объеме расходов местных бюджетов. В Московской области и Карачаево-Черкесской Республике удельный вес расходов на культуру в местных бюджетах составлял в 2005 г. 6% и 6,8%, соответственно. Достаточно высокий показатель характерен также для Смоленской области (5,1%), Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (5,1%) и Еврейской автономной области (5,3%). В Республиках Карелия и Татарстан данный показатель в 2005 г. составил 3,7% и 3,6% соответственно, что на 2 процентных пункта выше, чем самый низкий показатель удельного веса расходов на культуру из местного бюджета в консолидированном бюджете Нижегородской области.

На каждого жителя России в 2005 г. приходилось в среднем 250,7 руб. бюджетных ассигнований, выделяемых на культуру<sup>2</sup>. Разброс этого показателя по федеральным округам был достаточно велик: от 151,5 руб. в Южном федеральном округе до 418,9 руб. в Дальневосточном федеральном округе. Например, Сахалинская область была обеспечена бюджет-

---

2. Анализируя показатель расходов на культуру на одного жителя региона, мы сознательно исключили из анализа Ямало-Ненецкий, Корякский и Чукотский автономные округа, поскольку из-за северных надбавок к заработной плате и высоких цен на материалы и услуги, которыми пользуются организации культуры, цены на культурные блага значительно выше, чем в среднем по России.

ными средствами, выделяемыми на культуру в расчете на душу населения (526,4 руб.), в 3,2 раза лучше, чем Тульская область (166 руб.). В Краснодарском крае подушевые расходы на культуру составляли 210,5 руб., в Самарской области — 139,5 руб., что ниже среднего показателя по России на 40,2 руб. и 111,2 руб., соответственно (см. табл. 4).

В худшем положении находились регионы Южного и Приволжского федеральных округов (соответственно, 151,5 руб. и 189 руб. на человека). Данные показатели уступали среднероссийскому уровню. Исключениями являлись Республика Калмыкия в Южном федеральном округе и Республика Татарстан в Приволжском федеральном округе.

Объемы финансирования культуры в Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах в целом выше среднероссийского уровня. Тогда как больше половины регионов Центрального федерального округа не соответствовали среднему показателю. Так, в Республике Карелия ассигнования на культуру на каждого жителя составляли в 2005 г. 355 руб., в Красноярском крае — 372,9 руб., в Новосибирской области — 283,5 руб.

В некоторых регионах Южного федерального округа наблюдается сокращение бюджетных ассигнований на культуру в расчете на душу населения. Так, в Республиках Адыгея и Калмыкия сокращение ассигнований составило 8,6 руб. и 24 руб., соответственно. Однако в большинстве регионов России наблюдается увеличение бюджетных ассигнований на культуру в расчете на душу населения. Так, в Тверской области расходы на душу населения составили 256,4 руб., что на 85,6 руб. выше уровня 2003 г. В Вологодской области расходы на каждого жителя увеличились на 135,8 руб. (42,4%). В Сахалинской области расходы в 2005 г. составили 526,4 руб., что превышает показатель 2003 г. на 132,2 руб. (33,9%).

Согласно вышеизложенному, следует отметить тенденцию увеличения финансирования культуры в регионах России. Однако, несмотря на высокий темп роста бюджетных расходов на культуру за последние годы, заметно обгоняю-

щий темп инфляции, продолжают сохраняться все нерешенные проблемы, берущие свое начало со времен развала Советского Союза, а достигнутые результаты не соответствуют общественным ожиданиям.

*Доступность культурных благ.* Понятие доступности культурных благ включает в себя различные характеристики возможностей населения пользоваться ими. В настоящее время наблюдается сильная дифференциация российских регионов по уровню обеспеченности населения учреждениями культуры. Основной причиной снижения доступности учреждений культуры явилось техническое состояние самих зданий и сооружений. В связи с нехваткой бюджетных средств у муниципальных образований многие учреждения культуры лишились возможности содержать здания в удовлетворительном состоянии и проводить необходимые ремонтные работы.

Данные табл. 5 показывают, что треть зданий российских театров требует капитального ремонта, 8% из них находятся в аварийном состоянии. Наибольшее количество зданий, требующих капитального ремонта и находящихся в аварийном состоянии, находится в Сибирском федеральном округе. В Красноярском крае из 26 зданий театров 15 требуют капитального ремонта, в Омской области – 5 из 11 имеющихся. В Тюменской области из 11 зданий театров 9 нуждаются в капитальном ремонте, в Краснодарском крае – 4 из 6.

В наилучшем положении находятся Мурманская область (все 8 зданий театров находятся в удовлетворительном состоянии), Саратовская область (из 12 зданий только 1 требует капитального ремонта), Алтайский край (2 из 10 зданий требуют капитального ремонта). Надо заметить, что в перечисленных регионах нет зданий театров, находящихся в аварийном состоянии.

В Дальневосточном округе нет театров, находящихся в аварийном состоянии, однако, справедливости ради, следует отметить, что в этих регионах не так уж и много самих театров. Так, в Сахалинской области все 6 зданий театров нахо-

дятся в удовлетворительном состоянии, тогда как в Камчатской области из 2 зданий лишь одно находится в удовлетворительном состоянии.

В самом худшем положении находятся музеи России (см. табл. 6). 38,2% музеев требуют капитального ремонта. Самое большое число зданий музеев, находящихся в неудовлетворительном состоянии, приходится на Ленинградскую область (75,0% зданий), Республику Калмыкия (75,0%), Владимирскую (77,5%) и Ивановскую области (67,7%).

В Красноярском крае 13,1% зданий музеев находится в неудовлетворительном состоянии, в Амурской области – 19,2%, в Республике Карелия – 20,5%, а в Новгородской области – 20,8%. В рейтинге российских регионов, в которых здания музеев находятся в неудовлетворительном состоянии, упомянутые регионы входят в треть наиболее благополучных по данному показателю.

Проблема неудовлетворительного состояния зданий учреждений культуры, к сожалению, с годами только усугубляется. Во-первых, это связано, как было сказано ранее, с нехваткой денежных средств, выделяемых на культуру из бюджетов субъектов Российской Федерации. Во-вторых, основной объем поступающих средств идет, в основном, только на покрытие текущих расходов (заработную плату, оплату коммунальных расходов и т.п.). И связано это отнюдь не с высоким уровнем заработной платы работников сферы культуры, а с нехваткой средств для решения стратегических проблем данной отрасли. Около 50% всех расходов театров приходится на выплату заработной платы работников. В музеях на данную статью расходов приходится около 30%. На капитальный ремонт и реставрацию в театрах расходуется около 11% от общих расходов, в музеях – около 20%.

Еще в перестроечный период в России наблюдалась тенденция сокращения сети учреждений культуры. Многие дворцы культуры были либо закрыты, либо стали использоваться организациями, не имеющими к культуре никакого отношения. Оживление и рост экономики России начался с

2000 г., однако подавляющее большинство показателей до сих пор не достигли дореформенного уровня.

Статистические данные свидетельствуют о том, что учреждения культуры размещены на территории России неравномерно. Так по данным Федерального агентства по культуре и кинематографии, в Центральном федеральном округе находится наибольшее количество театров (см. табл. 5). Причем г. Москва (91 театр), Московская область (29 театров) и г. Санкт-Петербург (30 театров) обеспечены театрами лучше, чем все остальные регионы России. Общее количество театров в указанных регионах составляет 150 (26,6% от общего числа театров в России).

На территориях около 10 регионов России расположены лишь 1-2 театра – Республика Алтай, Республика Тыва, Еврейская автономная область, Владимирская, Курская, Камчатская, Магаданская, Сахалинская, Новгородская и Мурманская области.

По обеспеченности музеями разница между российскими регионами также велика, как и по театрам – наименее обеспечены музеями Агинский Бурятский автономный округ (1 музей), Еврейская автономная область (2 музея), Республика Ингушетия (5 музеев). Наиболее обеспеченными по количеству музеев являются Центральный и Северо-Западный федеральные округа: Московская область (431 музей), г. Москва (394 музея), Архангельская область (309 музеев), г. Санкт-Петербург (428 музеев) и Чеченская республика (681 музей) (см. табл. 6).

По обеспеченности общедоступными библиотеками регионы также сильно дифференцированы (см. табл. 7). Так, наиболее развитыми по показателю обеспеченности библиотеками в 2006 г. являлись Московская область, Нижегородская область и Алтайский край – 1 377, 1 160 и 1 138 ед. соответственно. Наименее обеспеченными являлись регионы Сибирского федерального округа – Таймырский (Долгано - Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа – 28 и 25 библиотек на регион соответственно. Однако наименьший показатель

наблюдался в Ненецком автономном округе — всего 2 библиотеки.

Учитывая тот факт, что российские регионы характеризуются различной плотностью населения, следует проанализировать обеспеченность регионов культурными учреждениями на душу населения. Данные табл. 8 свидетельствуют о том, что у жителей разных регионов России доступ к культурным благам далеко не одинаков.

По обеспеченности жителей субъектов РФ театрами лидировали регионы Южного федерального округа — Республика Калмыкия (0,1 театр на 10 тыс. чел.) и Карачаево-Черкесская Республика (0,09 театров на 10 тыс. чел.). Наименее обеспечены театрами были жители Владимирской области, Краснодарского и Ставропольского краев (0,01 театр на 10 тыс. чел.). Жители г. Москвы в 9 раз были лучше обеспечены театрами, чем жители Ставропольского и Краснодарского краев. Большинство регионов, где обеспеченность театрами на 10 тыс. жителей соответствовала среднероссийскому уровню или была выше его, принадлежали Северо-Западному и Южному федеральным округам.

Следует отметить, что Москва и Санкт-Петербург — культурные столицы России, в которых находится наибольшее число театров, в рейтинге по данному показателю занимают 5 и 9 места соответственно. В наихудшем положении находятся регионы Уральского федерального округа, где обеспеченность театрами на 10 тыс. чел. ниже среднероссийского уровня.

Дифференциация российских регионов наиболее велика по показателю обеспеченности населения музеями. Так, жители Корякского, Чукотского автономных округов в среднем в 30 раз были лучше обеспечены музеями, чем жители Оренбургской, Тюменской областей и г. Москвы. По данному показателю в 2006 г. лидировали регионы Сибирского и Дальневосточного федеральных округов: Чукотский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Эвенкийский и Ненецкий автономные округа. Средний показатель обеспеченности жи-

телей музеями по данным регионам составлял 1,1 музей на 10 тыс. жителей. Наименее обеспечены музеями жители Южного федерального округа: Кабардино-Балкарская Республика – 0,09; Ростовская область – 0,09; Чеченская Республика – 0,03 музеев на 10 тыс. жителей.

Следует отметить, что лишь в 20 регионах показатели соответствовали среднероссийскому уровню или были выше. В Южном федеральном округе показатели всех регионов ниже среднероссийского уровня.

В распределении общедоступных библиотек также заметна большая неравномерность. Примечателен тот факт, что в самом худшем положении находятся жители двух культурных столиц: по обеспеченности населения библиотеками Москва и Санкт-Петербург в 2006 г. занимали последние места в рейтинге регионов и имели показатели 0,43 и 0,42 соответственно, что в 19 раз меньше, чем показатель Республики Алтай (8,08). К наиболее обеспеченным регионам относятся Чукотский и Эвенкийский автономные округа, чьи показатели составляли 11,09 и 14,72 соответственно, превышая показатель Ненецкого автономного округа в 23–30 раз. Наиболее благополучными федеральными округами по данному показателю следует считать Центральный и Приволжский. Население подавляющего большинства регионов данных округов обеспечено библиотеками лучше, чем в среднем по России.

90-е гг. повлекли не только сокращение численности учреждений культуры. Из-за низкой оплаты труда (а часто и невыплат заработной платы вовсе) начался отток работников из сферы культуры в сферу коммерческой деятельности. Начавшееся в 1999 г. оживление экономики привело к положительным переменам в сфере культуры. Уже с 2000 г. наблюдается небольшой рост численности работников культуры. Так, в целом по России численность работников культуры увеличилась на 183 тыс. чел. за период с 2000 по 2007 гг.

В наилучшем положении находились Уральский и Приволжский федеральные округа. Сокращение числа работников культуры было характерно лишь для Свердловской обла-



сти (Уральский федеральный округ). Самое большое количество российских регионов, в которых число работников культуры сократилось, принадлежит Дальневосточному федеральному округу. Здесь оно сократилось в 4 регионах из 10. Данные табл. 9 показывают, что самое большое сокращение числа работников культуры приходилось на Приморский край – 1,6 тыс. чел.

Данные табл. 10 свидетельствуют о том, что самая высокая заработная плата работников культуры характерна для регионов Дальневосточного федерального округа. Во всех регионах, входящих в данный округ, кроме Еврейской автономной области, данный показатель выше среднероссийского уровня<sup>3</sup>. Так, размер средней заработной платы работников театров в Камчатской области в 2007 г. превышал среднероссийский уровень в 2 раза.

Самый низкий уровень средней заработной платы в 2007 г. наблюдался в Южном и Приволжском федеральных округах. Лишь в Краснодарском крае (Южный федеральный округ) и в Самарской области (Приволжский федеральный округ) средняя заработная плата работников театров соответствовала среднему по России уровню – 9 499 руб. и 9 248 руб.

По уровню средней заработной платы работников музеев ситуация складывалась следующим образом: в наилучшем положении в 2007 г. находились Северо-Западный и Дальневосточный федеральные округа. Причем средняя заработная плата работников музеев всех остальных регионов, входящих в состав данных федеральных округов, превышала средний по России уровень в 2 – 2,5 раза. Однако надо отметить, что в Южном и Приволжском федеральных округах, за исключе-

---

3. При анализе динамики заработной платы работников культуры мы исключили из расчетов Москву и Санкт-Петербург, принимая во внимание уровень жизни в данных регионах и степень развитости сети культурных учреждений. Также считаем целесообразным исключить из анализа Ямало-Ненецкий, Корякский, Таймырский и Чукотский автономные округа ввиду возможности данных округов устанавливать заработную плату значительно выше, чем в среднем по России.

нием Тюменской области, ни один регион не соответствовал среднему по России уровню.

Самая высокая степень дифференциации регионов по уровню средней заработной платы в учреждениях культуры приходится на библиотеки. Средняя заработная плата работников библиотек Южного и Приволжского федеральных округов была на 1 000 – 1 500 руб. ниже, чем в среднем по России. Тогда как в наиболее благоприятных по данному показателю округах средняя заработная плата работников библиотек почти в 3–4 раза превышала средний показатель по стране. Так, например, работники библиотек Чукотского автономного округа в 2007 г. в среднем получали 18 085 руб., тогда как в Республике Дагестан данный показатель составлял всего 2 842 руб. Москва и Санкт–Петербург занимали в данном рейтинге 6 и 4 места, соответственно, в среднем заработные платы работников библиотек составляли в 2007 г. 14 513 руб. и 8 437 руб. соответственно.

Безусловно, заработная плата работников сферы культуры существенно ниже достойного уровня и не соответствует их социальному статусу. Более того, официальные данные свидетельствуют о том, что 32,5 % работников организаций отдыха, развлечений, культуры и спорта получают заработную плату ниже прожиточного минимума и лишь 5,5 % получают заработную плату, составляющую более 5 прожиточных минимумов (см. табл. 11).

Несмотря на рост реальных денежных доходов, увеличение бюджетных ассигнований на культуру и числа учреждений культуры за последние 7 лет посещение населением учреждений культуры снизилось. Так, например, число посещений музеев сократилось с 2001 по 2006 гг. на 9,8 тыс. чел. (с 34,4 тыс. чел. до 24,6 тыс. чел.). Показатель посещения театров снизился с 30,5 тыс. чел. в 2001 г. до 27,4 тыс. чел. в 2005 г. Лишь в 2005 г. данный показатель начал расти, и в 2006 г. составил 28,0 тыс. зрителей.

Данные табл. 12 свидетельствуют о том, что в затратах домохозяйств расходы на посещение кино, театров и концер-

тов составляют лишь 0,2%. Следует отметить, что за период с 2003 по 2006 гг. данный показатель не изменился, несмотря на рост расходов на отдых и культурные мероприятия в целом, тогда как расходы на товары и оборудование для организации отдыха и культурных мероприятий и на услуги в области физической культуры и спорта выросли на 0,1 процентный пункт.

На протяжении долгого времени культура рассматривалась как сфера, затратная с экономической точки зрения. Поэтому в период формирования России как независимого государства весь социальный сектор, и культура в частности, финансировались по остаточному принципу. Однако на рубеже XX–XXI вв. возросло признание и понимание того, что многие проблемы российского общества напрямую связаны с неблагополучием социальной сферы, формирующей человеческий потенциал страны.

В последние годы культура стала рассматриваться как сфера, благоприятная для инвестиций, а не как статья расходов консолидированного бюджета страны. Тем не менее, несмотря на изменение отношения к сфере культуры и на активизацию действий государства в данной области в начале двадцатого столетия, говорить о принципиальном изменении состояния культуры России пока еще рано.

Принятие Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ставит культуру еще в более сложное положение и усугубляет финансовое положение учреждений культуры. Данная система финансирования, в конечном счете, может привести к тому, что власть на местах сможет взять на себя только те расходы, которые могут быть покрыты за счет собственных ресурсов. Это, в свою очередь, нанесет непоправимый урон развитию сети учреждений культуры. Разумеется, для урбанистической группы субъектов Российской Федерации, к которой относятся Москва и Санкт-Петербург, последствия применения на практике данного закона в том виде, в котором он сейчас существует, не будут столь ощутимы, как для сельских посе-

лений, прежде всего потому, что подавляющее число учреждений культуры в этих городах находятся в федеральном ведении. Однако для муниципальных образований таких регионов, как Мурманская область, Республика Алтай, Брянская область, Астраханская область и многих других, проблема нехватки денежных средств, вкупе с невозможностью их ассигнования, ставит под сомнение сам факт существования учреждений культуры.

Еще большее сокращение учреждений культуры повлечет за собой усиление дифференциации регионов России по численности театров, музеев, библиотек, клубных учреждений и т.п. В Москве и Санкт-Петербурге сеть учреждений культуры имеет положительную динамику. Однако нельзя забывать, что есть и такие регионы России, где в случае сокращения учреждений культуры не останется, например, ни одного театра — Республика Тыва, Еврейская автономная область, Владимирская, Курская, Камчатская, Магаданская области и т.д.

Принимая во внимание тот факт, что в 2007 г. у 32 % работников сферы культуры заработная плата была ниже величины прожиточного минимума, неудивительна тенденция активной текучести кадров из данной сферы. В условиях ограниченности бюджетных средств и потери квалифицированного персонала музеи, библиотеки, театры и другие культурные учреждения вынуждены переходить на коммерческую основу. Все это, с учетом дифференциации российских регионов как по количеству учреждений культуры, так и по доходам населения, приводит к тому, что культурные блага становятся менее доступными для населения.

Разумеется, степень дифференциации по показателям в сфере культуры, которая присуща российским регионам сегодня, невозможно нивелировать за год или два. Однако надо отдавать себе отчет в том, что для того чтобы вывести культуру на достойный уровень, следует, прежде всего, сократить неравенство в доступе населения страны к культурным благам. Первым шагом достижения поставленной цели служит

выявление количественной нехватки учреждений культуры. Это позволит изменить нормы обеспеченности учреждениями культуры российских регионов, с учетом которых составляются планы социально-экономического развития муниципальных образований.

В российских регионах приоритеты в части бюджетных расходов на культуру сильно различаются. Удельный вес расходов на культуру в общих расходах местных бюджетов таких субъектов России, как Краснодарский край, Тверская область, Республика Саха (Якутия), в 2–3 раза превышает данный показатель таких регионов, как Нижегородская область и Республика Северная Осетия - Алания. Органы власти в данном случае ведут себя скорее как меценаты. Культура финансируется не как приоритетное направление развития региона, а как нечто второстепенное. В связи с этим, имеет смысл ввести нормативы бюджетных ассигнований, выделяемых на культуру.

Таким образом, установленные нормативы по численности учреждений культуры в каждом субъекте России и по финансированию культуры из бюджетов разных уровней позволят значительно сократить неравенство российских регионов. Это и есть первостепенная задача — как федерального центра, так и региональных и местных органов власти.

Таблица 1

**Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в % от общей численности населения субъекта)**

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Российская Федерация</b>	<b>29,0</b>	<b>27,5</b>	<b>24,6</b>	<b>20,3</b>	<b>17,6</b>	<b>17,7</b>	<b>15,3</b>
<b>ЦФО</b>							
Белгородская область	33,6	29,1	25,4	22,9	20,7	18,1	15,8
Брянская область	42,3	35,8	31,2	26,7	25,3	20,1	19,2
Владимирская область	44,7	40,7	35,3	30,3	29,5	29,2	29,6
Воронежская область	41,9	36,6	33,8	28,8	25,1	23,2	19,6
Ивановская область	68,4	68,2	60,8	53,3	47,6	41,3	35,2
Калужская область	45,5	40,3	35,0	29,6	23,1	19,7	17,2
Костромская область	37,5	36,6	35,5	33,2	28,6	23,6	20,0
Курская область	42,2	39,5	33,7	30,7	25,0	20,3	15,7
Липецкая область	30,9	24,8	25,8	22,2	19,0	15,2	11,3
Московская область	35,2	30,9	27,4	25,9	21,5	18,3	12,6
Орловская область	41,6	35,1	30,6	28,1	24,5	23,9	21,6
Рязанская область	49,3	38,3	31,3	27,7	27,8	22,6	19,4
Смоленская область	29,8	27,0	25,2	23,4	20,9	17,7	19,7
Тамбовская область	45,9	36,5	27,2	22,9	21,3	16,8	15,1
Тверская область	51,5	46,9	38,7	33,7	26,0	18,5	14,0
Тульская область	32,2	25,9	21,8	20,5	20,0	17,2	15,1
Ярославская область	30,7	26,8	21,4	19,3	16,6	17,5	13,8
г. Москва	23,6	21,8	20,7	18,6	14,6	13,2	13,5
<b>СЗФО</b>							
Республика Карелия	22,3	23,0	18,8	19,0	18,5	16,5	15,7
Республика Коми	26,3	21,0	19,4	18,5	16,9	15,2	15,4
Архангельская область	33,5	27,4	26,5	23,5	19,7	17,6	17,6
в том числе Ненецкий автономный округ	37,9	26,9	21,5	8,3	8,2	9,0	8,8
Вологодская область	25,5	23,1	22,8	20,0	17,9	18,3	17,5
Калининградская область	37,7	39,1	39,6	28,0	25,5	20,0	14,6
Ленинградская область	50,9	48,1	42,1	36,8	24,4	20,8	14,7
Мурманская область	24,9	22,3	22,6	21,2	19,8	19,8	18,7
Новгородская область	34,2	31,4	30,8	27,7	26,7	23,8	17,8
Псковская область	44,8	37,5	27,5	21,0	18,3	19,3	18,5
г. Санкт-Петербург	27,3	23,8	21,2	15,6	12,7	10,1	9,7
<b>ЮФО</b>							
Республика Адыгея (Адыгея)	37,2	41,3	34,6	34,9	33,7	33,2	34,3
Республика Дагестан	72,6	69,0	59,7	47,3	30,1	24,9	11,9
Республика Ингушетия	94,3	88,0	87,4	81,4	73,3	63,2	57,4
Кабардино-Балкарская Республика	57,5	52,3	36,6	31,9	26,5	24,7	19,8
Республика Калмыкия	66,4	52,6	56,6	53,8	54,0	60,3	48,7
Карачаево-Черкесская Республика	62,5	54,4	40,9	35,6	28,5	26,1	19,7

Продолжение табл.1

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Республика Северная Осетия - Алания	33,2	40,8	36,0	28,1	18,2	16,8	16,3
Чеченская Республика	нет свед.	нет свед.	нет свед.	нет свед.	нет свед.	нет свед.	нет свед.
Краснодарский край	43,7	36,8	32,0	28,1	26,6	26,1	22,9
Ставропольский край	45,2	43,1	39,4	33,6	28,7	24,5	21,6
Астраханская область	33,4	31,1	26,2	22,9	20,1	19,2	17,0
Волгоградская область	34,9	29,3	26,8	21,4	17,9	17,2	11,2
Ростовская область	33,1	30,8	27,9	23,2	19,1	18,5	18,1
<b>ПФО</b>							
Республика Башкортостан	33,1	28,3	23,2	20,3	17,5	15,1	14,7
Республика Марий Эл	60,2	58,8	52,5	49,7	46,5	40,1	30,7
Республика Мордовия	52,9	48,5	43,7	36,1	31,9	29,8	29,0
Республика Татарстан (Татарстан)	33,2	27,3	23,6	19,2	15,8	12,9	10,0
Удмуртская Республика	35,1	33,3	30,4	30,1	26,1	22,4	19,7
Чувашская Республика – (Чувашия)	51,3	44,8	40,9	31,9	30,8	27,0	22,0
Кировская область	45,2	42,2	34,5	31,3	26,9	26,8	23,9
Нижегородская область	35,4	27,2	22,8	22,7	20,4	17,5	16,4
Оренбургская область	42,1	38,1	33,3	28,9	24,4	22,2	19,4
Пензенская область	49,4	43,7	37,6	33,2	27,9	26,3	23,8
Пермская область	25,5	24,3	23,4	21,8	20,3	17,1	14,7
Самарская область	31,2	29,8	27,7	21,1	18,9	17,3	17,2
Саратовская область	41,2	38,7	34,4	29,2	27,5	25,2	22,3
Ульяновская область	44,5	45,2	40,7	33,3	31,6	29,1	24,9
<b>УФО</b>							
Курганская область	50,0	48,4	45,2	45,2	35,1	31,4	24,3
Свердловская область	28,8	27,7	24,3	17,8	15,3	13,0	12,2
Тюменская область	21,3	15,4	15,8	12,7	12,2	11,8	11,5
в том числе:							
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	11,8	9,3	11,6	10,6	10,1	8,0	7,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	11,1	9,3	7,7	8,0	7,3	8,9	7,0
Челябинская область	30,7	34,3	29,7	24,5	21,1	15,0	12,4
<b>СФО</b>							
Республика Алтай	59,8	54,3	39,3	38,3	36,8	36,4	37,8
Республика Бурятия	53,5	48,6	37,2	36,7	38,3	33,0	29,7
Республика Тыва	77,9	65,2	48,2	48,1	47,3	45,3	38,7
Республика Хакасия	40,2	37,5	31,8	28,5	26,9	27,2	25,1
Алтайский край	53,9	47,3	38,9	34,0	31,3	25,5	20,1
Красноярский край	24,4	24,6	25,6	24,7 <sup>2)</sup>	23,0	21,7	19,3
в том числе:							
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	25,4	15,9	18,3	14,4	15,7	20,1	22,9

Окончание табл.1

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Эвенкийский автономный округ	89,0	74,5	57,8	36,4	30,8	26,3	25,0
Иркутская область	35,5	36,6	31,9	31,2	29,2	21,7	19,6
в том числе: Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	91,8	87,1	79,9	82,8	82,5	75,5	...
Кемеровская область	28,5	25,4	23,0	20,2	16,3	13,0	11,7
Новосибирская область	52,0	46,5	39,4	32,2	25,7	22,1	21,9
Омская область	44,4	30,2	24,3	21,0	17,8	16,3	16,0
Томская область	25,6	26,2	22,5	20,2	18,8	16,6	14,5
Читинская область	67,0	55,3	44,6	32,3	28,8	26,4	24,5
в том числе Агинский Бурятский автономный округ	85,9	77,1	62,3	45,0	34,9	34,1	26,0
<b>ДФО</b>							
Республика Саха (Якутия)	28,3	26,4	22,3	20,4	20,3	20,5	20,3
Приморский край	55,9	52,1	46,9	37,5	30,5	27,6	23,8
Хабаровский край	35,5	32,1	26,5	24,5	23,4	21,5	18,2
Амурская область	47,7	45,3	44,6	35,8	34,3	31,0	31,1
Камчатская область	нет свед.	нет свед.	34,3	26,8	23,7	26,8	27,1
в том числе: Корякский автономный округ	нет свед.	нет свед.	38,1	28,1	22,8	17,4	26,6
Магаданская область	30,9	25,5	20,8	18,5	18,2	18,7	19,0
Сахалинская область	39,6	37,1	31,0	25,0	21,3	18,7	16,2
Еврейская автономная область	57,3	51,1	38,4	33,0	30,3	28,4	25,4
Чукотский автономный округ	50,1	32,8	28,6	19,2	19,7	14,7	13,1

Источник: Россия в цифрах – 2008: Стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2008.



Таблица 2

**Структура расходов на культуру консолидированных бюджетов субъектов России %**

Субъекты РФ	2003		2004		2005	
	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
<b>Среднероссийский уровень*</b>	<b>34,1</b>	<b>65,9</b>	<b>38,1</b>	<b>65,4</b>	<b>32,6</b>	<b>67,4</b>
<b>ЦФО</b>						
Белгородская область	26,4	73,6	24,6	75,4	28,1	71,9
Брянская область	26,8	73,2	25,2	74,8	20,8	79,2
Владимирская область	17,0	83,0	16,5	83,5	14,0	86,0
Воронежская область	31,3	68,7	30,3	69,7	32,6	67,4
Ивановская область	37,5	62,5	36,8	63,2	37,4	62,6
Калужская область	32,7	67,3	29,1	70,9	27,7	72,3
Костромская область	32,8	67,2	30,9	69,1	33,0	67,0
Курская область	59,1	40,9	60,9	39,1	53,0	47,0
Липецкая область	44,0	56,0	42,6	57,4	33,4	66,6
Московская область	18,6	81,4	22,8	77,2	18,3	81,7
Орловская область	33,4	66,6	30,8	69,2	30,2	69,8
Рязанская область	28,8	71,2	29,0	71,0	32,2	67,8
Смоленская область	23,6	76,4	27,9	72,1	25,4	74,6
Тамбовская область	22,3	77,7	25,3	74,7	27,9	72,1
Тверская область	31,7	68,3	29,6	70,4	36,3	63,7
Тульская область	30,9	69,1	33,9	66,1	31,3	68,7
Ярославская область	34,9	65,1	30,2	69,8	38,6	61,4
г. Москва	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
<b>Всего по округу</b>	<b>56,7</b>	<b>43,3</b>	<b>55,9</b>	<b>44,1</b>	<b>54,0</b>	<b>46,0</b>
<b>СЗФО</b>						
Республика Карелия	44,9	55,1	43,7	56,3	43,2	56,8
Республика Коми	23,8	76,2	22,3	77,7	22,3	77,7
Архангельская область	33,6	66,4	34,3	65,7	33,8	66,2
Вологодская область	33,0	67,0	35,3	64,7	37,8	62,2
Калининградская область	33,2	66,8	36,3	63,7	28,5	71,5
Ленинградская область	30,3	69,7	30,8	69,2	25,4	74,6
Мурманская область	31,6	68,4	32,1	67,9	30,1	69,9
Новгородская область	17,8	82,2	17,3	82,7	17,1	82,9
Псковская область	40,8	59,2	26,2	73,8	26,2	73,8
г. Санкт-Петербург	98,1	1,9	98,2	1,8	97,1	2,9
Ненецкий автономный округ	48,7	51,3	48,8	51,2	44,8	55,2
<b>Всего по округу</b>	<b>60,8</b>	<b>39,2</b>	<b>60,2</b>	<b>39,8</b>	<b>56,3</b>	<b>43,7</b>
<b>ЮФО</b>						
Республика Адыгея (Адыгея)	59,7	40,3	46,4	53,6	48,3	51,7
Республика Дагестан	37,5	62,5	33,6	66,4	32,1	67,9

Продолжение табл. 2

Субъекты РФ	2003		2004		2005	
	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
Республика Ингушетия	59,1	40,9	54,5	45,5	58,9	41,1
Кабардино-Балкарская Республика	45,1	54,9	45,7	54,3	43,5	56,5
Республика Калмыкия	49,8	50,2	51,0	49,0	50,7	49,3
Карачаево-Черкесская Республика.	32,3	67,7	34,9	65,1	67,8	32,2
Республика Северная Осетия-Алания	54,4	45,6	57,1	42,9	52,9	47,1
Чеченская Республика	99,9	0,1	100,0		47,9	52,1
Краснодарский край	30,5	69,5	25,8	74,2	24,3	75,7
Ставропольский край	66,4	33,6	67,3	32,7	24,6	75,4
Астраханская область	41,6	58,4	45,1	54,9	46,5	53,5
Волгоградская область	29,5	70,5	27,4	72,6	26,8	73,2
Ростовская область	29,0	71,0	27,3	72,7	33,3	66,7
<b>Всего по округу</b>	<b>39,6</b>	<b>60,4</b>	<b>37,6</b>	<b>62,4</b>	<b>32,4</b>	<b>67,6</b>
<b>ПФО</b>						
Республика Башкортостан	32,6	67,4	33,6	66,4	32,4	67,6
Республика Марий Эл	36,4	63,6	41,3	58,7	37,6	62,4
Республика Мордовия	43,0	57,0	45,7	54,3	43,1	56,9
Республика Татарстан (Татарстан)	38,6	61,4	38,5	61,5	36,6	63,4
Удмуртская Республика	21,7	78,3	21,9	78,1	22,9	77,1
Чувашская Республика – Чувашия	33,8	66,2	32,7	67,3	32,8	67,2
Кировская область	20,0	80,0	20,9	79,1	30,3	69,7
Нижегородская область	17,0	83,0	18,1	81,9	22,0	78,0
Оренбургская область	27,9	72,1	24,3	75,7	17,1	82,9
Пензенская область	26,4	73,6	27,1	72,9	28,7	71,3
Пермская область	27,0	73,0	30,5	69,5	25,5	74,5
Самарская область	27,9	72,1	25,5	74,5	26,9	73,1
Саратовская область	36,7	63,3	35,3	64,7	41,1	58,9
Ульяновская область	43,6	56,4	38,7	61,3	39,6	60,4
Коми-Пермяцкий автономный округ			24,7	75,3	20,7	79,3
<b>Всего по округу</b>			<b>30,8</b>	<b>69,2</b>	<b>30,9</b>	<b>69,1</b>
<b>УФО</b>						
Курганская область	21,3	78,7	21,5	78,5	23,9	76,1
Свердловская область	29,3	70,7	29,4	70,6	31,6	68,4
Тюменская область	24,4	75,6	34,1	65,9	33,3	66,7
Челябинская область	32,0	68,0	28,5	71,5	31,2	68,8
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	26,3	73,7	28,6	71,4	26,8	73,2

Окончание табл. 2

Субъекты РФ	2003		2004		2005	
	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
Ямало-Ненецкий автономный округ	16,6	83,4	17,4	82,6	15,2	84,8
<b>Всего по округу</b>	<b>26,0</b>	<b>74,0</b>	<b>28,1</b>	<b>71,9</b>	<b>27,6</b>	<b>72,4</b>
<b>СФО</b>						
Республика Алтай	29,5	70,5	23,2	76,8	24,0	76,0
Республика Бурятия	33,6	66,4	32,9	67,1	31,5	68,5
Республика Тыва	48,0	52,0	43,5	56,5	41,3	58,7
Республика Хакасия	30,1	69,9	30,2	69,8	33,8	66,2
Алтайский край	20,1	79,9	20,9	79,1	17,5	82,5
Красноярский край	32,4	67,6	31,0	69,0	31,5	68,5
Иркутская область	37,4	62,6	17,0	83,0	38,4	61,6
Кемеровская область	17,9	82,1	36,2	63,8	16,8	83,2
Новосибирская область	62,8	37,2	59,2	40,8	42,6	57,4
Омская область	70,4	29,6	75,1	24,9	77,4	22,6
Томская область	26,5	73,5	25,9	74,1	27,2	72,8
Читинская область	36,9	63,1	32,2	67,8	30,7	69,3
Агинский Бурятский автономный округ	45,8	54,2	57,8	42,2	41,2	58,8
Таймырский (Долгано-ненецкий) автономный округ	29,6	70,4	32,2	67,8		
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	23,9	76,1	41,7	58,3	13,9	86,1
Эвенкийский автономный округ	100,0		99,9	0,1		
<b>Всего по округу</b>	<b>38,9</b>	<b>61,1</b>	<b>39,4</b>	<b>60,6</b>	<b>37,0</b>	<b>63,0</b>
<b>ДФО</b>						
Республика Саха (Якутия)	26,7	73,3	27,0	73,0	31,0	69,0
Приморский край	28,1	71,9	30,7	69,3	29,8	70,2
Хабаровский край	43,5	56,5	43,8	56,2	42,6	57,4
Амурская область	14,5	85,5	14,8	85,2	19,4	80,6
Камчатская область	38,9	61,1	38,6	61,4	43,3	56,7
Магаданская область	43,2	56,8	42,4	57,6	45,4	54,6
Сахалинская область	41,9	58,1	40,3	59,7	44,6	55,4
Еврейская автономная область	17,4	82,6	20,3	79,7	18,7	81,3
Корякский автономный округ	43,0	57,0	31,1	68,9	26,1	73,9
Чукотский автономный округ	30,9	69,1	43,6	56,4	28,7	71,3
<b>Всего по округу</b>	<b>31,6</b>	<b>68,4</b>	<b>33,0</b>	<b>67,0</b>	<b>34,0</b>	<b>66,0</b>

Рассчитано по данным сайта <http://www.ach.gov.ru>

\* без учета Москвы

Таблица 3

**Удельный вес расходов на культуру в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов России %**

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
<b>ЦФО</b>									
Белгородская область	3,21	1,67	4,81	3,59	1,98	4,88	2,76	1,01	4,59
Брянская область	2,00	0,95	3,38	2,60	1,53	3,40	2,37	0,62	3,31
Владимирская область	2,25	0,87	3,35	3,36	2,23	3,74	2,99	0,63	4,19
Воронежская область	1,81	1,11	2,54	2,26	1,57	2,79	2,36	1,07	3,41
Ивановская область	2,05	1,46	2,71	3,14	3,54	2,94	3,00	1,52	3,14
Калужская область	2,48	1,33	4,28	2,78	1,47	4,40	2,27	1,02	4,31
Костромская область	2,24	1,36	3,26	3,05	2,49	3,39	1,78	1,27	3,75
Курская область	2,33	1,94	3,29	3,14	2,91	3,59	4,59	1,73	4,56
Липецкая область	2,44	2,07	2,84	2,83	2,65	2,97	4,46	1,21	3,40
Московская область	2,00	0,73	3,35	2,44	1,29	4,27	2,97	0,72	6,03
Орловская область	2,61	1,66	3,66	3,21	1,93	4,57	3,17	1,22	2,81
Рязанская область	2,52	1,23	4,37	3,53	2,17	4,73	3,26	1,37	4,68
Смоленская область	2,96	1,56	4,07	3,62	2,60	4,26	3,52	1,13	5,11
Тамбовская область	2,16	0,78	4,33	3,53	2,20	4,44	3,11	1,09	4,26
Тверская область	2,53	1,41	3,98	3,66	2,63	4,38	3,65	1,70	4,79
Тульская область	1,86	1,21	2,45	2,61	2,42	2,73	2,48	1,08	3,31
Ярославская область	2,19	1,72	2,57	2,77	3,23	2,61	2,75	1,54	2,70
г. Москва	1,29	1,29	0,01	1,35	1,35	0,06	1,38	1,38	0,00

Продолжение табл. 3

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
<b>СЗФО</b>									
Республика Карелия	2,87	2,30	3,61	3,60	3,58	3,62	3,50	2,01	3,67
Республика Коми	1,96	0,98	2,86	2,63	1,59	3,25	2,36	0,63	3,18
Архангельская область	1,89	1,25	2,55	3,00	2,18	3,36	2,49	0,80	3,66
Вологодская область	3,19	2,25	4,03	3,80	3,40	4,05	3,84	2,14	4,33
Калининградская область	2,06	1,40	2,70	2,47	2,22	2,64	3,09	1,25	3,89
Ленинградская область	2,07	1,07	3,45	3,08	2,00	4,05	3,00	1,10	4,58
Мурманская область	1,88	1,34	2,31	2,43	2,69	2,33	2,42	0,95	2,71
Новгородская область	2,27	0,87	3,49	3,02	1,41	3,96	3,01	0,68	4,07
Псковская область	2,49	1,81	3,36	2,69	1,48	3,78	2,73	0,88	3,69
г. Санкт-Петербург	3,13	3,15	2,34	3,28	3,31	2,28	2,35	2,33	3,26
Ненецкий автономный округ	2,56	1,83	4,14	3,08	2,46	4,03	2,65	1,37	3,69
<b>ЮФО</b>									
Республика Адыгея (Адыгея)	2,72	2,49	3,14	3,68	3,58	3,78	0,72	2,08	3,75
Республика Дагестан	1,57	0,93	2,70	2,19	1,51	2,83	8,96	0,76	2,97
Республика Ингушетия	1,23	0,96	2,07	1,67	1,31	2,47	1,42	0,87	2,31
Кабардино-Балкарская Республика	1,78	1,28	2,63	2,46	2,03	3,00	2,14	1,11	3,07
Республика Калмыкия	2,90	2,24	4,10	3,79	3,40	4,30	3,73	2,31	4,26
Карачаево-Черкесская Республика	1,63	0,88	2,76	2,10	1,37	4,54	2,17	1,62	6,85
Республика Северная Осетия-Алания	1,74	1,46	2,25	2,26	2,33	2,18	1,94	1,19	2,14
Чеченская Республика	0,83	0,83	0,40	0,52	0,52	0,00	1,10	0,54	0,00

Продолжение табл. 3

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
Краснодарский край	2,19	1,41	2,87	2,85	2,00	3,34	3,42	1,16	4,76
Ставропольский край	2,19	2,18	2,21	2,47	2,41	2,59	2,26	0,70	3,29
Астраханская область	2,11	1,81	2,38	2,63	2,88	2,45	2,25	1,47	2,36
Волгоградская область	2,31	1,42	3,12	2,56	1,76	3,08	2,47	1,02	3,53
Ростовская область	1,86	1,08	2,64	2,77	2,21	3,06	2,77	1,12	2,88
<b>ПФО</b>									
Республика Башкортостан	2,06	1,18	3,24	2,85	2,23	3,32	2,76	1,29	3,83
Республика Марий Эл	2,21	1,33	3,56	3,12	2,56	3,69	2,94	1,36	4,04
Республика Мордовия	1,68	1,02	3,23	1,44	0,88	3,07	1,57	0,78	3,39
Республика Татарстан (Татарстан)	2,06	1,23	3,57	2,00	1,44	2,64	2,32	1,01	3,59
Удмуртская Республика	2,35	0,98	3,83	2,95	1,60	3,86	2,96	0,85	4,36
Чувашская Республика – Чувашия	1,95	1,12	3,12	2,63	1,93	3,20	2,75	1,13	3,61
Кировская область	2,25	0,93	3,50	3,06	1,82	3,72	2,74	1,21	3,05
Нижегородская область	1,63	0,55	2,73	2,12	0,88	3,78	2,97	0,30	1,71
Оренбургская область	2,23	1,28	3,12	2,65	1,59	3,38	2,19	0,56	4,16
Пензенская область	2,37	1,16	3,80	3,19	1,93	4,21	2,43	0,89	3,75
Пермская область	2,51	1,57	3,22	2,92	2,69	3,03	2,68	0,90	3,61
Самарская область	1,73	0,90	2,68	1,92	0,97	2,90	1,61	0,58	2,52
Саратовская область	2,38	1,65	3,20	2,98	2,52	3,31	3,04	1,63	3,49
Ульяновская область	1,76	1,53	2,00	2,27	1,99	2,48	2,24	1,26	2,29
Коми-Пермяцкий автономный округ	2,23	0,92	4,65	2,92	1,43	4,45		0,65	5,00

Продолжение табл. 3

Субъекты РФ	2003		2004		2005	
	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ
<b>УФО</b>						
Курганская область	1,98	0,84	3,15	1,91	2,74	0,79
Свердловская область	2,16	1,31	2,95	1,66	2,61	1,20
Тюменская область	2,54	0,92	5,87	1,71	1,13	0,42
Челябинская область	1,73	1,07	2,43	1,92	2,34	0,92
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1,48	0,74	2,33	1,56	1,96	0,73
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,97	0,33	1,60	0,87	2,11	0,45
<b>СФО</b>						
Республика Алтай	1,88	0,90	3,46	1,26	2,83	0,79
Республика Бурятия	1,88	1,16	2,75	3,72	2,88	1,08
Республика Тыва	2,28	1,75	3,17	3,13	3,50	1,55
Республика Хакасия	2,48	1,43	3,63	2,42	3,59	1,76
Алтайский край	1,97	0,78	3,19	1,81	2,49	0,52
Красноярский край	2,41	1,92	2,74	3,41	2,81	1,27
Иркутская область	2,17	1,71	2,60	1,77	2,46	1,23
Кемеровская область	1,95	0,73	3,10	2,46	2,46	0,57
Новосибирская область	2,90	3,36	2,36	4,77	3,45	2,09
Омская область	3,40	3,60	3,00	4,04	3,44	3,09
Томская область	1,72	0,79	2,98	1,37	2,20	0,76
Читинская область	2,31	1,59	3,15	2,58	3,12	1,21
Агинский Бурятский автономный округ	1,68	1,01	3,85	1,93	2,54	1,19
Таймырский Долгано-Ненецкий автономный округ	2,38	1,00	5,65	1,26	0,00	0,00
			5,00			
			2,41			
			2,49			
			4,51			
			4,26			
			4,13			
			4,29			
			3,44			
			3,11			
			2,93			
			3,12			
			3,47			
			2,32			
			3,35			
			3,49			
			3,86			

Окончание табл. 3

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ	Конс. бюджет субъекта РФ	Рег. бюджет субъекта РФ	Мест. бюджет субъекта РФ
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	2,14	0,81	4,38	3,58	2,61	4,86	2,75	0,41	5,06
Эвенкийский автономный округ	0,64	0,69	0,00	1,08	1,16	0,01	0,00	0,00	0,00
<b>ДФО</b>									
Республика Саха (Якутия)	2,14	0,89	4,35	3,19	1,75	4,61	2,58	0,89	4,70
Приморский край	1,66	0,83	2,74	2,19	1,43	2,87	2,10	0,81	3,08
Хабаровский край	1,87	1,35	2,64	2,32	1,85	2,89	2,45	1,33	3,18
Амурская область	1,84	0,51	3,32	2,42	0,92	3,37	2,50	0,58	3,49
Камчатская область	1,56	1,03	2,32	2,20	2,26	2,17	2,31	1,24	2,23
Магаданская область	1,93	1,72	2,13	2,97	4,39	2,40	2,84	1,64	2,63
Сахалинская область	2,03	1,62	2,48	2,78	2,74	2,81	3,08	1,99	3,41
Еврейская автономная область	2,09	0,65	3,95	3,44	1,70	4,65	3,34	0,82	5,32
Корякский автономный округ	2,00	1,16	4,47	2,12	1,00	4,32	2,89	0,79	3,35
Чукотский автономный округ	1,99	0,98	3,68	2,31	1,51	3,93	2,17	0,73	4,17
<b>Итого</b>	<b>1,97</b>	<b>1,34</b>	<b>3,00</b>	<b>2,42</b>	<b>1,86</b>	<b>3,11</b>	<b>2,35</b>	<b>1,18</b>	<b>3,44</b>

Рассчитано по данным сайта <http://www.sach.gov.ru>



Таблица 4  
**Структура расходов на культуру из бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения**  
 тыс. руб.

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет
<b>ЦФО</b>									
Белгородская область	188,90	49,90	138,99	221,02	54,24	166,78	246,03	69,07	176,96
Брянская область	115,87	31,09	84,78	132,86	33,45	99,41	131,03	27,22	103,76
Владимирская область	155,85	26,45	129,46	177,39	29,21	148,17	163,22	22,94	140,28
Воронежская область	109,80	34,29	75,44	117,43	35,51	81,86	130,15	42,42	87,72
Ивановская область	146,44	54,87	91,57	173,67	63,96	109,72	186,94	69,85	117,03
Калужская область	189,88	62,05	127,82	202,71	59,01	143,70	220,59	61,08	159,56
Костромская область	182,82	60,03	122,80	189,99	58,66	131,27	195,72	64,52	131,19
Курская область	124,04	73,35	50,69	177,21	107,95	69,26	181,40	96,08	85,27
Липецкая область	207,84	91,51	116,33	260,66	111,07	149,59	291,17	97,23	193,94
Московская область	189,61	35,34	154,28	223,14	50,88	172,20	329,68	60,40	269,28
Орловская область	176,09	58,72	117,37	194,88	60,13	134,81	194,04	58,62	135,48
Рязанская область	180,54	51,99	128,54	206,83	60,07	146,76	213,53	68,81	144,72
Смоленская область	175,90	41,48	134,42	196,23	54,65	141,58	199,37	50,68	148,69
Тамбовская область	143,57	32,01	111,56	178,86	45,17	133,69	181,03	50,57	130,46
Тверская область	170,80	54,15	116,66	219,08	64,78	154,30	256,43	93,16	163,27
Тульская область	133,18	41,21	91,97	155,48	52,71	102,77	165,99	51,99	114,05
Ярославская область	218,94	76,42	142,59	235,16	70,91	164,25	253,92	98,07	155,85
г. Москва	289,35	289,35	0,00	310,37	310,37	0,00	347,39	347,39	0,00
<b>Всего по округу</b>	<b>200,59</b>	<b>113,65</b>	<b>86,94</b>	<b>226,80</b>	<b>126,74</b>	<b>100,06</b>	<b>262,43</b>	<b>141,59</b>	<b>120,85</b>

Продолжение табл. 4

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет
<b>СЗФО</b>									
Республика Карелия	305,42	137,03	168,32	329,39	143,88	185,45	354,96	153,29	201,72
Республика Коми	270,67	64,47	206,21	318,37	71,08р.	247,29	293,73	65,36	228,37
Архангельская область	199,09	66,82	132,27	234,45	80,45	153,95	254,96	86,31	168,65
Вологодская область	320,38	105,75	214,63	382,04	134,75	247,29	456,17	172,31	283,86
Калининградская область	163,36	54,28	109,08	176,15	64,02	112,13	260,82	74,29	186,47
Ленинградская область	189,88	57,48	132,40	257,13	79,09	177,97	278,89	70,95	207,99
Мурманская область	227,11	71,78	155,32	262,37	84,22	178,09	252,35	76,02	176,38
Новгородская область	165,38	29,46	135,99	197,11	34,10	163,02	250,16	42,84	207,37
Псковская область	199,09	81,25	117,83	178,62	46,88	131,74	169,85	44,57	125,29
г. Санкт-Петербург	347,94	341,28	6,66	394,94	387,75	7,18	365,62	355,12	10,50
Ненецкий автономный округ	1433,90	698,37	735,53	1 602,83	782,16	820,67	1761,23	788,56	972,62
<b>Всего по округу</b>	<b>270,80</b>	<b>164,73</b>	<b>106,07</b>	<b>312,43</b>	<b>187,93</b>	<b>124,50</b>	<b>321,32</b>	<b>180,83</b>	<b>140,49</b>
<b>ЮФО</b>									
Республика Адыгея (Адыгея)	205,29	122,53	82,69	188,52	87,46	101,06	196,66	94,98	101,67
Республика Дагестан	94,32	3540	58,92	9605	32,27	63,78	99,90	32,03	67,87
Республика Ингушетия	82,95	48,99	33,96	85,34	46,47	38,81	86,10	50,68	35,37
Кабардино-Балкарская Республика	97,84	44,09	53,76	104,59	47,82	56,77	112,02	48,75	63,27
Республика Калмыкия	316,92	157,67	159,24	366,67	187,04	179,62	292,89	148,59	144,31
Карачаево-Черкесская Республика	122,08	39,45	82,56	132,04	46,05	85,98	138,09	93,57	44,51
Республика Северная Осетия-Алания	137,69	74,85	62,83	153,00	87,46	65,61	148,01	78,37	69,64
Чеченская Республика	49,12	49,05	0,07	66,67	66,67	0,00	75,55	36,21	39,34
Краснодарский край	153,36	46,77	106,60	176,86	45,58	131,21	210,45	51,15	159,25

Продолжение табл. 4

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет
Ставропольский край	107,38	71,33	36,12	122,32	82,39	39,93	127,85	31,50	96,34
Астраханская область	133,57	55,58	77,99	144,58	65,19	79,39	148,22	68,97	79,21
Волгоградская область	130,11	38,41	91,64	136,22	37,40	98,88	146,81	39,39	107,37
Ростовская область	115,15	33,38	81,84	133,10	36,40	96,70	156,01	52,04	103,97
<b>Всего по округу ПФО</b>	<b>123,51</b>	<b>48,92</b>	<b>74,59</b>	<b>137,40</b>	<b>51,71</b>	<b>85,69</b>	<b>151,52</b>	<b>49,06</b>	<b>102,51</b>
Республика Башкортостан	192,62	62,77	129,85	198,53	66,67	131,86	198,43	64,37	134,06
Республика Марий Эл	149,51	54,34	95,17	188,57	77,92	110,66	176,80	66,46	110,34
Республика Мордовия	165,77	71,33	94,45	189,75	86,69	103,12	190,54	82,13	108,41
Республика Татарстан (Татарстан)	245,79	94,84	150,95	247,64	95,23	152,41	282,81	103,55	179,26
Удмуртская Республика	186,09	40,30	145,79	204,59	44,76	159,84	217,97	49,90	168,08
Чувашская Республика – Чувашия	144,94	48,92	96,02	156,89	51,30	105,59	174,61	57,21	117,45
Кировская область	102,16	17,31	84,85	121,44	22,03	99,41	196,08	43,16	152,98
Нижегородская область	141,35	39,45	101,89	162,43	39,52	122,91	139,29	23,88	115,46
Оренбургская область	138,47	36,51	101,96	163,55	44,35	119,14	174,45	50,10	124,35
Пензенская область	210,52	56,76	153,76	236,75	72,14	164,61	145,66	37,15	108,52
Пермская область	159,63	31,94	127,69	185,81	38,87	146,94	228,68	69,17	159,46
Самарская область	129,59	36,12	93,47	148,76	37,99	110,78	139,45	37,51	101,93
Саратовская область	142,26	52,12	90,14	155,48	54,89	100,53	169,70	69,80	99,84
Ульяновская область	94,91	41,41	53,49	111,31	43,11	68,20	116,93	46,24	70,69
Коми-Пермяцкий автономный округ	311,37	83,34	228,09	321,61	79,39	242,23	0,00	0,00	0,00
<b>Всего по округу</b>	<b>164,01</b>	<b>50,49</b>	<b>113,52</b>	<b>180,33</b>	<b>55,48</b>	<b>124,85</b>	<b>189,13</b>	<b>58,52</b>	<b>130,62</b>

Продолжение табл. 4

Субъекты РФ	2003				2004				2005			
	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет
<b>УФО</b>												
Курганская область	147,88	31,48	116,46	154,77	33,33	121,44	162,23	38,82	123,41			
Свердловская область	149,44	43,76	105,68	172,56	50,65	121,91	200,16	63,22	136,94			
Тюменская область	396,15	96,80	299,41	462,60	157,54	305,01	444,15	147,81	296,34			
Челябинская область	122,27	39,12	83,15	152,83	43,52	109,31	161,81	50,52	111,29			
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	845,40	222,53	622,86	957,01	273,79	683,22	902,66	241,64	660,97			
Ямало-Ненецкий автономный округ	755,39	125,60	629,78	829,98	144,82	685,16	1083,07	164,21	918,86			
<b>Всего по округу СФО</b>	<b>275,51</b>	<b>71,65</b>	<b>203,85</b>	<b>318,32р.</b>	<b>89,34</b>	<b>228,98</b>	<b>335,32</b>	<b>92,63</b>	<b>242,74</b>			
Республика Алтай	357,54	105,55	251,99	385,10	89,22	295,88	434,01	104,34	329,68			
Республика Бурятия	237,82	79,82	158,00	267,67	87,99	179,74	247,28	78,00	169,28			
Республика Тыва	363,55	174,66	188,90	384,57	167,26	217,31	400,26	165,46	234,74			
Республика Хакасия	189,16	56,89	132,27	218,96	66,14	152,83	248,90	84,17	164,79			
Алтайский край	144,81	29,07	115,74	154,48	32,27	122,20	144,67	25,39	119,33			
Красноярский край	316,66	102,61	213,98	332,27	102,94	229,33	372,94	117,61	255,33			
Иркутская область	204,64	76,62	128,09	275,68	46,76	228,86	232,71	89,24	143,47			
Кемеровская область	181,19	32,46	148,73	191,46	69,32	122,20	261,29	43,83	217,45			
Новосибирская область	232,46	146,05	86,41	267,90	158,72	109,19	283,49	120,74	162,70			
Омская область	229,13	161,20	67,93	339,40	255,01	84,39	366,93	284,06	82,86			
Томская область	185,30	49,18	136,05	214,66	55,59	159,07	224,50	61,08	163,43			
Читинская область	279,82	103,33	176,49	258,83	83,39	175,44	260,19	79,83	180,36			
Агинский Бурятский автономный округ	433,31	198,56	234,75	505,30	291,93	213,37	465,46	191,85	273,62			

Окончание табл. 4

Субъекты РФ	2003			2004			2005		
	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет	Конс. бюджет	Рег. бюджет	Мест. бюджет
Таймырский Долгано-Ненецкий автономный округ	1865,97	552,97	1312,93	1 765,02	568,08	1 196,94	0,00	0,00	0,00
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	263,95	63,23	200,72	356,54	148,65	207,89	250,57	34,80	215,83
Эвенкийский автономный округ	768,84	768,84	0,00	1 009,72	1 009,19	0,53	0,00	0,00	1693,04
<b>Всего по округу ДФО</b>	<b>229,26</b>	<b>89,22</b>	<b>140,04</b>	<b>263,37</b>	<b>103,65</b>	<b>159,72</b>	<b>273,72</b>	<b>101,36</b>	<b>172,36</b>
Республика Саха (Якутия)	814,89	217,50	597,39	917,02	248,00	669,02	913,64	282,97	630,67
Приморский край	170,02	47,75	122,27	182,21	55,95	126,27	179,47	53,40	126,07
Хабаровский край	274,07	119,27	154,80	325,74	142,70	183,04	317,45	135,27	182,13
Амурская область	240,50	34,88	205,62	253,00	37,34	215,67	266,93	51,83	215,15
Камчатская область	378,77	147,22	231,55	393,82	152,12	241,70	469,64	203,50	266,14
Магаданская область	729,33	314,70	414,63	781,98	331,39	450,59	789,03	358,46	430,56
Сахалинская область	394,25	165,12	229,20	474,32	190,93	283,39	526,38	234,80	291,59
Еврейская автономная область	287,98	50,10	237,88	321,67	65,14	256,54	312,38	58,41	253,92
Корякский автономный округ	1380,01	593,79	786,22	1 348,65	419,61	929,03	1971,63	515,52	1456,11
Чукотский автономный округ	3119,66	963,95	2155,72	3 864,96	1 683,92	2 181,04	3152,77	906,11	2246,66
<b>Всего по округу</b>	<b>368,45</b>	<b>116,53</b>	<b>251,93</b>	<b>415,14</b>	<b>136,93</b>	<b>278,27</b>	<b>418,91</b>	<b>142,58</b>	<b>276,33</b>

Расчитано по данным сайта <http://www.ach.gov.ru>

Таблица 5

## Число театров в субъектах Российской Федерации в 2007 г.

Субъекты РФ	Всего театров	Количество помещений (зданий)	Из них:		
			требуют капитального ремонта	аварийные	арендованные
<b>ВСЕГО</b>	<b>563</b>	<b>891</b>	<b>297</b>	<b>24</b>	<b>174</b>
<i>федеральное ведение</i>	24	70	18	4	15
<i>местное ведение</i>	539	821	279	20	159
<b>ЦФО</b>	<b>178</b>	<b>304</b>	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>52</b>
Белгородская область	3	3	2	—	—
Брянская область	3	3	2	—	—
Владимирская область	2	2	—	—	—
Воронежская область	6	8	2	—	1
Ивановская область	4	8	1	1	1
Калужская область	3	3	2	—	—
Костромская область	3	8	6	—	1
Курская область	2	2	—	—	1
Липецкая область	4	9	2	—	1
Московская область	29	37	9	—	18
Орловская область	4	4	—	—	—
Рязанская область	4	5	2	—	1
Смоленская область	3	4	2	—	—
Тамбовская область	2	2	—	—	1
Тверская область	5	8	4	—	—
Тульская область	5	5	3	—	—
<b>Ярославская область</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	—	<b>1</b>
<i>федеральное ведение</i>	1	1	1	—	—
<i>местное ведение</i>	4	4	—	—	1
<b>г. Москва</b>	<b>91</b>	<b>188</b>	<b>48</b>	<b>8</b>	<b>26</b>
<i>федеральное ведение</i>	16	50	12	4	8
<i>местное ведение</i>	75	138	36	4	18
<b>СЗФО</b>	<b>69</b>	<b>138</b>	<b>43</b>	<b>2</b>	<b>61</b>
Республика Карелия	4	5	—	—	3
Республика Коми	5	6	—	—	2
Архангельская область	5	6	2	—	2
Вологодская область	6	8	3	—	1
Калининградская область	4	5	1	—	—
<b>Ленинградская область</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	—	<b>21</b>
<i>федеральное ведение</i>	1	6	0	—	6
<i>местное ведение</i>	7	18	8	—	15
Мурманская область	2	8	0	—	7
Новгородская область	2	2	1	—	—
Псковская область	3	3	1	—	—
Ненецкий автономный округ	—	—	—	—	—
<b>г. Санкт-Петербург</b>	<b>30</b>	<b>71</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>25</b>
<i>федеральное ведение</i>	4	11	3	—	1
<i>местное ведение</i>	26	60	24	2	24

Продолжение табл. 5

Субъекты РФ	Всего театров	Количество помещений (зданий)	Из них:		
			требуют капитального ремонта	аварийные	арендованные
<b>ЮФО</b>	<b>69</b>	<b>82</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>16</b>
Республика Адыгея (Адыгея)	3	3	—	—	2
Республика Дагестан	11	11	4	—	1
Республика Ингушетия	4	4	—	—	3
Кабардино-Балкарская Республика	5	5	2	—	1
Республика Калмыкия	3	3	1	—	—
Карачаево-Черкесская Республика	4	4	—	—	3
Республика Северная Осетия-Алания	7	9	1	—	3
Чеченская Республика	3	3	1	—	2
Краснодарский край	5	6	4	—	—
Ставропольский край	3	3	1	1	—
Астраханская область	4	4	1	—	—
Волгоградская область	9	11	5	—	1
Ростовская область	8	16	6	—	—
<b>ПФО</b>	<b>111</b>	<b>152</b>	<b>59</b>	<b>2</b>	<b>22</b>
Республика Башкортостан	12	14	5	—	—
Республика Марий Эл	6	6	—	—	3
Республика Мордовия	5	5	2	—	1
Республика Татарстан (Татарстан)	14	16	4	—	1
Удмуртская Республика	7	10	6	—	1
Чувашская Республика – Чувашия	6	8	1	1	3
Кировская область	3	5	3	—	1
Нижегородская область	11	18	12	—	3
Оренбургская область	7	8	3	—	—
Пензенская область	4	5	1	—	1
Пермская область	10	20	9	1	1
Самарская область	10	17	7	—	4
Саратовская область	12	12	1	—	2
Ульяновская область	4	8	5	—	1
<b>УФО</b>	<b>37</b>	<b>58</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Курганская область	3	3	1	—	—
<b>Свердловская область</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>—</b>	<b>1</b>
<i>федеральное ведение</i>	1	1	1	—	—
<i>местное ведение</i>	10	13	3	—	1
Тюменская область	4	11	9	1	—
Челябинская область	13	23	8	1	—
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	6	7	2	—	3
Ямало-Ненецкий автономный округ	—	—	—	—	—

Окончание табл. 5

Субъекты РФ	Всего театров	Количество помещений (зданий)	Из них:		
			требуют капитального ремонта	аварийные	арендованные
<b>СФО</b>	<b>72</b>	<b>114</b>	<b>46</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
Республика Алтай	1	1	—	—	—
Республика Бурятия	4	9	5	1	1
Республика Тыва	1	3	—	—	—
Республика Хакасия	4	4	2	—	1
Алтайский край	6	10	2	—	—
Красноярский край	12	26	15	3	2
Иркутская область	10	17	4	2	1
Кемеровская область	7	13	6	2	2
<b>Новосибирская область</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>—</b>	<b>2</b>
<i>федеральное ведение</i>	1	1	1	—	—
<i>местное ведение</i>	8	11	3	—	2
Омская область	10	11	5	—	—
Томская область	3	3	1	—	2
Читинская область	5	5	2	—	1
Агинский Бурятский автономный округ	—	—	—	—	—
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	—	—	—	—	—
<b>ДФО</b>	<b>27</b>	<b>43</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
Республика Саха (Якутия)	7	12	6	—	1
Приморский край	5	5	2	—	1
Хабаровский край	5	7	1	—	2
Амурская область	3	4	2	—	—
Камчатская область	2	2	1	—	—
Магаданская область	2	6	1	—	2
Сахалинская область	2	6	—	—	1
Еврейская автономная область	1	1	—	—	—
Корякский автономный округ	—	—	—	—	—
Чукотский автономный округ	—	—	—	—	—

Источник: Театры Российской Федерации в цифрах 2007. М.: Федеральное агентство по культуре и кинематографии, 2007.



Таблица 6

## Число музеев в субъектах Российской Федерации в 2007 г.

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ
							требующие ремонта	аварийные		
<b>Всего по России</b>	<b>486449,5</b>	<b>3826038</b>	<b>1422179</b>	<b>374339</b>	<b>8066</b>	<b>4391</b>	<b>2962</b>	<b>494</b>	<b>42,8</b>	—
<i>федеральное ведение</i>	115407,3	1271081	293792	131323	1828	1135	718	120	45,8	—
<i>местное ведение</i>	371042,2	2554957	1128387	243016	6238	3256	2244	374	42,0	—
<b>ЦФО</b>	<b>38373,1</b>	<b>1179499</b>	<b>409396</b>	<b>124535</b>	<b>2121</b>	<b>1152</b>	<b>811</b>	<b>111</b>	<b>43,5</b>	—
Белгородская область	6026,2	36426	14097	2228	51	18	11	2	25,5	22
<i>федеральное ведение</i>	6000	8460	945	153	1	1	—	—	—	—
<i>местное ведение</i>	26,2	27966	13152	2075	50	17	11	2	26,0	—
Брянская область	30,4	20183	11233	1115	45	10	13	—	28,9	30
Владимирская область	55,7	47644	17378	4313	129	101	91	9	77,5	85
<i>федеральное ведение</i>	32,1	32570	10162	2889	77	58	57	3	77,9	—
<i>местное ведение</i>	23,6	15074	7216	1424	52	43	34	6	76,9	—
Воронежская область	1116,7	18534	12255	2268	32	15	12	—	37,5	47-48
Ивановская область	88,7	26038	10886	2507	62	45	33	9	67,7	78
Калужская область	17,1	23137	11295	1775	49	22	17	1	36,7	44
<i>федеральное ведение</i>	16	17964	8835	1473	41	18	16	1	41,5	—
<i>местное ведение</i>	1,1	5173	2460	302	8	4	1	—	12,5	—
Костромская область	544,3	23116	11624	2376	87	57	19	4	26,4	25
<i>федеральное ведение</i>	242	2339	989	181	11	3	1	—	9,1	—

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		лока-затель	место среди субъектов РФ
							требующие капитального ремонта	аварийные		
<i>местное ведение</i>	302,3	20777	10635	2195	76	54	18	4	28,9	—
Курская область	13,1	10894	6377	1301	40	13	9	—	22,5	17
Липецкая область	18,4	13751	7570	1117	29	17	10	1	37,9	49
<i>федеральное ведение</i>	1,4	202	182	—	1	1	—	—	—	—
<i>местное ведение</i>	17	13549	7388	1117	28	16	10	1	39,3	—
Московская область	1128	153933	51753	11710	431	211	182	24	47,8	60
<i>федеральное ведение</i>	931,3	60163	8313	2722	165	80	79	2	49,1	—
<i>местное ведение</i>	196,7	93770	43440	8988	266	131	103	22	47,0	—
Орловская область	88,1	19141	7256	1861	44	27	10	1	25,0	20
<i>федеральное ведение</i>	83	5110	1024	216	23	12	1	—	4,3	—
<i>местное ведение</i>	5,1	14031	6232	1645	21	15	9	1	47,6	—
Рязанская область	81,6	30235	17174	3120	101	39	32	4	35,6	41
<i>федеральное ведение</i>	26,4	8790	5252	1504	19	1	2	—	10,5	—
<i>местное ведение</i>	55,2	21445	11922	1616	82	38	30	4	41,5	—
Смоленская область	24703,6	26818	12628	2787	87	58	34	3	42,5	55
<i>федеральное ведение</i>	18,5	360	35	9	2	0	—	—	—	—
<i>местное ведение</i>	24685,1	26458	12593	2778	85	58	34	3	43,5	—
Тамбовская область	23,6	15312	9792	1328	33	21	10	—	30,3	33
Тверская область	100,6	38736	15680	4278	99	47	39	4	43,4	57
<i>федеральное ведение</i>	17,6	6745	957	473	16	11	4	2	37,5	—

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь по хранению фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		пока-затель	место среди субъектов РФ
							требующие капремонта	аварийные		
<i>местное ведение</i>	83	31991	14723	3805	83	36	35	2	44,6	—
Тульская область	3432,8	66559	19666	2601	217	89	130	9	64,1	77
<i>федеральное ведение</i>	2731	38640	5497	720	155	62	100	6	68,4	—
<i>местное ведение</i>	701,8	27919	14169	1881	62	27	30	3	53,2	—
Ярославская область	68,5	66019	23321	7444	191	160	49	12	31,9	36-37
<i>федеральное ведение</i>	8,7	18020	3194	1591	62	52	9	3	19,4	—
<i>местное ведение</i>	59,8	47999	20127	5853	129	108	40	9	38,0	—
г. Москва	835,7	543023	149411	70406	394	202	110	28	35,0	39-40
<i>федеральное ведение</i>	90,4	388034	95429	58706	234	152	73	23	41,0	—
<i>местное ведение</i>	745,3	154989	53982	11700	160	50	37	5	26,3	—
<b>СФО</b>	<b>116344,4</b>	<b>1122781</b>	<b>300490</b>	<b>109075</b>	<b>1737</b>	<b>1147</b>	<b>739</b>	<b>164</b>	<b>52,0</b>	—
Республика Карелия	76,8	41905	7553	4744	195	84	33	7	20,5	14
<i>федеральное ведение</i>	56	25796	2836	1055	166	67	16	4	12,0	—
<i>местное ведение</i>	20,8	16109	4717	3689	29	17	17	3	69,0	—
Республика Коми	16,9	20793	11732	2427	52	17	15	4	36,5	43
Архангельская область	102872,9	106259	17663	7859	309	246	175	48	72,2	80
<i>федеральное ведение</i>	102840	64089	3823	2183	225	203	132	37	75,1	—
<i>местное ведение</i>	32,9	42170	13840	5676	84	43	43	11	64,3	—
Вологодская область	139,4	80741	35928	9657	268	193	141	16	58,6	72
<i>федеральное ведение</i>	20	21547	6530	2015	66	66	52	3	83,3	—

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь по хранению фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ
							требующие капитального ремонта	аварийные		
<i>местное ведение</i>	119,4	59194	29398	7642	202	127	89	13	50,5	—
Калининградская область	163,8	36867	15052	3625	43	25	11	15	60,5	75
<i>федеральное ведение</i>	4,2	12848	6380	490	15	4	2	1	20,0	—
<i>местное ведение</i>	159,6	24019	8672	3135	28	21	9	14	82,1	—
Ленинградская область	498,8	109970	12465	4372	124	104	83	10	75,0	82-84
Мурманская область	1,7	12256	5739	970	16	1	6	—	37,5	47-48
Новгородская область	71,2	61981	17905	5252	144	114	27	3	20,8	15
<i>федеральное ведение</i>	70	58607	15695	4858	128	108	23	3	20,3	—
<i>местное ведение</i>	1,2	3374	2210	394	16	6	4	—	25,0	—
Псковская область	8931,1	41243	14490	2827	150	61	35	10	30,0	32
<i>федеральное ведение</i>	1080,5	18743	3494	330	57	20	4	1	8,8	—
<i>местное ведение</i>	7850,6	22500	10996	2497	93	41	31	9	43,0	—
Ненецкий автономный округ	2149	2011	387	196	8	1	6	—	75,0	82-84
г. Санкт-Петербург	1422,8	608755	161576	67146	428	301	207	51	60,3	74
<i>федеральное ведение</i>	626,5	441112	112145	48904	253	175	131	32	64,4	—
<i>местное ведение</i>	796,3	167643	49431	18242	175	126	76	19	54,3	—
<b>ЮФО</b>	<b>306678,5</b>	<b>285663</b>	<b>129352</b>	<b>25937</b>	<b>1355</b>	<b>983</b>	<b>604</b>	<b>98</b>	<b>51,8</b>	—
Республика Адыгея (Адыгея)	2,6	7678	3731	967	14	5	6	—	42,9	56
<i>федеральное ведение</i>	0,6	888	286	87	2	1	2	—	100,0	—

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель загель	место среди субъектов РФ
							требующие капитального ремонта	аварийные		
<i>местное ведение</i>	2	6790	3445	880	12	4	4	—	33,3	—
Республика Дагестан	444,9	20791	11574	1521	33	19	13	—	39,4	51
Республика Ингушетия	64004,1	1330	693	79	5	—	—	—	—	1-3
Кабардино-Балкарская Республика	3,9	4533	2352	1033	12	4	4	1	41,7	54
Республика Калмыкия	4	2963	2317	570	8	—	—	—	—	—
Карачаево-Черкесская Республика	824	12760	1579	127	45	43	29	11	88,9	86
Республика Северная Осетия - Алания	12,8	7803	4989	854	34	13	14	11	73,5	81
Чеченская Республика	240007,1	3363	1980	501	681	673	335	48	56,2	70-71
Краснодарский край	799,2	44438	23964	5482	108	38	38	4	38,9	50
Ставропольский край	229,7	23290	12514	2195	75	34	30	7	49,3	62-63
Астраханская область	3,3	24734	9051	1043	36	29	17	—	47,2	59
Волгоградская область	64,6	56053	19690	4051	87	39	39	9	55,2	69
Ростовская область	278,3	75927	34918	7514	217	86	74	6	36,9	45
<i>федеральное ведение</i>	162	9557	1633	404	73	19	10	—	13,7	—
<i>местное ведение</i>	116,3	66370	33285	7110	144	67	64	6	48,6	—
<b>Итого</b>	<b>5132,7</b>	<b>539700</b>	<b>233336</b>	<b>48602</b>	<b>1108</b>	<b>447</b>	<b>331</b>	<b>63</b>	<b>35,6</b>	<b>—</b>
Республика Башкортостан	23,3	37609	22942	3116	100	13	20	6	26,0	23

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ
							требующие капитального ремонта	аварийные		
Республика Марий Эл	245,6	23094	9256	1714	73	55	30	15	61,6	76
Республика Мордовия	5,6	14573	8234	1525	27	6	5		18,5	10
Республика Татарстан (Татарстан)	3632,9	113768	35960	11092	192	71	50	11	31,8	35
Удмуртская Республика	74,2	30178	13674	3030	98	19	31	4	35,7	42
Чувашская Республика	5,7	19969	11202	1466	39	12	10	1	28,2	29
Кировская область	15,6	38535	17948	3178	81	21	24	8	39,5	52
Нижегородская область	102,8	51183	21179	3776	119	61	48	5	44,5	58
<i>федеральное ведение</i>		4519			2	1	1		50,0	—
<i>местное ведение</i>	102,8	46664	21179	3776	117	60	47	5	44,4	—
Оренбургская область	531,1	14101	8514	2498	27	12	11	—	40,7	53
Пензенская область	201,6	20250	7729	1964	56	20	10	1	19,6	12
<i>федеральное ведение</i>	188,3	5734	1218	213	25	7	4	—	16,0	—
<i>местное ведение</i>	13,3	14516	6511	1751	31	13	6	1	22,6	—
Пермская область	80,5	51887	29955	6850	116	71	23	2	21,6	16
Самарская область	28	38697	19614	3555	67	24	27	6	49,3	62-63
Саратовская область	7,4	33367	14731	3787	48	25	13	1	29,2	31
<i>федеральное ведение</i>	1,4	10763	3939	969	8	8	4	—	50,0	—
<i>местное ведение</i>	6	22604	10792	2818	40	17	9	1	25,0	—
Ульяновская область	178,4	52489	12398	1051	65	37	29	3	49,2	61

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:			Число строений					% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь по хранению фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ		
							требующие капитального ремонта	аварийные				
<i>федеральное ведение</i>	174,3	22222	1374	349	33	19	10	—	30,3	—		
<i>местное ведение</i>	4,1	30267	11024	702	32	18	19	3	68,8	—		
<b>УФО</b>	<b>526,1</b>	<b>207028</b>	<b>107160</b>	<b>24051</b>	<b>419</b>	<b>153</b>	<b>151</b>	<b>19</b>	<b>40,6</b>			
Курганская область	7,1	13004	8281	1052	26	14	10	3	50,0	64-67		
Свердловская область	109,7	92066	50551	10609	178	81	88	12	56,2	70-71		
<i>федеральное ведение</i>	—	50	—	—	1	—	—	—	—	—		
<i>местное ведение</i>	109,7	92016	50551	10609	177	81	88	12	56,5			
Тюменская область	197,8	18932	7343	4108	69	39	18	4	31,9	36-37		
Челябинская область	27	36245	19152	3464	63	15	22		34,9	38		
Ханты-Мансийский автономный округ	146,6	35036	15705	3683	52	2	9		17,3	8		
Ямало-Ненецкий автономный округ	37,9	11745	6128	1135	31	2	4		12,9	6		
<b>СФО</b>	<b>19166,8</b>	<b>387608</b>	<b>185412</b>	<b>32738</b>	<b>954</b>	<b>453</b>	<b>233</b>	<b>20</b>	<b>26,5</b>			
Республика Алтай	3,8	3849	1777	417	5	1	3		60,0	73		
Республика Бурятия	31,3	16738	9898	2050	94	74	17	9	27,7	28		
Республика Тыва	7,7	8812	5282	755	17	4	1	1	11,8	5		
Республика Хакасия	18438	7227	3297	1224	22	3	3	1	18,2	9		
Алтайский край	26,6	26024	16688	2985	81	18	19	3	27,2	26		
Красноярский край	24,6	134594	29499	7771	312	222	37	4	13,1	7		

Продолжение табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений					% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ	
							требующие капитального ремонта	аварийные			
Иркутская область	111,4	73578	57576	5046	155	68	84	1	54,8	68	
Кемеровская область	477,7	30478	15278	2719	103	21	25	—	24,3	19	
Новосибирская область	5,4	28743	15448	2588	33	10	9	—	27,3	27	
Омская область	20,1	31234	16614	3722	71	18	16	1	23,9	18	
Томская область	3,3	10120	4971	1846	23	7	7	—	30,4	34	
Читинская область	15,6	13315	7270	1385	27	7	10	—	37,0	46	
Агинский Бурятский автономный округ	0,4	1300	690	80	1	—	—	—	—	1-3	
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0,9	1596	1124	150	10	—	2	—	20,0	13	
<b>ДФО</b>	<b>227,9</b>	<b>103759</b>	<b>57033</b>	<b>9401</b>	<b>372</b>	<b>56</b>	<b>93</b>	<b>19</b>	<b>30,1</b>	—	
Республика Саха (Якутия)	194,9	37088	23079	1730	225	21	43	14	25,3	21	
Приморский край	10,5	15916	7887	2125	32	11	16	—	50,0	64-67	
Хабаровский край	9,8	14020	7531	1689	23	3	6	—	26,1	24	
Амурская область	4,3	13077	6734	1337	26	7	5	—	19,2	11	
Камчатская область	2,2	3610	2215	487	20	5	5	2	35,0	39-40	
Магаданская область	1,5	5459	1989	650	4	1	2	—	50,0	64-67	
Сахалинская область	3,6	8262	4198	864	25	7	14	3	68,0	79	
Корякский автономный округ	0,8	1098	628	81	5	—	—	—	—	1-3	



Окончание табл. 6

Субъекты РФ	Общая площадь территории музея (га)	Общая площадь помещений (кв.м)	Из нее:		Число строений				% строений в неудовлетворительном состоянии	
			экспозиционно-выставочная площадь	площадь под хранение фонда	всего	памятники истории и культуры	из них:		показатель	место среди субъектов РФ
							требующие капитального ремонта	аварийные		
Чукотский автономный округ	0,3	4589	2302	378	10	—	1	—	10,0	4
Еврейская автономная область	—	640	470	60	2	1	1	—	50,0	64-67

Источник: Культура России: Информ. – анализ. сб. / Под ред. М. Е. Швыдкого. М., 2007.

Таблица 7

## Число библиотек в субъектах Российской Федерации

Субъекты РФ	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Российская Федерация (в среднем)</b>	<b>556,25</b>	<b>556,61</b>	<b>559,69</b>	<b>551,05</b>	<b>546,41</b>	<b>534,93</b>
<b>ЦФО</b>	<b>11937</b>	<b>12069</b>	<b>12059</b>	<b>11996</b>	<b>11860</b>	<b>11466</b>
Белгородская область	660	659	659	660	656	656
Брянская область	752	750	749	741	735	722
Владимирская область	516	517	514	514	510	479
Воронежская область	957	949	944	922	915	898
Ивановская область	426	424	417	413	413	413
Калужская область	513	512	512	512	507	498
Костромская область	466	468	468	464	452	438
Курская область	642	807	807	806	804	717
Липецкая область	533	534	536	538	537	537
Московская область	1388	1390	1399	1399	1387	1377
Орловская область	520	521	517	516	516	418
Рязанская область	751	748	747	744	738	725
Смоленская область	607	604	604	594	594	593
Тамбовская область	666	666	667	667	657	614
Тверская область	948	945	945	939	903	884
Тульская область	663	665	661	653	638	618
Ярославская область	493	470	473	472	456	416
г. Москва	436	440	442	442	442	445
<b>СЗФО</b>	<b>4091</b>	<b>4072</b>	<b>4015</b>	<b>3969</b>	<b>3927</b>	<b>3676</b>
Республика Карелия	335	332	292	276	267	249
Республика Коми	376	377	376	355	353	373
Архангельская область	524	524	524	529	526	518
Вологодская область	714	709	710	706	703	684
Калининградская область	292	292	292	291	291	290
Ленинградская область	464	464	463	458	443	292
Мурманская область	212	210	204	202	198	192
Новгородская область	421	416	415	414	413	411
Псковская область	527	522	513	512	510	475
Ненецкий автономный округ	35	35	35	35	35	2
г. Санкт-Петербург	191	191	191	191	188	190
<b>ЮФО</b>	<b>5943</b>	<b>6192</b>	<b>6205</b>	<b>6240</b>	<b>6212</b>	<b>6144</b>
Республика Адыгея 153 (Адыгея)	153	153	152	153	153	
Республика Дагестан	1052	1075	1100	1120	1121	1098
Республика Ингушетия	49	48	47	47	47	47
Кабардино-Балкарская Республика	174	175	175	175	175	165
Республика Калмыкия	175	174	174	174	171	164
Карачаево-Черкесская Республика	168	169	169	169	169	169
Республика Северная Осетия – Алания	159	156	156	156	156	156

Продолжение табл. 7

Субъекты РФ	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Чеченская Республика	297	258	257	268	272	265
Краснодарский край	1024	1024	1028	1033	1038	1036
Ставропольский край	640	639	639	638	638	637
Астраханская область	301	301	301	299	299	293
Волгоградская область	829	829	830	831	829	828
Ростовская область	1190	1191	1176	1178	1144	1136
<b>ПФО</b>	<b>12998</b>	<b>12999</b>	<b>12918</b>	<b>12817</b>	<b>12711</b>	<b>12584</b>
Республика Башкортостан	1757	1768	1778	1783	1782	1780
Республика Марий Эл	345	343	340	339	337	332
Республика Мордовия	587	585	583	584	578	571
Республика Татарстан (Татарстан)	1650	1646	1636	1634	1631	1629
Удмуртская Республика	581	582	581	582	575	574
Чувашская Республика – Чувашия	685	685	681	676	671	656
Кировская область	953	948	934	911	906	883
Нижегородская область	1178	1184	1183	1176	1166	1160
Оренбургская область	995	1000	1005	1009	995	993
Пензенская область	722	721	852	710	695	657
Пермская область	1031	1024	972	909	867	858
Самарская область	840	842	837	837	840	853
Саратовская область	1061	1061	1061	1061	1061	1061
Ульяновская область	613	610	607	606	607	595
Коми-Пермяцкий автономный округ						
<b>УФО</b>	<b>3523</b>	<b>3512</b>	<b>3468</b>	<b>3393</b>	<b>3376</b>	<b>3341</b>
Курганская область	635	632	627	626	624	615
Свердловская область	1020	1019	997	994	997	972
Тюменская область	643	643	620	551	537	521
Челябинская область	873	868	876	875	872	908
Ханты-Мансийский автономный округ –Югра	252	250	250	249	249	231
Ямало-Ненецкий автономный округ	100	100	98	98	97	94
<b>СФО</b>	<b>7788</b>	<b>7743</b>	<b>7741</b>	<b>7730</b>	<b>7701</b>	<b>7611</b>
Республика Бурятия	492	493	492	494	497	496
Республика Алтай	164	165	164	165	165	166
Республика Тыва	180	180	180	180	180	180
Республика Хакасия	222	222	222	223	224	224
Алтайский край	1166	1169	1162	1162	1154	1138
Красноярский край	1143	1142	1141	1134	1128	1118
Иркутская область	701	701	699	694	691	682
Кемеровская область	781	776	773	771	758	752
Новосибирская область	878	884	887	887	885	885
Омская область	870	868	865	864	861	842
Томская область	351	325	327	324	324	306
Читинская область	599	587	588	592	594	586

Окончание табл. 7

Субъекты РФ	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Агинский Бурятский автономный округ	45	45	45	45	45	45
Таймырский (Долгано–Ненецкий) автономный округ	32	32	32	32	32	28
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	138	138	138	138	138	138
Эвенкийский автономный округ	26	26	26	25	25	25
<b>ДФО</b>	<b>2402</b>	<b>2385</b>	<b>2361</b>	<b>2347</b>	<b>2297</b>	<b>2249</b>
Республика Саха (Якутия)	530	529	530	530	531	530
Приморский край	574	565	549	534	502	480
Хабаровский край	335	335	335	336	335	330
Амурская область	421	421	419	419	414	404
Камчатская область	84	83	82	81	80	79
Магаданская область	64	61	58	58	56	52
Сахалинская область	200	198	197	198	188	183
Еврейская автономная область	97	97	97	97	97	97
Корякский автономный округ	38	38	38	38	38	38
Чукотский автономный округ	59	58	56	56	56	56

Источник: Культура России: Информ. – аналит. сб. / Под ред. М.Е.Швыдкого. М., 2007,

Таблица 8

## Обеспеченность жителей субъектов Российской Федерации учреждениями культуры

Субъекты РФ	Обеспеченность театрами на 10 тыс. чел.						Обеспеченность музеями на 10 тыс. чел.						Обеспеченность библиотеками на 10 тыс. чел.											
	2001		2003		2005		2006		2001		2003		2005		2006		2001		2003		2005		2006	
	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,22	0,22	0,23	0,23	0,24	0,24	0,25	0,25	4,51	4,51	4,57	4,57	4,56	4,56	4,40	4,40
<b>Среднероссийский уровень</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,24</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>4,51</b>	<b>4,51</b>	<b>4,57</b>	<b>4,57</b>	<b>4,56</b>	<b>4,56</b>	<b>4,40</b>	<b>4,40</b>
<b>ЦФО</b>																								
Белгородская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,16	0,16	0,16	0,16	0,19	0,17	0,17	0,17	0,17	4,38	4,38	4,36	4,36	4,34	4,34	4,33	4,33
Брянская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	5,40	5,40	5,50	5,50	5,52	5,52	5,48	5,48
Владимирская область	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	3,35	3,35	3,42	3,42	3,46	3,46	3,28	3,28
Воронежская область	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	3,99	3,99	4,01	4,01	3,95	3,95	3,91	3,91
Ивановская область	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,16	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	3,67	3,67	3,69	3,69	3,75	3,75	3,80	3,80
Калужская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,24	0,24	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	4,89	4,89	4,98	4,98	5,00	5,00	4,94	4,94
Костромская область	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,38	0,38	0,40	0,40	0,44	0,43	0,43	0,43	0,43	6,26	6,26	6,45	6,45	6,38	6,38	6,24	6,24
Курская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,14	0,14	0,25	0,25	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	5,14	5,14	6,64	6,64	6,79	6,79	6,12	6,12
Липецкая область	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,13	0,13	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,16	4,37	4,37	4,46	4,46	4,55	4,55	4,57	4,57
Московская область	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,12	0,12	0,12	0,12	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15	2,10	2,10	2,11	2,11	2,09	2,09	2,07	2,07
Орловская область	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,17	0,17	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	5,99	5,99	6,08	6,08	6,19	6,19	5,06	5,06
Рязанская область	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,15	0,15	0,15	0,15	0,17	0,18	0,18	0,18	0,18	6,05	6,05	6,18	6,18	6,24	6,24	6,18	6,18
Смоленская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,29	0,29	0,30	0,30	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	5,71	5,71	5,85	5,85	5,91	5,91	5,97	5,97
Тамбовская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,13	0,13	0,15	0,15	0,17	0,18	0,18	0,18	0,18	5,58	5,58	5,76	5,76	5,81	5,81	5,50	5,50
Тверская область	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,24	0,24	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	6,36	6,36	6,55	6,55	6,42	6,42	6,36	6,36
Тульская область	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,21	0,21	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	3,91	3,91	4,02	4,02	3,99	3,99	3,91	3,91
Ярославская область	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,12	0,12	0,13	0,13	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	3,58	3,58	3,50	3,50	3,43	3,43	3,15	3,15
г. Москва	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,42	0,42	0,43	0,43	0,42	0,42	0,43	0,43

Продолжение табл. 8

Субъекты РФ	Обеспеченность театрами на 10 тыс. чел.				Обеспеченность музеями на 10 тыс. чел.				Обеспеченность библиотеками на 10 тыс. чел.			
	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006
<b>СЗФО</b>												
Республика Карелия	0,07	0,07	0,07	0,06	0,22	0,24	0,24	0,25	4,64	4,12	3,83	3,59
Республика Коми	0,05	0,05	0,05	0,05	0,22	0,23	0,21	0,23	3,65	3,74	3,58	3,83
Архангельская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,17	0,18	0,20	0,21	3,88	3,98	4,07	4,05
Ненецкий автономный округ	-	-	-	-	0,73	0,72	0,71	0,71	8,56	8,37	8,34	0,48
Вологодская область	0,05	0,05	0,05	0,05	0,22	0,22	0,23	0,23	5,58	5,65	5,69	5,57
Калининградская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,10	0,13	0,13	0,13	3,06	3,07	3,10	3,09
Ленинградская область	0,04	0,04	0,05	0,05	0,18	0,18	0,18	0,19	2,77	2,79	2,69	1,78
Мурманская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,11	0,11	0,12	0,12	2,34	2,32	2,29	2,24
Новгородская область	0,03	0,04	0,05	0,05	0,11	0,12	0,12	0,12	6,01	6,08	6,21	6,25
Псковская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,40	0,41	0,36	0,35	6,85	6,86	7,04	6,66
г. Санкт-Петербург	0,07	0,07	0,07	0,07	0,11	0,11	0,10	0,11	0,41	0,41	0,41	0,42
<b>ЮФО</b>												
Республика Адыгея (Адыгея)	0,07	0,07	0,07	0,07	0,20	0,20	0,20	0,20	3,43	3,44	3,46	3,47
Республика Дагестан	0,04	0,04	0,04	0,04	0,07	0,07	0,07	0,10	4,15	4,23	4,24	4,13
Республика Ингушетия	0,09	0,08	0,08	0,08	0,11	0,11	0,10	0,10	1,08	0,99	0,97	0,95
Кабардино-Балкарская Республика	0,06	0,06	0,06	0,06	0,11	0,11	0,09	0,09	1,95	1,95	1,96	1,85
Республика Калмыкия	0,10	0,10	0,10	0,10	0,17	0,17	0,17	0,17	5,88	5,99	5,92	5,71
Карачаево-Черкесская Республика	0,09	0,09	0,09	0,09	0,18	0,18	0,19	0,19	3,82	3,87	3,92	3,94
Республика Северная Осетия - Алания	0,10	0,10	0,10	0,10	0,23	0,23	0,20	0,20	2,24	2,21	2,22	2,22
Чеченская Республика	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	2,77	2,29	2,34	2,24
Краснодарский край	0,01	0,01	0,01	0,01	0,06	0,09	0,09	0,10	2,00	2,01	2,04	2,03

Продолжение табл. 8

Субъекты РФ	Обеспеченность театрами на 10 тыс. чел.				Обеспеченность музеями на 10 тыс. чел.				Обеспеченность библиотеками на 10 тыс. чел.			
	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006
Ставропольский край	0,01	0,01	0,01	0,01	0,12	0,13	0,14	0,14	2,34	2,34	2,35	2,36
Астраханская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,13	0,13	0,15	0,16	2,99	3,01	3,01	2,95
Волгоградская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,14	0,14	0,15	0,15	3,06	3,11	3,15	3,16
Ростовская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,06	0,08	0,08	0,09	2,69	2,69	2,66	2,66
<b>ПФО</b>												
Республика Башкортостан	0,03	0,03	0,03	0,03	0,17	0,20	0,21	0,21	4,28	4,34	4,39	4,39
Республика Марий Эл	0,08	0,08	0,08	0,08	0,35	0,36	0,37	0,40	4,71	4,71	4,74	4,70
Республика Мордовия	0,06	0,06	0,06	0,06	0,22	0,24	0,26	0,25	6,54	6,65	6,75	6,74
Республика Татарстан (Татарстан)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,11	0,12	0,14	0,12	4,36	4,34	4,34	4,33
Удмуртская Республика	0,04	0,04	0,05	0,05	0,23	0,25	0,27	0,27	3,68	3,72	3,72	3,73
Чувашская Республика – Чувашия	0,05	0,05	0,05	0,05	0,10	0,10	0,12	0,12	5,19	5,22	5,19	5,10
Пермская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,17	0,18	0,19	0,21	3,63	3,48	3,15	3,14
Кировская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,20	0,21	0,20	0,31	6,28	6,31	6,28	6,19
Нижегородская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,10	0,10	0,11	0,14	3,31	3,40	3,42	3,43
Оренбургская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,06	0,06	0,06	0,06	4,54	4,65	4,65	4,67
Пензенская область	0,02	0,03	0,03	0,03	0,18	0,19	0,10	0,09	4,92	5,93	4,94	4,71
Самарская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,09	0,12	0,13	0,12	2,58	2,60	2,63	2,68
Саратовская область	0,05	0,05	0,05	0,05	0,10	0,09	0,10	0,10	3,96	4,01	4,07	4,09
Ульяновская область	0,02	0,03	0,03	0,03	0,11	0,10	0,07	0,11	4,39	4,45	4,54	4,50
<b>УФО</b>												
Курганская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,09	0,13	0,18	0,23	6,16	6,25	6,37	6,34
Свердловская область	0,02	0,02	0,02	0,03	0,12	0,18	0,18	0,19	2,26	2,24	2,26	2,21
Тюменская область	0,01	0,01	0,01	0,01	0,07	0,09	0,06	0,06	1,98	1,88	1,62	1,56

Продолжение табл. 8

Субъекты РФ	Обеспеченность театрами на 10 тыс. чел.				Обеспеченность музеями на 10 тыс. чел.				Обеспеченность библиотеками на 10 тыс. чел.			
	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	0,01	0,03	0,04	0,04	0,25	0,27	0,27	0,26	1,78	1,72	1,68	1,55
Ямало-Ненецкий автономный округ	-	-	-	-	0,38	0,35	0,34	0,35	1,99	1,90	1,83	1,75
Челябинская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,12	0,13	0,13	0,14	2,41	2,45	2,47	2,58
<b>СФО</b>												
Республика Алтай	0,04	0,04	0,04	0,04	0,15	0,15	0,20	0,24	8,08	8,07	8,07	8,08
Республика Бурятия	0,05	0,05	0,05	0,05	0,16	0,17	0,18	0,21	4,98	5,05	5,16	5,17
Республика Тыва	0,03	0,03	0,03	0,03	0,43	0,33	0,32	0,32	5,90	5,87	5,83	5,82
Республика Хакасия	0,07	0,07	0,07	0,07	0,15	0,15	0,26	0,28	4,04	4,09	4,16	4,17
Алтайский край	0,02	0,02	0,02	0,02	0,16	0,17	0,20	0,21	4,45	4,50	4,54	4,51
Агинский Бурятский автономный округ	-	-	-	-	0,14	0,14	0,13	0,13	6,27	6,19	6,06	5,99
Красноярский край	0,04	0,04	0,04	0,04	0,18	0,18	0,18	0,18	3,83	3,88	3,88	3,86
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	-	-	-	-	-	-	-	-	8,17	8,11	8,21	7,30
Эвенкийский автономный округ	-	-	-	-	0,56	0,57	0,58	1,18	14,65	14,86	14,47	14,72
Иркутская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,16	0,16	0,17	0,17	2,70	2,73	2,73	2,71
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	-	-	-	-	0,30	0,30	0,52	0,52	10,21	10,25	10,31	10,31
Кемеровская область	0,02	0,02	0,02	0,02	0,13	0,15	0,15	0,15	2,68	2,69	2,67	2,66
Новосибирская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,11	0,11	0,11	0,12	3,25	3,32	3,34	3,35
Омская область	0,04	0,04	0,05	0,05	0,20	0,20	0,21	0,22	4,15	4,20	4,23	4,16
Томская область	0,04	0,03	0,03	0,03	0,10	0,10	0,09	0,09	3,34	3,14	3,13	2,96



Окончание табл. 8

Субъекты РФ	Обеспеченность театрами на 10 тыс. чел.			Обеспеченность музеями на 10 тыс. чел.			Обеспеченность библиотеками на 10 тыс. чел.					
	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006	2001	2003	2005	2006
<b>ДФО</b>												
Республика Саха (Якутия)	0,07	0,07	0,07	0,07	0,77	0,77	0,76	0,74	5,57	5,59	5,59	5,58
Камчатская область	0,06	0,06	0,06	0,06	0,22	0,23	0,20	0,20	2,32	2,31	2,29	2,28
Корякский автономный округ	-	-	-	-	1,95	2,05	2,16	2,21	14,79	15,61	16,39	16,83
Приморский край	0,03	0,02	0,02	0,02	0,07	0,08	0,08	0,08	2,75	2,68	2,49	2,39
Хабаровский край	0,04	0,04	0,04	0,04	0,10	0,10	0,11	0,12	2,32	2,35	2,37	2,35
Амурская область	0,03	0,03	0,03	0,03	0,19	0,20	0,22	0,22	4,62	4,68	4,70	4,62
Магаданская область	0,11	0,11	0,12	0,12	0,21	0,22	0,23	0,24	3,42	3,25	3,26	3,09
Сахалинская область	0,04	0,04	0,04	0,04	0,29	0,30	0,32	0,33	3,62	3,66	3,57	3,51
Еврейская автономная область	0,05	0,05	0,05	0,05	0,10	0,11	0,11	0,11	5,05	5,11	5,20	5,23
Чукотский автономный округ	-	-	-	-	1,45	1,75	1,78	1,78	10,67	10,89	11,08	11,09

Источник: Культура России: Информ.-аналит. сб. / Под ред. М. Е. Швыдкого. М., 2007.

Таблица 9

**Среднесписочная численность работников (без внешних сов-  
местителей и работников несписочного состава) учреждений  
культуры и искусства (тыс. чел.)**

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Российская Федерация</b>	<b>1083,0</b>	<b>1096,6</b>	<b>1134,9</b>	<b>1169,5</b>	<b>1177,0</b>
<b>ЦФО</b>	<b>282,5</b>	<b>282,3</b>	<b>292,2</b>	<b>310,2</b>	<b>309,4</b>
Белгородская область	11,8	11,6	12,1	12,5	12,5
Брянская область	9,1	9,4	9,3	9,5	9,2
Владимирская область	9,7	9,6	10,4	10,2	9,9
Воронежская область	13,6	13,9	14,2	13,9	14,4
Ивановская область	8,7	8,4	8,2	8,2	8,1
Калужская область	7,3	7,3	7,8	7,8	7,9
Костромская область	7,7	7,5	7,8	7,7	7,7
Курская область	11,0	10,9	11,3	11,2	10,9
Липецкая область	8,3	8,8	9,0	8,8	8,8
Московская область	32,0	31,3	34,6	37,9	38,1
Орловская область	6,3	6,3	6,6	6,7	7,2
Рязанская область	9,2	9,3	9,3	10,0	10,4
Смоленская область	8,3	8,4	8,7	8,8	8,7
Тамбовская область	8,4	8,8	8,8	9,0	9,5
Тверская область	10,9	10,8	11,0	11,2	11,4
Тульская область	11,1	11,3	11,7	12,3	11,7
Ярославская область	9,9	9,7	10,3	10,9	11,0
г. Москва	99,5	99,1	101,2	113,5	112,0
<b>СЗФО</b>	<b>121,9</b>	<b>124,4</b>	<b>128,6</b>	<b>133,8</b>	<b>135,9</b>
Республика Карелия	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2
Республика Коми	8,9	8,9	9,3	9,2	9,4
Архангельская область	10,6	10,9	11,3	11,4	12,0
Ненецкий автономный округ	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Вологодская область	10,6	11,0	11,7	12,1	11,7
Калининградская область	6,6	7,1	7,3	7,3	7,7
Ленинградская область	10,7	10,9	11,5	11,7	13,3
Мурманская область	8,5	8,1	8,3	8,8	8,3
Новгородская область	6,5	6,6	6,6	6,7	6,9
Псковская область	6,8	6,9	7,0	7,1	7,4
г. Санкт-Петербург	45,7	47,0	48,6	52,3	52,0
<b>ЮФО</b>	<b>133,1</b>	<b>137,0</b>	<b>142,6</b>	<b>147,6</b>	<b>149,3</b>
Республика Адыгея (Адыгея)	3,6	3,8	3,9	4,0	4,0
Республика Дагестан	12,0	12,3	12,4	13,2	14,8
Республика Ингушетия	1,3	1,2	1,4	1,4	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	5,1	5,3	5,4	5,3	4,8
Республика Калмыкия	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5
Карачаево-Черкесская Республика	3,0	3,2	3,2	3,4	3,5
Республика Северная Осетия - Алания	6,0	6,2	6,1	6,0	6,3

Продолжение табл. 9

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004
Чеченская Республика	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0
Краснодарский край	37,0	37,8	37,7	40,0	40,8
Ставропольский край	14,8	15,0	15,6	16,1	16,8
Астраханская область	7,2	7,2	7,5	7,6	7,8
Волгоградская область	16,1	16,5	17,5	17,7	17,9
Ростовская область	23,6	24,9	28,6	28,2	27,6
<b>ПФО</b>	<b>234,5</b>	<b>238,1</b>	<b>245,1</b>	<b>251,5</b>	<b>253,0</b>
Республика Башкортостан	30,4	31,3	32,2	34,6	35,2
Республика Марий Эл	6,6	6,5	6,7	6,5	6,6
Республика Мордовия	6,9	6,9	7,0	6,8	7,4
Республика Татарстан (Татарстан)	31,1	32,0	33,1	34,8	34,3
Удмуртская Республика	13,4	13,4	14,2	14,9	15,0
Чувашская Республика – Чувашия	9,2	9,1	9,2	9,3	9,5
Коми-Пермяцкий автономный округ	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6
Кировская область	11,6	11,8	12,2	12,3	12,5
Нижегородская область	23,1	23,0	24,5	24,0	23,6
Оренбургская область	19,0	19,2	19,4	19,3	19,1
Пензенская область	11,3	11,4	11,5	11,7	12,6
Пермская область	22,9	23,8	23,7	23,6	23,9
Самарская область	21,1	21,5	22,0	22,7	23,1
Саратовская область	18,8	18,9	19,9	21,2	20,6
Ульяновская область	9,0	9,2	9,5	9,7	9,8
<b>УФО</b>	<b>94,0</b>	<b>96,1</b>	<b>99,9</b>	<b>98,6</b>	<b>99,2</b>
Курганская область	6,7	6,7	7,3	7,4	7,5
Свердловская область	35,7	35,2	35,1	34,1	34,1
Тюменская область	28,1	30,2	32,7	33,2	32,9
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	11,0	12,6	13,5	14,1	14,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	6,1	6,2	6,8	7,4	7,6
Челябинская область	23,5	24,0	24,8	23,9	24,7
<b>СФО</b>	<b>156,4</b>	<b>158,9</b>	<b>165,9</b>	<b>169,0</b>	<b>170,4</b>
Республика Алтай	2,6	2,7	2,6	2,7	2,7
Республика Бурятия	8,2	8,4	10,3	9,9	9,0
Республика Тыва	4,9	5,0	4,9	4,8	4,5
Республика Хакасия	4,1	4,4	4,4	4,6	4,7
Алтайский край	17,6	18,3	19,1	19,0	19,6
Читинская область	8,9	8,0	8,3	8,5	8,7
Агинский Бурятский автономный округ	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Красноярский край	24,9	26,0	26,4	27,6	28,1
Таймырский (Долгано-Ненец- кий) автономный округ	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Эвенкийский автономный округ	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Иркутская область	18,3	18,9	19,8	20,3	20,1

Окончание табл. 9

Субъекты РФ	2000	2001	2002	2003	2004
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Кемеровская область	23,2	23,4	23,7	24,2	24,4
Новосибирская область	19,5	20,3	21,8	22,5	23,2
Омская область	16,4	16,0	16,7	16,4	16,8
Томская область	7,7	7,6	8,0	8,5	8,5
<b>ДФО</b>	<b>60,6</b>	<b>59,8</b>	<b>60,6</b>	<b>58,9</b>	<b>59,9</b>
Республика Саха (Якутия)	12,1	12,1	12,1	12,3	12,7
Камчатская область	3,7	3,7	3,7	3,5	3,5
Корякский автономный округ	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Приморский край	15,6	14,5	14,5	14,0	14,0
Хабаровский край	11,9	12,0	12,0	11,3	11,8
Амурская область	6,7	6,8	7,1	7,1	7,2
Магаданская область	2,6	2,8	2,8	2,5	2,5
Сахалинская область	5,2	5,2	5,5	5,5	5,3
Еврейская автономная область	1,6	1,7	1,9	1,7	1,7
Чукотский автономный округ	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1

Источник: сайт <http://www.gks.ru>

Таблица 10

**Средняя заработная плата работников учреждений культуры\***  
(руб.)

Субъекты РФ	Театры			Библиотеки			Музеи		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>Российская Федерация</b>	<b>4780,63</b>	<b>6115,58</b>	<b>7564,47</b>	<b>3616,71</b>	<b>4415,83</b>	<b>5634,78</b>	<b>3840,02</b>	<b>4617,88</b>	<b>5228,59</b>
<b>ЦФО</b>									
Белгородская область	3309	6321	8056	3254	4319	4846	3709	4935	5618
Брянская область	4115	5017	5405	2281	2762	3646	2449	2746	3887
Владимирская область	5958	6575	8344	3104	4112	4941	6609	7636	3815
Воронежская область	3939	5016	6185	2440	3148	3940	2499	4185	4843
Ивановская область	3351	3964	5055	2393	2965	3655	2198	2830	3617
Калужская область	4571	6826	8211	3817	4386	5462	4141	5240	5802
Костромская область	4646	5679	6825	2358	3098	3610	2782	3485	3571
Курская область	4708	6148	6828	3237	4650	5254	3556	4170	4716
Липецкая область	5853	7089	8269	4421	4869	7069	2681	3707	4546
Московская область	6797	8267	10811	6402	8084	9520	5636	6749	9135
Орловская область	4767	5718	6931	3038	3833	4507	4111	5056	3189
Рязанская область	4523	5254	6486	3007	3637	4457	3645	4813	4419
Смоленская область	3931	4389	5324	3192	3821	4479	2817	3429	4233
Тамбовская область	3974	4727	5803	2845	3519	4254	2743	3169	4021
Тверская область	3953	4843	6154	2941	3636	4204	3767	4500	4475
Тульская область	4145	5280	6381	2907	3576	4521	4651	5785	4533
Ярославская область	6013	7900	9435	3528	4731	5833	4514	5889	6396
г. Москва	11626	15622	18602	7283	10220	14513	8900	11744	17179
<b>СЗФО</b>									
Республика Карелия	4031	6691	7906	4653	5613	6717	7990	9705	6422

Продолжение табл. 10

Субъекты РФ	Театры			Библиотеки			Музеи		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Республика Коми	4273	5997	6758	3767	5613	6343	3702	5041	6093
Архангельская область	3467	5594	7564	3697	4280	6101	5199	6109	5180
Вологодская область	6616	7544	8960	3982	4804	6609	4772	5723	5901
Калининградская область	4338	6259	8360	1907	3522	4839	4224	6360	7490
Ленинградская область	6983	7426	9258	4365	5090	6385	4874	6129	7609
Мурманская область	7126	8770	10551	6557	8041	9905	5807	7330	9020
Новгородская область	4013	5746	8222	2971	4257	5344	5418	6798	5419
Псковская область	3637	4305	6077	2434	3226	3892	3949	5208	3704
г. Санкт-Петербург	11959	14196	11272	6312	7308	8437	10032	11527	13791
Ненецкий автономный округ	—	—	—	10950	10931	14253	10950	10313	14919
<b>ЮФО</b>									
Республика Адыгея (Адыгея)	3585	4852	6598	2545	2956	4329	2116	3090	4278
Республика Дагестан	-	3903	4577	-	2219	2842	-	4110	4598
Республика Ингушетия	2838	3511	6344	2262	3937	3619	2029	2916	2976
Кабардино-Балкарская Республика	2660	3017	3681	2562	3166	3721	2630	3269	3300
Республика Калмыкия	4545	5617	6172	3140	3218	3684	2334	2577	2969
Карачаево-Черкесская Республика	3203	3929	6276	2280	3063	3648	2220	2655	3341
Республика Северная Осетия - Алания	3312	4225	5064	2709	3302	4345	1753	2108	2882
Чеченская Республика	3105	3935	4385	2014	3063	3559	3491	3389	4068
Краснодарский край	6596	8273	9499	2533	3319	4216	3059	3871	5301
Ставропольский край	4801	5657	6435	2062	3534	3924	2958	3929	4524
Астраханская область	4146	5412	5826	2649	3434	3785	2545	3161	3817
Волгоградская область	4559	5383	7173	2718	3605	4094	2849	3893	4526
Ростовская область	4553	5927	7258	2376	2888	3703	3033	3597	4390
<b>ПФО</b>									
Республика Башкортостан	5756	5939	8537	2857	3245	3761	2623	2521	3346

Продолжение табл. 10

Субъекты РФ	Театры		Библиотеки				Музеи		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Республика Марий Эл	3462	4133	5252	2236	2710	3348	2072	2540	3025
Республика Мордовия	4182	5119	6154	2476	3017	3581	2731	3564	4261
Республика Татарстан (Татарстан)	4504	5919	7581	4067	4879	5977	3248	3663	5246
Удмуртская Республика	4352	5178	5691	3350	4079	4760	3110	4079	5034
Чувашская Республика - Чувашия	3287	4549	6202	2240	3155	4109	1717	3390	3772
Кировская область	4116	4753	6361	2357	3083	3721	2159	2732	3368
Нижегородская область	3964	5435	6748	2526	3427	4216	2750	3744	4657
Оренбургская область	4165	5097	6004	2198	2661	3264	2106	2696	3288
Пензенская область	323	4119	5177	2033	2757	3499	3602	4453	3534
Пермская область	-	-	-	3507	-	-	2152	-	-
Самарская область	5161	6867	9248	2923	3732	4430	3027	4054	5158
Саратовская область	4215	5369	7057	2118	2563	3251	2835	3432	3521
Ульяновская область	3324	3955	5165	2219	2837	3475	2890	3597	3926
<b>УФО</b>									
Курганская область	4401	5302	6058	-	-	3733	2667	3509	3900
Свердловская область	6147	7927	10625	3444	4723	6363	3448	4523	6379
Тюменская область	7376	9032	11213	4774	5404	7552	6695	5794	8225
Челябинская область	5200	6283	7289	2670	3702	4533	2609	3308	4090
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	12865	15078	18314	11062	13353	15568	11054	13000	15409
Ямало-Ненецкий автономный округ	-	-	-	8014	10262	13250	9024	10539	18154
<b>СФО</b>									
Республика Алтай	2731	4002	6177	3471	2813	5755	2524	3516	4919
Республика Бурятия	4023	5107	4561	3596	4585	5981	3393	3867	4200
Республика Тыва	4076	4575	6543	3651	4058	5785	2940	4082	4783
Республика Хакасия	4721	5859	7113	3754	4376	5602	2927	3655	4383
Алтайский край	3762	4750	5613	2584	3210	4317	2741	3607	4587

Окончание табл. 10

Субъекты РФ	Театры			Библиотеки			Музеи		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Красноярский край	6460	8112	9654	3742	4862	5995	4222	5376	6703
Иркутская область	7334	9195	11536	3438	4439	5308	3550	4702	5963
Кемеровская область	5021	6428	7836	3752	4547	5378	3670	4521	5560
Новосибирская область	7739	9265	11485	3795	4486	5542	4366	5360	6019
Омская область	6173	8932	9887	3485	5016	6180	3608	4341	2454
Томская область	5528	6820	8257	4125	5567	6245	3023	4037	5670
Читинская область	9100	11210	13116	4197	4329	5028	5200	5437	6217
Агинский Бурятский автономный округ	-	-	-	4000	7244	10378	3314	3173	4733
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	-	-	-	3370	4041	4672	2758	3477	3773
<b>ДФО</b>									
Республика Саха (Якутия)	6978	8214	9778	6487	7184	8684	5851	7808	7946
Приморский край	6535	7491	9322	4003	5045	5975	5038	6005	7086
Хабаровский край	7679	9676	12239	3940	5442	6322	4255	5458	7232
Амурская область	5242	6992	8630	3101	4690	5771	3092	4472	5593
Камчатская область	8843	12064	14364	7667	10056	10946	7727	9799	10079
Магаданская область	7922	9418	11450	6442	8946	10487	7637	9178	11033
Сахалинская область	5288	8594	10948	6306	8653	10834	5806	7590	10046
Еврейская автономная область	4775	5387	6961	3271	4123	16401	3647	5001	6083
Корякский автономный округ	-	-	-	7805	-	-	9688	-	-
Чукотский автономный округ	-	-	-	12967	15684	18085	-	-	16063

\* с учетом индекса дефлятора

Источники: Культура России: Информ. — анализ. сб. / Под ред. М. Е. Швыдакого. М., 2007.



Таблица 11

**Распределение численности работников в зависимости от соотношения заработной платы и прожиточного минимума в апреле 2007 г. (в % к общей численности работников соответствующего вида деятельности)**

Вид деятельности	Численность работников, заработная плата которых начислена на уровне					
	ниже величины прожиточного минимума	от 1 до 2 прожиточных минимумов	от 2 до 3 прожиточных минимумов	от 3 до 4 прожиточных минимумов	от 4 до 5 прожиточных минимумов	более 5 прожиточных минимумов
Деятельность по организации отдыха, развлечений, культуры и спорта	32,5	36,7	15,1	6,8	3,4	5,5

Источник: Россия в цифрах – 2008 г.: Стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2008.

Таблица 12

**Расходы домашних хозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия (по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств)**

Расходы	В % от потребительских расходов				В % от расходов на организацию отдыха и культурные мероприятия			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Расходы на организацию отдыха и культурные мероприятия	6,0	6,3	7,1	6,4	100	100	100	100
<i>В том числе:</i> аудио-визуальное, фотографическое оборудование и оборудование для обработки информации	2,7	2,7	3,2	2,5	44,6	43,6	45,0	39,1
товары и оборудование для организации отдыха и культурных мероприятий	0,7	0,7	0,7	0,8	12,3	11,4	10,1	12,0
услуги по организации отдыха и культурных мероприятий	0,6	0,6	0,9	1,0	10,7	9,8	12,8	14,1
<i>из них:</i> услуги в области физической культуры и спорта	0,1	0,1	0,2	0,3	1,3	1,6	3,0	4,1
кино, театры, концерты	0,2	0,2	0,2	0,2	2,6	2,5	2,7	3,4
печатные издания, канцелярские принадлежности	0,7	0,7	0,7	0,7	12,2	11,1	9,7	10,6
<i>из них:</i> книги	0,3	0,3	0,3	0,3	4,6	4,3	3,8	4,2
газеты и периодические издания	0,2	0,2	0,2	0,2	3,8	3,6	3,3	3,5
туристско-экскурсионные услуги	1,2	1,1	1,3	1,2	20,2	17,0	18,4	18,3

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России – 2007 год. М.: Статистика России, 2007.

**Т.В. Чубарова**  
Руководитель Центра теории  
общественного сектора ИЭ РАН

## ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Проблемы, накопившиеся в здравоохранении России, вызывают серьезную обеспокоенность в обществе. Практически сформировался консенсус по поводу того, что в этой области необходимы существенные перемены. Об этом свидетельствуют как объективные, так и субъективные показатели, характеризующие параметры системы здравоохранения России.

---

### Необходимость изменений в системе здравоохранения

*Состояние здоровья населения.* Состояние здоровья населения России имеет тенденцию к ухудшению, о чем свидетельствуют как объективные, так и субъективные показатели. Общим объективным показателем плохого здоровья населения является высокий уровень смертности. Это уникальная ситуация для индустриально развитой страны. Причем в России сложился высокий уровень смертности мужчин в трудоспособных возрастах. В последнее время проявилась и другая

тревожная тенденция—рост смертности среди женщин. Так, за период 1990–2006 гг. смертность среди мужчин трудоспособных возрастов увеличилась с 759,0 чел. до 1 172,1 чел. на 100 000, а женщин, соответственно, с 198,0 до 304,4 (*Здравоохранение в России. 2007 (2007)*). В структуре смертности населения лидирующее положение занимают болезни системы кровообращения (56%), несчастные случаи и травмы (14%), новообразования (12%).

Материнская смертность в 2006 г. составила 23,8 на 100 000 родившихся живыми и находится на достаточно высоком уровне по сравнению с другими странами (в 2,5 раза выше, чем в среднем по Европе), хотя она и имеет общую тенденцию к снижению (54 в 1985г. и 39 в 2000 г.). При этом структура причин материнской смертности по РФ за последние годы практически не изменилась — три четверти всех потерь определяются тремя ведущими факторами: абортами, кровотечениями при беременности, родах и в послеродовом периоде, токсикозами беременности. Младенческая смертность последние годы также снижается, но она все еще очень высока в сравнении с развитыми странами — 10,2 на 1 000 родившихся живыми в 2006 г. Структура младенческой смертности практически не изменилась за последние пять лет, главными причинами остаются состояния, возникающие в перинатальном периоде и врожденные аномалии. Эти причины во многом связаны с состоянием здоровья матери в период беременности и родов.

В результате за годы реформ продолжительность жизни россиян снизилась. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении составила в 2006 г. 66,6 лет, в том числе мужчин — 60,3 лет, женщины — 73,2 года (для сравнения в 1990 г. — 69,19, 63,73 и 74,30, соответственно). В Послании Президента России Федеральному Собранию 2006 г. демографическая проблема была охарактеризована как «самая острая проблема современной России», а сложившаяся на сегодняшний день ситуация справедливо названа «критической». По прогнозам МЭРТа, население страны сократится к

2009 г. до 140,4–140,7 млн чел. Ежегодно страна теряет примерно 0,5% населения, что по масштабам и наглядности сравнимо с тем, как если бы сказали, что за этот год страна потеряла, например Псковскую область или Республику Карелия. Следует признать, что негативные тенденции в демографическом развитии сохраняются, и это становится существенным барьером экономического роста России в целом.

Для современной России характерен высокий уровень заболеваемости населения и ее постоянный рост по многим нозологиям. При этом с 1990 г. наблюдается устойчивый рост сердечно-сосудистых заболеваний, злокачественных новообразований, число травм и отравлений на 100 000 населения увеличилось с 854,1 в 1990 г. до 9 085,1. Быстро растет наркомания и заболеваемость СПИДом. По статистическим данным, начиная с 2000 г. несколько снизилась заболеваемость активным туберкулезом — со 130 чел. на 100 000 населения в 2000 г. до 82,6 в 2006 г., но ее уровень остается достаточно высоким. В структуре заболеваемости в 2006 г. на первом месте стояли болезни системы кровообращения (28,2 %), органов дыхания (24,5 %) и органов чувств (13,1 %).

Тревогу вызывает и здоровье новорожденных, так как увеличивается численность детей, родившихся больными или заболевших в период новорожденности. Если в 1990 г. родилось больными или заболели 14,8 % от числа родившихся живыми, то в 2006 г. — около 40 %.

Растет число инвалидов, в том числе трудоспособного возраста. Численность лиц старше 18 лет, впервые признанных инвалидами, на 10 000 населения увеличилась с 74,9 в 1992 г. до 125,7 в 2005 г. Всего число инвалидов, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда, возросло с 4 338 тыс. чел. в 1990 г. до 12 667 тыс. чел. в 2006 г., или соответственно, с 29,3 до 89,1 чел. на 1 000 населения.

*Состояние системы здравоохранения.* Состояние системы здравоохранения также вызывает большую озабоченность. Люди сталкиваются с проблемами доступа к медицинским услугам и их качества, получая их в медицинских

учреждениях, во многих случаях нуждающихся в реконструкции и переоборудовании. Часто в больницах пациент должен сам обеспечить себя лекарствами, питанием и даже бельем. Последние исследования показывают, что существовавшие ранее различия в качестве и объеме медицинской помощи, наличии медицинских кадров как между регионами, так и между городской и сельской местностью стали еще более заметными.

В целом в России существует достаточно развернутая сеть медицинских учреждений как первичной, так и стационарной медицинской помощи. Однако существуют проблемы с их оснащенностью оборудованием и, соответственно, качеством оказываемой помощи. Материально-техническая база учреждений здравоохранения в России нуждается в обновлении. Медицинские учреждения страдают от недостатка оборудования и лекарств. Так, например, около 30 % больничных учреждений и 24 % поликлиник требуют капитального ремонта, в 30 % больниц и 42 % поликлиник нет горячего водоснабжения (*Здравоохранение в России (2007)*).

Россия отстает по качеству медицинской помощи (имеется в виду прежде всего масштабное применение современных технологий), что ведет к возникновению проблем в лечении и диагностике ряда заболеваний, слабой распространенности современных методов лечения, например, аортокоронарного шунтирования.

*Оценка населением состояния своего здоровья и его отношение к системе здравоохранения вообще и реформам в частности.* Субъективная оценка населением состояния своего здоровья подтверждает данные статистики. Социологические опросы демонстрируют низкую самооценку населением состояния своего здоровья. Причем данные, полученные в разных исследованиях, дают сходные результаты. Так, по оценкам НОБУС, 50% опрошенных отметили, что состояние их здоровья удовлетворительное, 18,3 % — плохое и очень плохое. По данным Фонда «Общественное мнение», 45% респондентов отметили, что состояние здоровья у них удовлетво-

рительное, а 24% – слабое и очень слабое (*Пресс-выпуск ФОМ (2002)*).

Левада – Центр проводит регулярные опросы по здравоохранению. Они показывают низкий уровень удовлетворенности населения системой здравоохранения. В ходе последнего опроса, проведенного в августе 2008 г., только 18% респондентов отметили, что скорее удовлетворены системой здравоохранения, при этом противоположного мнения придерживается около 60% опрошенных, 66% считают, что при необходимости не смогут получить хорошее медицинское обслуживание (*www.levada.ru... (2008)*).

Субъективная оценка населением реформы здравоохранения достаточно настороженная. Это свидетельствует о том, что серьезного улучшения положения дел в системе здравоохранения пока не произошло. Опрос Левада-Центра (2005) показал, например, что:

- большинство респондентов (около 76%) имеют мало представления о реформе здравоохранения – или смутно представляют (31%), или вообще ничего о ней не знают (45%);
- при этом 44% респондентов считает, что эта реформа никак не скажется на их жизни, а 31% – даже ухудшит;
- преобладает отрицательная реакция на основные последние инициативы в ходе реформы (сокращение объемов бесплатной помощи с выплатой дотаций малообеспеченным (85%); ликвидация районных детских поликлиник и переквалификация педиатров во врачей общей практики (77%); сокращение сроков пребывания пациентов в больнице (90%)).

*Глобальные вызовы системам здравоохранения, сформировавшимся к настоящему времени в развитых странах.* Система здравоохранения может быть организована по-разному, однако в настоящее время здравоохранение, как система, в глобальном масштабе испытывает серьезные проблемы, которые требуют реакции и очевидно будут в перспективе

определять ее организацию. Старение населения стало важнейшей социально-демографической проблемой в развитых странах. С одной стороны, увеличивается спрос на медицинские услуги, а с другой — демографическая нагрузка на работающих, что осложняет проблему финансирования здравоохранения. Увеличение спроса на медицинские услуги вызвано также развитием современных технологий, которые предоставляют новые возможности в области лечения различных заболеваний, и соответственно, создают почву для появления новых ожиданий со стороны населения.

Рост неравенства в доступе к медицинским услугам отмечается многими специалистами, и это несмотря на то, что в последнее время этот вопрос привлекает внимание на самых высоких уровнях. Происходит изменение тенденций в состоянии здоровья и структуре заболеваемости населения. На первый план в развитых странах выходят хронические заболевания, которые требуют других подходов к организации лечения и профилактики, чем инфекционные заболевания.

Угрозы для здоровья вытекают из действий человека, взаимодействия человека и окружающей среды и из несчастных случаев и стихийных бедствий (*World Health Report (2007)*). К их числу можно отнести проблему с вакцинацией. Добровольность вакцинирования во многих странах и ложное чувство безопасности, когда в условиях ее высокого уровня снижается риск заболевания и родители отказываются от прививок, может в свою очередь привести к снижению уровня вакцинирования, повышению риска заболеваемости и возникновения эпидемий. Эволюция вирусов и повышение их устойчивости к соответствующим лекарствам ведет к появлению новых и возобновлению уже известных инфекционных заболеваний. Появились эпидемии таких инфекций, как ВИЧ и птичий грипп. Другая сторона рисков связана с деятельностью человека. Жизнь общества стала в значительной степени зависеть от атомной энергии и химических процессов. Поэтому эпидемиологическая обстановка



зависит от безопасности соответствующих мощностей и правильного использования получаемых продуктов.

Таким образом, в настоящее время система здравоохранения России сталкивается как со специфическими проблемами, обусловленными особенностями ее социально-экономического развития, так и с общими проблемами, возникающими в области обеспечения здоровья населения и имеющими глобальный характер.

Парадоксально, но лакмусовой бумажкой проблем системы российского здравоохранения стал Национальный проект «Здоровье». Получается, что все последние достижения российского здравоохранения сводятся к тем результатам, которые были получены в рамках выполнения задач, поставленных в данном проекте. При этом часто утверждается, что некоторая стабилизация в системе здравоохранения в 2005–2007 гг. была достигнута за его счет. Однако многие демографы и эксперты прямо указывают, что рост рождаемости в последние годы напрямую связан с вступлением в активный репродуктивный возраст девушек и юношей, родившихся в конце 80-х гг. XX в.<sup>1</sup> Возникает вопрос и по поводу роли в происходящих позитивных изменениях остальной части системы здравоохранения, которая не была включена в национальный проект. Хотя последний и принес некоторые положительные результаты, но они были достигнуты не в рамках существующей системы здравоохранения, а вне ее, что подтверждает тот факт, что она неэффективна и в целом не способна реализовать положительные изменения без дополнительного толчка извне, например, в форме национального проекта.

Другой вопрос связан с проблемой поддержания и развития системы здравоохранения. На сегодняшний день известны три базовые модели организации и финансирования здравоохранения, причем автором одной из них (модель Семашко) стала Россия. Конкретные формы определяются спецификой функционирования системы, которую может позволить себе

---

1. См., например, *Демографическая политика России... (2008)*.

страна в зависимости от характеристик своего развития. Новые модели здравоохранения возникали в мире тогда, когда происходили изменения в мировоззрении, меняющие постановку и видение проблемы. Предлагаемые варианты развития российского здравоохранения, в том числе и проект Концепции развития здравоохранения РФ до 2020 г., разработанный под эгидой Минздрава РФ, и проект, предложенный Общественной палатой, подстраиваются под ситуацию, в которой Россия оказалась сегодня и которая была задана в начале 90-х гг. XX в. Но скорость общественных изменений требует, чтобы функция прогнозирования, определяющая как поведет себя та или иная система в долгосрочной перспективе, стала ведущей. Создание «однодневков» в этих условиях может дорого обойтись обществу. Представляется, что наступление кризиса не самое подходящее время для глобальных изменений. Уроки можно извлечь и из опыта начала 90-х гг., когда большая часть неудач в реформе здравоохранения была связана именно с тем, что система страхования вводилась в сложных экономических условиях, когда заведомо сужается база для страховых взносов.

Поэтому в современных условиях неотъемлемой составной стратегии развития российского здравоохранения должна стать разработка механизмов адаптации к кризисным ситуациям.

Накопившиеся в российском здравоохранении проблемы показывают, что пришло время определиться, как оно будет развиваться дальше. Налицо и политическая воля, которая была проявлена В.В. Путиным и поддержана нынешним Президентом РФ Д.А. Медведевым. В Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «вопросами здравоохранения мы занимаемся не ради самой отрасли, а для того, чтобы выросла продолжительность жизни и увеличилась рождаемость».

Цель здравоохранительной политики российского государства заключается в повышении уровня здоровья нации и должна рассматриваться в рамках общей стратегии социального развития России. Назначение государственной полити-

ки области охраны здоровья населения заключается в формировании эффективной системы, которая бы могла обеспечить своевременный доступ граждан к качественным услугам в области сохранения, поддержания и восстановления своего здоровья. Такая система необходима для обеспечения баланса между повышением уровня здоровья населения, финансовой устойчивостью и инвестициями в инновации. При этом в ее основу должен быть заложен приоритет граждан РФ как потребителей здравоохранительных услуг при учете интересов всех участников системы.

---

---

### Здравоохранение как система: общие принципы реформы

Для анализа системы здравоохранения и выявления общих подходов к ее развитию необходимо уточнить два основных методологических вопроса, ответы на которые определяют цели и задачи здравоохранительной политики и выбор методов их достижения.

Во-первых, что понимается под здоровьем и как его оценить/измерить. Анализ системы здравоохранения нужно начинать с понимания здоровья. Оно весьма многогранно и определяется как взглядами экспертов и специалистов, так и тех, кто профессионально не занимается вопросами здоровья. В результате сложилось два подхода, которые условно можно определить как медицинский и социальный. Согласно более узкому или так называемому медицинскому подходу здоровье понимается как отсутствие болезни или недомогания. Этот подход исходит из негативного, т.е. определяет здоровье через отсутствие у человека каких-либо качеств. Однако в последнее время общее признание получил более широкий подход, в соответствии с которым здоровье «это состояние полного физического, душевного и социального благосостояния и не просто отсутствие болезни» (*Constitution (1946)*).

Это определение, данное Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), характеризует здоровье как позитивную концепцию, учитывающую не только физиологические возможности человека, но и те социальные и личностные ресурсы, которыми он располагает. Она рассматривает здоровье как нечто, имеющее отношение к широкому кругу возможностей и качеств человека. Таким образом, ВОЗ рассматривает здоровье, прежде всего, как социальный феномен. В рамках социальной модели человеческая физиология и медицинская помощь (хотя они и остаются важными определителями здоровья) являются частью более широкого «поля здоровья». Подчеркивается важность индивидуальных поведенческих факторов, с одной стороны, и, материальных, экономических и психосоциальных факторов, с другой, их комплексная взаимосвязь в обеспечении здоровья и преодолении болезни. Признается сложное соотношение между воздействием биологических и социальных факторов на здоровье и болезнь человека.

Во-вторых, что такое система здравоохранения, какие виды деятельности и институты она включает. Существуют различные объяснения данной системы, которые можно сгруппировать следующим образом:

- «все виды деятельности, главная цель которых состоит в продвижении, восстановлении и поддержании здоровья» (*The World Health Report (2000)*);
- меры, непосредственно направленные на обеспечение здоровья и лечение болезни, т.е. система оказания медицинских услуг;
- более широкие меры, направленные на поддержание здоровья, например здоровый образ жизни, охрана окружающей среды;
- некоторые виды деятельности и услуги, которые не имеют первоначальной целью обеспечение здоровья, но оказывают на него существенное косвенное влияние, например образование или жилье.

Таким образом, понимание того, что представляет собой система здравоохранения может быть различным. Однако ча-

ще всего речь идет о медицинской помощи, и это не случайно, так как бы не рассматривалась система здравоохранения — более узко или более широко — ее оказание остается (пока, во всяком случае) ее основой. Традиционно ВОЗ оценивает вклад медицинской помощи в поддержание здоровья населения в 20%, отдавая решающую роль образу и условиям жизни, экологии, питанию и т.д. Однако в последнее время появились исследования, которые показывают, что роль медицинской помощи, ее возможности в связи с развитием новых технологий, возможно, больше. В связи с этим появилось понятие «смертей, которые можно избежать» (avoidable mortality). Это важно, так как обеспечение доступа к медицинской помощи — своевременного и качественного — это задача, которая поддается управлению со стороны государства, в то время как другие включают сферу личной жизни человека, на которую влиять гораздо сложнее, и она является не только социальной, но и политической.

Это верно и в отношении задачи системы здравоохранения, обеспечивающей:

- права на охрану здоровья;
- возможности гражданам получить достойную медицинскую помощь качественно и своевременно.

Понимание охраны здоровья как системы требует реализации комплексного подхода в здравоохранительной политике. Достаточно часто речь идет о ее отдельных элементах, например об организации медицинских учреждений или используемых способах финансирования. Это связано и с традиционным административным делением: обычно в Министерстве здравоохранения существуют отдельные подразделения, занимающиеся этими вопросами. Но такой подход игнорирует реальную ситуацию, в которой здравоохранение развивается как комплексная система, где каждый элемент играет свою роль, но при этом неразрывно связан с другими. Это тем более важно в современных условиях, когда все большее внимание уделяется общему функционированию системы здравоохранения с акцентом на результат,

удовлетворение потребностей потребителя и высокое качество обслуживания.

*Реформы российского здравоохранения: вопросы экономики.* Здравоохранение и экономика тесно переплетаются: состояние здоровья населения имеет ключевое значение для экономического развития и наоборот. Можно выделить следующие направления взаимодействия здоровья и экономики:

- здоровые люди более производительны и, соответственно, вносят больший вклад в развитие экономики и общества;
- чем более развита экономика, тем больший вклад она вносит в обеспечение здоровья и повышение качества жизни населения путем улучшения социальной среды в целом при контроле уровня неравенства;
- здоровое население требует меньших затрат на охрану здоровья;
- качественные медицинские услуги способствуют улучшению здоровья населения;
- хорошо работающая экономика обеспечивает больше ресурсов для здравоохранения (*Public health and the economy* (1997)).

Однако общее признание этих фактов далеко не всегда реализуется на практике. Стратегическая задача обеспечения здоровья населения не подвергается сомнению, особенно на макроуровне. Однако, когда встает вопрос о распределении ресурсов, ситуация складывается не так однозначно. Например, существует проблема взаимодействия структур, отвечающих за финансирование и организацию охраны здоровья населения, особенно Министерства здравоохранения и Министерства финансов. Их взгляды на проблему часто не совпадают. Министерство финансов обычно стремится контролировать расходы, не всегда отдает приоритет здоровью и рассматривает расходы на здравоохранение как наилучшее использование ресурсов, в то время как Министерство здравоохранения озабочено обеспечением больших ресурсов для удовлетворения потребности в охране здоровья населения.

Кроме того, не учитывается специфика здравоохранения как отрасли, где не всегда возможно применение стандартной экономической теории, работающей для других отраслей экономики. Поэтому вопрос о роли здравоохранения как системы в обеспечении здоровья населения по-прежнему стоит на повестке дня и нуждается в дальнейшей проработке и осмыслении. Однако хотелось бы сделать некоторые общие замечания, которые носят общий методологический характер.

В экономике не существует ничего бесплатного, так же как и *не существует бесплатной медицины*. Когда говорят «бесплатно», то подразумевают только тот факт, что граждане не платят в момент получения медицинской услуги. Однако в любом случае они ее оплачивают или через общие налоги, или через страховые механизмы, тем более что современные системы здравоохранения в основном построены на принципе предварительной оплаты. Поэтому утверждения, что наша медицина якобы бесплатная, являются или экономической безграмотностью, или политическим маневром, направленным на обоснование необходимости привлечения населения к непосредственной оплате медицинской помощи.

Отсюда — и проблема механизмов перераспределения средств в здравоохранении. В страховании возникает хорошо известная и описанная *проблема третьей стороны*. Это означает, что в условиях медицинского страхования между потребителем/пациентом и производителем/медицинским работником возникает посредник. С одной стороны, это ведет к удорожанию системы, так как часть средств отвлекается на обслуживание посреднических операций, а с другой — возникают стимулы к избыточному потреблению как у пациента, так и у врача, так как они непосредственно не участвуют в процессе оплаты, что также приводит к росту расходов на здравоохранение.

Необходимо отметить и путаницу, возникающую в понимании *двух возможных моделей медицинского страхования* — *социальной и частной*, которые имеют принципиальные различия. Они заключаются в том, что специфика

социального страхования в плане характера рисков и степени перераспределения/уровня охвата (обычно это практически все населения страны) приводит к тому, что в системе социального страхования возможен и происходит разрыв между страховыми взносами и уровнем риска. Взносы определяются не вероятностью наступления риска, а уровнем дохода плательщика.

В настоящее время в ходе российских дискуссий часто звучит замечание, что ОМС вовсе не страхование, при этом подразумевая – сознательно или нет – частную модель медицинского страхования. Если система медицинского страхования создается как социальная, подобные рассуждения экономически неверны. Хотелось бы обратить также внимание на то, что в настоящее время возникла серьезная угроза для частной модели медицинского страхования, связанная с развитием генного тестирования, т.е. возможности предсказать наступление болезни. Естественно, частные медицинские компании или не будут страховать людей с практически подтвержденной вероятностью наступления того или иного заболевания, особенно требующего высоких затрат, или будут повышать тарифы для этих людей.

Главный вопрос, который сегодня волнует специалистов в области экономики здравоохранения, состоит в том, что представляют собой расходы на здравоохранение – затраты или инвестиции в человека. Ответ на него дал еще А. Пигу, который писал, что «самые важные инвестиции из всех – это инвестиции в здоровье, ум и характер человека» (*Pigou (1947. P.138)*).

Концептуализация инвестиций в здоровье осуществляется в рамках теории человеческого капитала. Если человеческий капитал важен для развития экономики, а здоровье составляет его важную часть, то здоровье важно для экономического результата и, наоборот, экономический результат важен для здоровья. Здоровье может влиять на экономические результаты как на уровне страны, так и на уровне индивида в развитых странах в основном по четырем кана-



лам: более высокой производительности, увеличения предложения рабочей силы, повышения квалификации как результата обучения, увеличения накоплений для инвестиций в физический и интеллектуальный капитал.

Следует отметить, что здравоохранение как система сама по себе играет важную экономическую роль, так как это большой сектор. Например, сегодня в странах ЕС -15 он достигает 7% ВВП. В здравоохранении занято около 9% работников. Поэтому непосредственно работа данного сектора, его производительность оказывает влияние на развитие экономики, ее конкурентоспособность через влияние на затраты на рабочую силу, гибкость рынка труда и распределение ресурсов на макроэкономическом уровне.

Истинное экономическое значение здоровья возрастает, если учесть концепцию так называемого полного дохода. Она исходит из того, что такой показатель как ВВП не является идеальным измерителем социального благосостояния, так как он не включает нерыночные товары, в том числе ценность здоровья. Реальная цель экономической активности заключается не только в производстве товаров, а в максимизации социального благосостояния. Так как здоровье является неотъемлемым компонентом общего социального благосостояния, измерение экономических затрат болезни только в терминах упущенного ВВП оставляет за бортом потенциально значительную часть ее влияния на полный доход.

Вопрос об инвестициях в здоровье стал особенно популярен после опубликования доклада Всемирного банка в 1993 г., посвященного здравоохранению (*World Development Report (1993)*). В начале XXI в. Комиссия по макроэкономике и здоровью, созданная ВОЗ, подчеркнула экономическую важность вложений в здоровье. Здоровье рассматривается не как просто побочный продукт экономического развития, а как один из важных детерминантов экономического развития и снижения бедности.

Хотя на высшем уровне в развитых странах признается, что здоровье населения положительно влияет на националь-

ную экономику, на практике оно не входит в национальные приоритеты экономического развития. В дискуссиях расходы на здравоохранение все еще рассматриваются как затраты, которые необходимо ограничивать и сдерживать. Министерство здравоохранения обычно одно из наиболее политически слабых в правительстве. В Великобритании, например, департамент здравоохранения относят к так называемым «тратящим министерствам» (*spending department*), что подчеркивает затратный характер расходов на здравоохранение.

Однако инвестиции в здоровье, как внутри сектора, так и вне его, следует рассматривать как средство достижения экономических целей. Расходы на здравоохранение, это, прежде всего, инвестиции, которые приносят экономическую отдачу, а не просто расход/затраты. При этом отношения между здоровьем и экономикой не просто двусторонние, а взаимосоиливающие, т.е. обеспечивают большую отдачу от инвестиций определенных средств как в здоровье, так и в экономику по сравнению с инвестициями тех же средств только или в экономику, или в здоровье. Однако для развитых стран это не такой простой вопрос, так как уже достигнут определенный уровень здоровья и необходимо понять, какую отдачу принесут дополнительные инвестиции.

И, наконец, необходимо понимать экономическую сущность альтернативы. С точки зрения экономической теории ограниченность ресурсов приводит к феномену альтернативной стоимости (издержек выбора). Если определенные ресурсы потрачены на одни цели, то они уже не могут быть потрачены на решение других задач, т.е. нужно выбирать вариант, наиболее эффективный с точки зрения повышения общего благосостояния. Кроме того, нужно помнить и об упущенной выгоде от принципиально возможных, но не реализованных проектов. Однако на практике этого достаточно трудно добиться, так как нужно проводить анализ вариантов на основе полной и достоверной информации, что требует значительных затрат.

*Реформа здравоохранения: мировые тенденции.* Сложившиеся в развитых странах системы здравоохранения ор-

ганизованы по-разному, однако можно выделить ряд базовых принципов, которые признаются в развитых странах и составляют основу здравоохранительной политики.

Услуги системы здравоохранения не рассматриваются как чисто рыночный товар, основная цель продажи которого — извлечение прибыли. *Это социальное благо*, так как их оказание отдельным индивидам также приносит выгоду всему обществу. Системы здравоохранения основаны на принципе *социальной солидарности*, который подразумевает, что граждане являются частью общества, к ним должно быть равное отношение, а общество становится более сильным, если принимает такой подход. Он связан с перераспределением ресурсов от здоровых к больным, от более состоятельных к менее состоятельным, от молодых к престарелым и с обязательным участием граждан /организаций, закрепленным на законодательном уровне. Разрабатывая реформы здравоохранения, развитые страны стремятся не подорвать, а сохранить и усилить социальную солидарность.

В развитых странах принимается как аксиома, что ресурсы здравоохранения должны распределяться *справедливо*. При этом можно выделить два подхода к справедливости — справедливость как возможность доступа к ресурсам здравоохранения и их использования и финансовая справедливость, оцениваемая как распределение бремени финансирования системы здравоохранения между различными социально-экономическими группами населения. В основе этого понимания лежит категория *потребности*, которая подразумевает, что человеку реально необходима помощь по медицинским показаниям. При этом потребность может существовать у человека, но не быть выявленной и осознанной. Поэтому под доступом понимается возможность получения гражданами необходимого набора медицинских услуг в соответствии со своими потребностями.

*Легитимность государственного сектора* связана с тем, что, с одной стороны, важная роль государственного сектора признается в обществе. Его право на участие не рассматрива-

ется, как часто бывает у нас, в качестве неизбежно бюрократического и коррупционного. При этом исходят из понимания, что государство действует в интересах если не всего общества, то, по крайней мере, большинства населения. С другой стороны, несмотря на ряд реформ в целом рыночной направленности, происходит усиление роли государства. Это означает новое понимание роли государства в современной системе здравоохранения, когда у него появляются новые функции, но его значение при этом возрастает, а именно:

- формирование стратегии на национальном уровне;
- строгое регулирование общих расходов и качества услуг;
- определение стандартов в здравоохранении в широком понимании;
- контроль и оценка результата.

В настоящее время происходит усиление государственного регулирования даже в страховых системах. Ведь здравоохранение это не просто экономическая, но и социальная система. Она отражает отношения граждан с государством, является предметом национальной идентификации. В этих условиях магистральной линией развития здравоохранения в развитых странах становится не обеспечение минимальных социальных стандартов, направленных на поддержание уровня благосостояния бедных, а обеспечение социального качества жизни для всего населения.

В 2007 г. Минздравсоцразвития РФ предложил проект Концепции развития российского здравоохранения до 2020 г. Его следует рассматривать как программу реформ, которые предлагаются для улучшения положения дел в системе здравоохранения страны. Не обсуждая детали Концепции, хотелось бы отметить, что, к сожалению, в ней не нашли четкого отражения новые подходы к здравоохранению, которые сегодня стали основой стратегии реформ в развитых странах.

1. **Вложение (инвестиции) в здоровье.** Здоровье это не побочный продукт экономического развития страны, а один из важнейших детерминантов экономиче-

ского развития и снижения бедности. Расходы на здоровье рассматриваются не как затраты, а как инвестиции, диалектически связанные с экономическим развитием любой страны. В рамках такого подхода речь должна идти не об экономии и сокращении затрат на здравоохранение, а о том, что вложение в здоровье ведет к существенным экономическим результатам.

2. **Превращение системы охраны здоровья не просто в инструмент улучшения здоровья населения, но и реагирования на немедицинские потребности граждан в вопросах охраны здоровья.** Программа развития системы охраны здоровья должна включать не только развитие медицинских учреждений, но и более широкие вопросы, включающие чистую и безопасную окружающую среду, обеспеченность водой, борьбу с курением, правильное питание.
3. **Введение практики оценки государственными органами последствий для состояния здоровья населения любых мер, предпринимаемых на территории.** Необходимо осознать приоритетность охраны здоровья населения и стратегическую важность его улучшения для будущего страны, изменить весь подход к охране здоровья населения, который не ограничивается только здравоохранением и снижением показателей заболеваемости, а обеспечивает интеграцию здоровья в процесс развития общества, принятие политических решений.
4. **Включение граждан в механизмы осуществления реформы здравоохранения.** Говорить об успехах реформы можно только тогда, когда люди начнут воспринимать предпринимаемые изменения в секторе здравоохранения как инвестиции в их собственное будущее. Степень участия граждан определяется двумя основными параметрами, а именно: уче-

том мнения граждан относительно целей и структуры здравоохранения; полномочиями и правами граждан в отношении влияния на принимаемые решения.

*Угрозы для системы здравоохранения в России.* Существуют объективные факторы системообразующего характера, которые потенциально вызовут проблемы в развитии здравоохранения России как системы. От того, насколько они будут учтены при формировании стратегии реформ, зависит успех проводимых мероприятий.

Одна из угроз связана с объемом и методом финансирования здравоохранения в России. Вопрос, связанный с тем, сколько средств должна тратить Россия на здравоохранение, остается открытым. Казалось бы, что следует приветствовать рост расходов на здравоохранение. Однако возникает феномен, который можно условно назвать *ловушкой роста финансирования*. Это означает, что выбираемый в условиях ограниченности ресурсов, выделяемых обществом на здравоохранение, вариант изначально оказывается затратным и ведет к необходимости увеличения в будущем финансирования здравоохранения.

Реформы здравоохранения в 90-е гг. были направлены на разрушение существовавшей государственной модели здравоохранения, суть которой заключалась в бесплатном оказании медицинских услуг населению государственными медицинскими учреждениями с целью обеспечения равного доступа всех категорий населения к медицинской помощи и создание новой системы, основанной на принципах медицинского страхования. Основной мотив — недостаток государственных средств и необходимость мобилизации ресурсов из других источников. Но здесь возникает парадокс российской здравоохранительной политики: с одной стороны, бюджетной медицине нет равных в сдерживании расходов на здравоохранение, с другой стороны, россиянам все время внушают, что средств на здравоохранение не хватает, но при этом выбирают изначально затратный вариант (страхование), игнорируя или даже открыто отрицая относительно менее затратную (бюджетную) систему.

Под относительно менее затратной имеется ввиду, что такая система обеспечивает равные и относительно более высокие показатели здоровья населения в целом при относительно более низких расходах. В качестве примера можно привести Великобританию и США. Сравнение показателей финансирования здравоохранения и состояния здоровья в этих странах показывает, что хотя США тратят на здравоохранение почти в два раза больше, чем в Великобритании при значительной доли частных источников финансирования, показатели состояния здоровья в этих странах сопоставимы, а некоторые даже несколько лучше в Великобритании (см. табл. 1). Например, материнская смертность в Великобритании ниже, чем в США (11 и 14 на 100 000 живорожденных в 2000 г., соответственно), а продолжительность здоровой жизни при рождении выше (69 лет у мужчин и 72 года у женщин в 2002 г. в Великобритании и 67 лет и 71 г. соответственно в США) (*Core Health Indicators (2007)*). В последние годы серьезной проблемой общественного здоровья в США стало ожирение, которым страдает почти одна треть населения, как мужчин, так и женщин старше 15 лет.

Существуют различные подходы к определению доли расходов на здравоохранение, в том числе с учетом готовности населения его финансировать. Можно, например, установить нормативы минимальных расходов государства с учетом мирового опыта (*Человек в мире экономики (2007)*). Однако важно не только то, сколько средств расходуется, но и с помощью какого механизма финансирования осуществляется перераспределение. В России речь идет о хроническом недофинансировании и о необходимости повышения расходов на здравоохранение, в то время как в развитых странах вопрос стоит о сдерживании роста расходов на здравоохранение. С учетом мировых тенденций нашей стране необходимо изначально выбирать вариант системы финансирования, который позволит превратить выделяемые средства в эффективную систему оказания качественной медицинской помощи населению, а не просто наращивать расходы на здравоохранение.

Таблица 1

**Финансирование здравоохранения в США,  
Великобритании и России**

Показатели	США		Великобритания		Россия	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Общие расходы на здравоохранение, % ВВП	13,3	15,4	7,3	8,1	5,7	6,0
Общие государственные расходы, % от общих расходов на здравоохранение	44,0	44,7	80,9	86,3	62,3	61,3
Частные расходы на здравоохранение, % от общих расходов на здравоохранение	56,0	55,3	19,1	13,7	37,7	38,7
Общие государственные расходы на здравоохранение, % от общих государственных расходов	17,0	18,9	14,7	15,9	9,8	9,8
Социальное страхование, % от общих государственных расходов на здравоохранение	33,7	28,0	-	-	37,1	36,2
Личные расходы (из кармана), % частных расходов на здравоохранение	26,5	23,8	69,5	91,8	73,9	76,7
Частные системы предоплаты, % от частных расходов на здравоохранение	62,7	66,4	16,7	8,2	8,2	9,9
Общие расходы на здравоохранение на душу населения, международные долл.	4 584	6096,2	1858,8	2559,9	394,2	582,7

Источник: Core Health Indicators. WHOSIS, 2007.

Здесь уместно вспомнить такой подход как менеджериализм, который широко признан в мире и утверждает, что совершенствование управления и организации является важным резервом повышения эффективности работы любой структуры. В этом контексте речь может идти о широком спектре действий, начиная с изменения структуры системы здравоохранения в пользу первичной медицинской помощи и профилактики и кончая «медициной с человеческим лицом» или «политикой малых достижений», подразумевающих применение современных управленческих технологий организации работы в медицинских учреждениях, позволяющих реализовать человеческое отношение к пациентам при минимальных дополнительных затратах.



В этой связи спорным с экономической точки зрения представляется и утверждение о том, что если есть спрос на медицинские услуги (подразумевается со стороны высокодоходных групп населения), то нужно обеспечить его удовлетворение. Представляется, что особенности медицинской услуги как товара, которые широко известны и описаны в мировой литературе, ставят на первое место вопрос об удовлетворении потребности, а не спроса<sup>2</sup>. Росту расходов будет также способствовать привязка оплаты работников медицинских учреждений к объему и качеству оказываемой помощи.

Преимущества государственного финансирования хорошо известны: контроль над средствами и обеспечение реализации общенациональных приоритетов, главный из которых — доступ населения к медицинской помощи. Централизованные системы достаточно эффективно позволяют сдерживать рост расходов на здравоохранение. Очевидно, что бюджетная система здравоохранения имеет как достоинства, так и недостатки, однако анализ различных систем здравоохранения показывает, что принятие других моделей приведет к возникновению ряда новых проблем.

Другая угроза для целостности и соответственно эффективности здравоохранения России как системы, действующей в общественных интересах, связана с *ростом неравенства в обществе*, как в отношении общего уровня, так и в состоянии здоровья. При этом мировая теория и практика убедительно доказывают, что неравенство в здоровье является серьезным препятствием для экономического роста.

Одним из важных факторов неравенства в здоровье выступает уровень дохода. При высоком уровне неравенства по доходу, который сейчас сложился в России — в 2006 г. коэффициент Джини в среднем по России составил 0,410 — объективно возникают существенные различия в социально-экономическом статусе пациентов. В условиях принципиального расслоения российского общества уже сложно найти «сред-

---

2. См., например: (Чубарова Т.В. (2008))

него пациента» — богатые и бедные имеют разные запросы и финансовые возможности для получения медицинской помощи. Наличие состоятельных людей, имеющих возможность платить за медицинские услуги, стимулирует развитие частного сектора. Причем в этой связи необходимо иметь в виду два аспекта. Один из них связан с мотивом прибыли в здравоохранении, а другой — с инновационным потенциалом предпринимательства.

Задача любой коммерческой структуры состоит в получении прибыли. Здравоохранение в этом смысле очень чувствительная отрасль, в том числе и в силу особых отношений, которые складываются между врачом и пациентом ввиду особенностей медицинской услуги и процесса ее оказания. С одной стороны, пациент будет больше доверять врачу, действующему без мотива прибыли, с другой — у врача есть объективная возможность «увеличить счет». Поэтому необходимо жесткое регулирование, возможно на уровне нормы прибыли.

Обычно частная медицина развивается как дополнительная по отношению к более социализированным формам. Однако ситуация складывается неоднозначная, так как имеет место процесс «снятия сливок» или отбора лучших клиентов. Например, в Великобритании частный сектор, включая добровольное медицинское страхование, достаточно недорогой именно ввиду наличия развитого государственного сектора. Большинство пациентов используют дополнительно НСЗ, даже если имеют добровольное страхование, особенно в сложных ситуациях, когда частная больница просто не имеет возможностей для их лечения; обычно дополнительное страхование получают на работе молодые, здоровые и хорошо оплачиваемые люди, т.е. группа минимального риска.

Особая роль отводится бизнесу как лидеру инноваций в медицине. Инновационный потенциал предпринимательства хорошо описан, однако в медицине этот процесс также не может быть оценен однозначно. Развитие медицинских технологий это дорогостоящий процесс, который является одним из основных факторов роста расходов на здравоохранение в ра-

звитых странах. Поэтому может возникнуть противоречие следующего порядка. Бизнесу с точки зрения получения прибыли более выгодны высокие технологии, так как они более дорогие, а обществу с точки зрения эффективного и справедливого распределения ограниченных ресурсов более выгодно развитие относительно более дешевой первичной медицинской помощи. Компромиссные варианты развития бизнеса как поставщика медицинских услуг сегодня в России предлагается искать на пути государственно-частного партнерства.

Пока частный сектор является дополнительным и служит для расширения выбора потребителя. Но если он будет расти выше определенного уровня, то возможна ситуация, когда наиболее требовательные потребители выйдут из государственного сектора, снижая тем самым давление на государство в направлении увеличения расходов на здравоохранение. Это приведет к формированию двухступенчатой системы — высококачественная медицинская помощь в частном секторе для состоятельных и низкокачественное обслуживание в государственной системе для остальных. Подобная ситуация создает опасность разрыва системы здравоохранения и маргинализации бедных слоев населения. Поэтому в настоящее время необходимо осуществить такой выбор, который позволит удержать здравоохранение России как систему для обеспечения доступной и качественной медицинской помощи населению при сохранении базового принципа социальной солидарности.

Возникает еще один довод в пользу государственной системы здравоохранения. Она имеет преимущества в реализации принципа социальной справедливости, во-первых, ввиду отсутствия финансовых ограничений. Получаемая людьми медицинская помощь практически не зависит от их дохода. С одной стороны, никому не отказывается в помощи, потому что у него нет средств на ее оплату, а с другой — никто не боится оказаться банкротом в результате заболевания.

Во-вторых, распределение медицинских услуг (и здоровья) менее неравное, чем в других системах. При этом следу-

ет признать, что есть проблемы в распределении ресурсов на здравоохранение, особенно в территориальном разрезе и между различными социально-экономическими группами.

Опыт развитых стран показывает, что, несмотря на либеральные реформы, роль государства в обеспечении населения социальными услугами и перераспределении по-прежнему на повестке дня. Либеральная политика привела к росту социального разделения и социальной изоляции и поэтому возникла необходимость в стратегии интеграции в рамках рыночной экономики. Экономический рост и развитие все больше связываются с социальной справедливостью. В этих условиях государственная система здравоохранения может выступить основой социального консенсуса и преодоления социальной разобщенности российского общества.

---

### Развитие системы здравоохранения: возможный сценарий

На сегодняшний день стратегия развития российского здравоохранения основана на приоритете системы обязательного медицинского страхования, хотя аргументы в его защиту не выдерживают критики. Попытка любыми способами втиснуть инновационную стратегию развития здравоохранения в модель, которая за прошедшие 15 лет ничем положительным себя не зарекомендовала, не привела к существенным положительным сдвигам. Если бы не отдельные показатели по Национальному проекту, то трудно предположить, можно ли было что-то вообще продемонстрировать в ее защиту. В результате получилось с точностью до наоборот — поскольку так хотели поддержать ОМС, то не получилось реализовать инновации. К ним можно отнести инновации не только в диагностике и лечении, но и в подходах к

измерению систем здравоохранения (например, используя методики гендерного подхода) и к организации ведения пациента (например, с учетом социальных служб внутри и вне учреждений здравоохранения).

Активная политика поддержания здоровья населения должна исходить из того, что многие факторы отрицательного влияния на здоровье имеют, прежде всего, социально-экономический характер и поддаются влиянию со стороны семьи, общества и государства. Она должна включать три основных направления:

- идеологическое – пропаганда здорового образа жизни, включая борьбу с алкоголизмом, наркоманией и табакокурением, поднятие общественного престижа медицинской профессии;
- законодательное – принятие законодательства, четко определяющего права и ответственность различных уровней власти в обеспечении здоровья населения;
- экономическо-административное – проведение реформы организации и финансирования здравоохранения, поддержка отечественных производителей медицинской техники и лекарственных препаратов, усиление экологического контроля и т.д.

Для реализации этих направлений необходимы *сохранение бюджетной системы* и серьезный контроль государства для обеспечения концентрации усилий, экономии средств и поддержания социальной солидарности в обществе. Кроме того, в рамках бюджетной системы возможно решение такого важного вопроса, как профилактика. Возвращение к бюджетной медицине пока еще возможно, так как и сейчас большинство средств поступает в здравоохранение из бюджетов различных уровней, доля же ОМС составляет около 30%. При этом региональные власти выплачивают взносы на ОМС за неработающих из своих бюджетов, т.е. происходит простое перераспределение бюджетных средств.

Сохранение бюджетной системы здравоохранения должно сопровождаться:

- увеличением государственного финансирования здравоохранения — его современный уровень не отвечает стандартам развитого общества. Это можно сделать двумя основными способами: зафиксировать долю ВВП на здравоохранение в бюджете — не менее 5%; модифицировать взносы на ОМС в специальный налог на здравоохранение. Существенным резервом увеличения ресурсов станет усиление финансового контроля в системе и снижение административных расходов (в системе медицинского страхования они объективно гораздо выше, чем в бюджетной);
- встраиванием бюджетной медицины в современные межбюджетные отношения. В условиях большей самостоятельности местных органов власти и изменения отношений между федеральным и региональным уровнями бюджетная система должна будет претерпеть определенную модификацию. Сейчас основную ответственность несут региональные бюджеты. Мероприятия, проводимые регионами в сфере здравоохранения, зависят прежде всего от политики местных властей, в то время как федеральное правительство не выработало механизма активного влияния на такую политику, например, через финансовое регулирование уровней расходов на здравоохранение в регионах.

Представляется нецелесообразным делать ставку на расширение прямого участия населения в финансировании здравоохранения, приватизацию медицинских учреждений и развитие частного здравоохранения. Введение платы за услуги населением из своего кармана вряд ли даст существенные результаты, особенно в современных условиях массового обнищания. Возможные негативные последствия этого хорошо известны из мировой практики, в то время как положительный эффект весьма ограничен;

- структурной перестройкой здравоохранения — государственная система имеет большой потенциал реформирования и может быть существенно улучшена

за счет повышения эффективности хозяйственного механизма, например, за счет преодоления диспропорции между стационарной и первичной медицинской помощью, восстановления профилактического направления. Следует иметь в виду, что медицинское страхование не может обеспечить структурную перестройку, так как финансирует только текущую медицинскую помощь.

Как часть структурной перестройки можно рассматривать приоритеты по группам населения. Здесь следует выделить две группы – беременные женщины и мужчины в трудоспособных возрастах. С одной стороны, цель России в обозримом будущем – не просто повышение уровня рождаемости, а обеспечение по возможности рождения здоровых детей. С другой стороны, в России сформировалась тенденция, не встречавшаяся ранее в индустриально развитых странах – резкий рост смертности в трудоспособных возрастах, особенно мужчин. Основная причина смертности мужчин – сердечно-сосудистые заболевания, травматизм и алкоголизм.

При этом нужно сосредоточить внимание на управляемых причинах неблагополучия, например на профилактике дефицита йода и железа, обязательной диспансеризации (или хотя бы отдельных лабораторных исследованиях) в возрастах риска.

*Восстановление «здравоохранительного» подхода в противовес сугубо медицинскому подходу к проблеме здоровья населения.* Для обсуждения проблем здравоохранения в России характерен подход, который можно условно назвать медицинско-экономическим. В его рамках основной темой стала необходимость рационального использования имеющихся ограниченных ресурсов, выделяемых на здравоохранение, понимаемое, прежде всего, как организация оказания медицинской помощи населению. Однако охрана здоровья требует междисциплинарного подхода и участия представителей различных профессий. Если медицина обеспечивает лечение каждого отдельного пациента, то здравоохранительные

мероприятия направлены на достижение здорового поведения, защиту здоровья и предотвращение болезни на уровне общества.

Они могут включать:

- усиление социального компонента, в том числе пропаганды здорового образа жизни.
- введение специальной экспертизы при принятии решений государственными органами для учета последствий для состояния здоровья населения любых мер, предпринимаемых на территории.



**Г.П. Хованская**  
Депутат Государственной Думы РФ

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ

Новый Жилищный кодекс РФ действует с 1 марта 2005 г. Жилищный кодекс РСФСР устарел и не отвечал новым экономическим условиям. Однако вновь принятый кодекс не только не решил многие проблемы, но и породил новые, которых ранее у граждан не было.

*Проблема очередников на жилье.* В России более четырех с половиной миллионов семей состояли на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий до принятия Жилищного кодекса РФ, изменившего правила постановки на учет. Это около 10% населения Российской Федерации. Необходимо отметить, что перед очередниками существуют обязательства государства по обеспечению их социальным жильем. «Старых» очередников разделили на две группы. Первая группа, это очередники, перед которыми есть обязательства по обеспечению жильем за счет средств федерального бюджета. Обязанность по обеспечению жильем второй группы очередников ( $\frac{2}{3}$  от общего числа семей) возложили на местные муниципальные власти.

Эти обязательства нереальны для исполнения большинством муниципальных образований, так как 96% из них, как и большинство субъектов Российской Федерации, являются

дотационными. Поэтому выделение средств на строительство социального жилья практически невозможно, так как средств местного бюджета не хватает на самые необходимые нужды. Возникла ситуация, при которой очередь существует сама по себе, а очередники – сами по себе. И в большинстве регионов «движение» очереди происходило и происходит в настоящее время в связи с естественной убылью. Люди умирали, и очередь продвигалась. Казалось бы, на федеральном уровне ситуация для очередников первой группы должна быть лучше, особенно в последние предкризисные годы, когда федеральный бюджет был профицитным и большие средства направлялись в Стабилизационный фонд, однако существенных изменений в решении их проблем не произошло.

Напомним, какие категории очередников были отнесены к первой группе, обеспечение которых жилыми помещениями взяла на себя федеральная власть. Это военнослужащие, чернобыльцы, участники войны, инвалиды, граждане, которые выезжают из районов Крайнего Севера, беженцы, вынужденные переселенцы. Все остальные категории, в том числе льготные (многодетные, одинокие матери, реабилитированные и т.д.), отнесли к обязательствам местных властей, что представляется необоснованным, особенно в отношении реабилитированных лиц. Государство их осуждало и отправляло в лагеря. Такая категория, безусловно, должна относиться к обязательствам федеральных властей, а не местных. **Если льготы по обеспечению граждан жилыми помещениями в первоочередном порядке вводились федеральными законами, то и обязательства должны исполняться на федеральном уровне.**

Необходимо отметить, что новый Жилищный кодекс РФ ликвидировал институт первоочередного обеспечения жильем. В связи с этим число «федеральных» очередников будет сокращаться из года в год.

Каков был в последние годы порядок обеспечения федеральных очередников? Выделялись средства на предоставление им субсидий или сертификатов для приобретения жилья.

И, казалось бы, это хорошая универсальная форма, позволявшая приобрести жилье там, где нужно и такое, какое необходимо семье. Однако рассмотрим, как была реализована эта форма улучшения жилищных условий.

Во-первых, стоимость квадратного метра жилья при расчете субсидий и сертификатов в нарушение закона, который предписывает производить расчет по средним рыночным ценам в регионе, была явно занижена и продолжает оставаться таковой. То есть на те средства, которые выделяются федеральным очередникам, нельзя приобрести жилые помещения по нормам. Особенно обострилась ситуация в последние годы в связи с резким ростом цен на жилье. Во-вторых, незначительный объем средств, который выделялся из федерального бюджета даже в такой некорректной форме, для большинства очередников означал, что при жизни они жилое помещение не приобретут.

Национальный проект, который был назван красиво «Доступное жилье гражданам России», в основном был посвящен ипотечным формам приобретения жилья. Безусловно, ипотека в перспективе при стабилизации экономической обстановки и выходе из кризисной ситуации имеет право на существование. Но должно быть выполнено несколько условий. Первое – инфляция должна быть не 13–15%, а существенно меньше. Второе – уровень доходов граждан должен позволять справиться с этой финансовой нагрузкой по приобретению семьей жилого помещения. Третье – предложение на рынке жилья должно превышать спрос. Законодательная база в основном разработана и готова к развитию этой формы приобретения жилья. Но экономическая ситуация и состояние рынка жилья сделала ипотеку интересной максимум для 2% населения, а среди тех, кто состоит на учете и остро нуждается в жилье, процент на порядок меньше.

В условиях кризиса многие банки прекратили выдачу ипотечных кредитов. Банки с государственным участием, которые обречены выдавать эти кредиты, резко повысили их стоимость. Условия кредитования стали совершенно нере-

альными и для остальной, относительно благополучной части населения. Поэтому национальный проект нуждается в корректировке. В период кризиса необходимо акцентировать внимание на сносе аварийного жилья и строительстве домов для очередников за счет государственных средств. Таким образом, в период кризиса **ключевым направлением, стимулирующим строительство, должен стать государственный заказ.**

С принятием Жилищного кодекса РФ круг лиц, которые имеют право встать на учет нуждающихся в предоставлении социального жилья, был резко ограничен. На социальное жилье могут претендовать только малоимущие граждане. При постановке на учет оцениваются не только жилищные условия, но и доход, и имущество всех членов семьи. В то же время Жилищный кодекс РФ ничего не предложил гражданам, которые не могут быть отнесены к категории малоимущих, но, с другой стороны, не могут воспользоваться ипотекой, и тем более не могут приобрести жилое помещение на рынке.

В такую ситуацию, по нашим оценкам, попали 60–70% граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Это, в основном, работники бюджетной сферы. И для них, казалось бы, надо срочно предложить такую форму, как наем жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде некоммерческого использования. Однако такое понятие на сегодняшний день в законодательстве отсутствует, хотя соответствующий проект лежит более двух лет, пройдя первое чтение в 2006 г. в Госдуме. Этот способ обеспечения жильем помещений граждан становится еще более востребованным в период кризиса. Его отличие от социального жилищного фонда состоит в том, что жилищный фонд некоммерческого использования не дотируется из бюджета, не надо выделять средства на содержание и ремонт этого фонда. Он не требует бюджетных расходов, но и не является источником доходов в отличие от жилищного фонда коммерческого использования. С другой стороны, плата за некоммерческий найм жилого помещения доступна для граждан, так как

отличается от рыночных цен в 2–3 раза. Сегодня эти граждане, нуждающиеся в жилье, вынуждены снимать квартиру на рынке жилья, что не позволяет им, в том числе, накопить средства для участия в будущем в ипотечных программах.

Особенностью жилищного фонда некоммерческого использования является и то, что жилое помещение в нем не подлежит приватизации, и то, что договор найма заключается на срок, как правило, до 5 лет с преимущественным правом на его продление. Этот способ найма жилого помещения удобен для тех, кто не хочет обременять себя собственностью. Он дает возможность перемещения в поисках работы, перемещения трудовых ресурсов по стране, что крайне актуально в период кризиса. Потребность в данном способе найма жилья существует. Отсутствие же его законодательного обеспечения приводит к возникновению искусственных проектов.

Например, в Москве назвали этот фонд «Бездотационные дома». В Белгородской области были предложения назвать такие дома доходными домами для малоимущих. Но сочетание этих понятий – «доход» и «малоимущие» – неестественно. Совершенно очевидно, что доходные дома относятся к жилищному фонду коммерческого назначения. Основной целью их использования является извлечение прибыли в отличие от некоммерческого фонда, где такой цели не ставится. Главная цель – решение жилищных проблем граждан с минимальной нагрузкой на бюджет.

Существует еще один способ, который мог бы стать альтернативой ипотечным схемам для граждан, имеющих возможность вложить свои средства в решение жилищных проблем. Очередникам предлагается приобрести жилые помещения, являющиеся государственной собственностью, по себестоимости, что раза в 3 меньше, чем рыночная стоимость жилья, и в рассрочку (до 10 лет). При этом процент за рассрочку платежа зависит от того, сколько лет семья простояла в очереди. Чем дольше стоит, тем меньше процент (от 3 до 5%). Жилье переходит в собственность граждан после выплаты стоимости квартиры.

Этот способ в Москве работает в течение 10 лет и хорошо себя зарекомендовал. Им заинтересовались в других регионах. На такие условия «старые» очередники пошли охотно, так как среди них есть определенное число семей, которые не являются малоимущими. И если говорить о процентном соотношении, то из числа очередников, которые могут вложить свои средства в решение собственной жилищной проблемы, 89% пошли именно на куплю–продажу жилых помещений у города с рассрочкой платежа.

В прошлом себя хорошо зарекомендовали жилищно-строительные кооперативы. Новое — это хорошо забытое старое. Такое утверждение в полной мере относится к гражданам, которые сегодня готовы объединиться в кооперативы для строительства жилья. Для того, чтобы возобновить кооперативное строительство, необходимо внести изменения в законодательство. Кооперативное строительство прекратилось более 10 лет назад, после того как государство перестало выделять земельные участки и предоставлять беспроцентные ссуды очередникам, состоявшим на учете для приобретения квартиры в доме ЖСК. После принятия Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» проживающие в домах ЖСК граждане получили право после выплаты паевого взноса оформить квартиру в собственность.

В настоящее время все граждане выплатили паевой взнос и являются собственниками квартир в силу закона, поэтому в домах жилищно-строительных кооперативов отсутствует кооперативная собственность и они, формально сохраняя статус ЖСК, фактически являются объединениями граждан-собственников жилья. Многие ЖСК не желают преобразовываться в ТСЖ, считая, что процедура голосования в ЖСК по принципу «одна квартира — один голос», более демократична, чем в ТСЖ, где доля участия собственника помещения при голосовании пропорциональна площади этого помещения.

Для восстановления кооперативного строительства необходимо, сохранив для старых ЖСК право оформления

квартиры в собственность, внести изменения в Гражданский кодекс РФ для новых ЖСК, предусмотрев право распоряжаться паем, а не квартирой, которая будет оставаться собственностью кооператива. Для «старых» очередников возможность решить жилищную проблему, участвуя в строительстве дома, может быть еще одним вариантом, не требующим приобретения жилья по рыночным ценам или с помощью ипотечного кредита на кабальных условиях. Паенакопление может составлять определенный процент от стоимости квартиры (50–70%) в соответствии с Уставом кооператива. В отличие от ТСЖ, объединяющего многочисленных собственников, собственником всего имущественного комплекса является одно юридическое лицо – кооператив.

Для возрождения кооперативного строительства для «старых» очередников, перед которыми у государства есть обязательства по обеспечению их жильем по договору социального найма, должны быть предусмотрены изменения в законодательстве, исключающие необходимость участвовать в аукционе по приобретению земельного участка для объединения очередников.

Принятие Жилищного кодекса РФ привело ко многим негативным последствиям. Например, нечеткая формулировка в Законе «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» позволила местным властям объединить в общей очереди бывших льготников, которые имели право на получение жилья в первоочередном порядке, т.е. быстрее, чем на общих основаниях. Последние три года в общую очередь ставят многодетных, инвалидов, реабилитированных. Учитывая, что время нахождения в очереди по регионам колеблется от 19 лет (в Москве) до 24 (в Санкт-Петербурге) и более в других городах, инвалиды и реабилитированные при жизни жилье не получают, дети в многодетных семьях вырастут в плохих условиях. Это дефект, который необходимо исправить (одна из поправок, которая предлагается в вышеупомянутом проекте), так как нарушаются права граждан льготных категорий.

Еще одно последствие введения в действие Жилищного кодекса РФ и изменений в Гражданском кодексе РФ. Возникла острейшая проблема, в связи с введением нормы, позволяющей собственнику жилого помещения выселить бывших членов семьи (ст. 31 ЖК РФ). При этом, с 2005 г. и до последнего разъяснения Верховного Суда РФ в 2007 г., на улицу выселялись даже несовершеннолетние дети собственника жилого помещения. Сейчас ситуация несколько улучшилась. Детей собственника не выселяют. Однако в отношении несовершеннолетних детей, которые являются внуками, другими родственниками, и других бывших членов семьи, в том числе престарелых и инвалидов, процесс выселения продолжается. При этом даже при наличии судебного решения, вступившего в силу, о сохранении за гражданами права пользования жилым помещением можно, используя радикально измененную норму в Гражданском кодексе РФ (ст. 292), продать квартиру и выселить проживающих в ней граждан. Это выселение производится уже новым собственником. Необходимы изменения, которые, с одной стороны, не нарушают право собственника распоряжаться своим жильем, но не позволяют при наличии судебного решения о сохранении права пользования на определенный срок или бессрочно за бывшими членами семьи выселить их на улицу. Задержки с принятием этих изменений приводят к возникновению новых трагедий и к появлению лиц без определенного места жительства (бомж) из достаточно благополучных в прошлом семей. Вводя такие нормы в Жилищный кодекс РФ, не подумали о том, что будет с этими людьми после выселения их на улицу.

Новый Жилищный кодекс РФ породил проблему при переселении нанимателей и собственников при сносе домов. Если раньше (по старому ЖК РСФСР) при сносе дома нанимателям предоставлялось жилье по нормам, то новый Жилищный кодекс РФ в нарушение ст. 55 Конституции Российской Федерации ухудшает положение граждан и допускает предоставление жилого помещения такого же размера, даже



если речь идет о лицах, стоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. С таким положением нельзя согласиться. Поэтому предлагается для очередников при сносе дома сохранить старый порядок и предоставлять квартиры по нормам предоставления.

Собственникам жилых помещений при сносе дома должна быть предоставлена предварительная и равноценная компенсация, соответствующая рыночной стоимости утраченного жилья. Однако, если компенсировать стоимость жилья, ремонт которого не финансировался властями по 30 – 40 лет, то приобрести другое благоустроенное жилье того же размера с помощью денежной компенсации невозможно. Поэтому предлагается в выкупную цену включать стоимость произведенного капитального ремонта дома. Это будет означать, что собственник, у которого изымается жилье при сносе дома, сможет приобрести квартиру такой же площади, но в новом либо в капитально отремонтированном доме.

По поводу произведенного капитального ремонта есть разъяснение Верховного Суда РФ, который, руководствуясь ст. 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда», разъяснил, что обязанность производить капитальный ремонт дома, возникшая на момент приватизации гражданином жилого помещения, сохраняется за бывшим наймодателем, т.е. за государством. По той же логике и предлагаемая в вышеуказанном проекте закона поправка о размере денежной компенсации.

Кроме того, предлагается собственнику право выбора формы компенсации: натуральная или денежная. Денежная компенсация для пожилых и больных людей создает проблему, с которой они самостоятельно справиться не могут. Обращение к риэлторам автоматически означает уменьшение для них размера компенсации.

Многие нормы, которые присутствовали ранее в жилищном законодательстве, были отменены с принятием Жилищного кодекса РФ. Как пример неразумности такой отмены можно привести ограничение, введенное на выкуп комнат в

квартире коммунального заселения. Если занимаемое жилое помещение превышает норму предоставления хотя бы на один метр, то в квартиру коммунального заселения вправе вселить постороннее лицо, а проживающим в квартире гражданам запрещается выкуп. Если уж говорить о ликвидации коммунального заселения квартир, то как раз старый порядок, когда разрешался выкуп комнат, представлялся более разумным, приводящим, с одной стороны, к ликвидации коммунального заселения квартиры, с другой стороны, с учетом того, что этот выкуп осуществлялся по рыночной стоимости, средства поступали в бюджет и могли быть использованы на предоставление субсидий очередникам для приобретения жилых помещений. Предлагается снять эти ограничения.

Аргументируя отмену действовавшей ранее нормы в Жилищном кодексе РСФСР нежеланием создавать новые квартиры коммунального заселения, разработчики Жилищного кодекса РФ лишили возможности граждан, давно живущих в своих квартирах, у которых возникла с годами новая семья или распалась старая, решить проблему. Невозможно заключить отдельный договор социального найма на изолированное жилое помещение, даже если планировка квартиры позволяет новой семье жить самостоятельно. Невозможно реализовать свое право на приватизацию, если кто-то из бывших членов семьи не хочет приватизировать квартиру. Представляется, что такое ограничение для тех, кто до принятия Жилищного кодекса РФ получил квартиры, неправильно и, по крайней мере, на период пока не завершилась приватизация, граждане должны сохранить право на заключение отдельного договора социального найма.

Тяжелейшая ситуация возникла с гражданами, проживающими в общежитиях. В нарушение федерального законодательства должностными лицами согласовывались программы приватизации государственных предприятий, при этом в уставный капитал частного предприятия включался заселенный жилищный фонд. В итоге граждане оказывались в частном жилищном фонде и обнаруживали изменение условий

проживания, когда к ним предъявлялись требования по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги по рыночным ценам либо их начинали выселять без предоставления другого жилья. Так как предложенные в проекте изменения до сих пор не приняты Государственной Думой, пришлось обращаться в Верховный суд РФ. Благодаря его разъяснениям, удалось восстановить право граждан на проживание на условиях социального найма и на приватизацию занимаемого изолированного жилого помещения. Однако это право можно отстоять только в судебном порядке, поэтому необходимо внести изменения в федеральное законодательство, чтобы не множить количество судебных исков и обращений граждан с коллективными жалобами в различные органы власти. Кроме того, нельзя согласиться с нормой Жилищного кодекса РФ, что при смене собственника общежития новый собственник может выселить людей на улицу, если они имеют право пользования жилым помещением на основании ранее заключенного со старым собственником договора найма. Жилищный кодекс РСФСР такое выселение не предусматривал.

Приватизация жилищного фонда должна быть завершена до 1 марта 2010 г. В это же время должна завершиться и деприватизация жилья. Нельзя согласиться ни с тем, ни с другим положением. Можно и нужно было еще в 2005 г. ввести ограничения на приватизацию для малоимущих граждан, вставших на учет после введения в действие Жилищного кодекса РФ, сохранив это право за остальными. Можно ожидать много примеров, когда не по своей вине, а по вине властей граждане, простояв более 20 лет в очереди и получив, наконец, жилье после 1 марта 2010 г. не смогут его приватизировать. А на сегодняшний день им приватизировать или нечего, или закон запрещает приватизацию жилых помещений, например, в аварийных домах. Необходимость завершения приватизации обосновывалась тем, что надо сохранить в государственной и муниципальной собственности то, что осталось, а осталось неприватизированным аварийное жилье, общежития или жилье, не пригодное для постоянного

проживания, т.е. по-существу бороться за сохранение такого жилья нет смысла.

Что же касается деприватизации жилья, то в прекращении этого процесса никакой логики нет.

В ближайшем будущем изменится законодательство в части взимания налога на имущество физических лиц. Во-первых, налог будет поступать в местный бюджет. Учитывая бедственное состояние местных бюджетов, вряд ли стоит рассчитывать, что существующая льгота, освобождающая сегодня пенсионеров и других граждан от уплаты этого налога, будет принята на местном уровне. Значит, для граждан, которых не отнесешь к категории обеспеченных (пенсионеры, в первую очередь), возникает проблема дополнительных платежей. И чем лучше квартира, чем престижнее район, тем выше будет этот налог. Сколько придется платить, будет понятно, только тогда, когда будут приняты во втором чтении изменения в Налоговом кодексе.

Во-вторых, свое жилище стоит страховать. Никто за него не отвечает, кроме собственника. Собственник полностью несет бремя содержания своего имущества. В-третьих, собственник должен платить за капитальный ремонт дома в отличие от нанимателя. Если у пенсионера нет наследников, либо наследники не могут ему помочь справиться с такой нагрузкой, он захочет деприватизировать жилье и не сможет. Поэтому ограничивать право граждан на деприватизацию сроком 1 марта 2010 г., представляется неразумным. Тем более, что в этом случае в государственный или муниципальный жилищный фонд возвращается, как правило, хорошее жилье.

После того как был введен Жилищный кодекс РФ, изменился порядок определения норм предоставления жилья и учетной нормы для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях. Раньше норма предоставления жилья (12 кв. м жилой площади) была установлена в самом Жилищном кодексе РСФСР. Сейчас это право делегировано муниципальным образованиям. Результат действия этой нормы такой: чем беднее регион, чем беднее муниципальное

образование, тем ниже норма предоставления жилья. И если во многих нормативных документах на федеральном уровне применяется норма 18 кв. м общей площади, то в ряде регионов эта норма существенно меньше, что ухудшает положение граждан по сравнению с ранее действовавшим порядком. Если раньше учетная норма устанавливалась на уровне субъекта Федерации, то сейчас это право также делегировано муниципалитетам. И здесь работает та же схема: чем беднее муниципалитет, тем меньше учетная норма. Такие нормы нового Жилищного кодекса РФ, зачастую противоречащие ст. 7, 19, 55 Конституции РФ, негативно влияют на законодательство субъектов Федерации. Так, например, была исключена норма о постановке на учет и предоставлении жилья инвалидам с учетом права на дополнительную площадь, которая положена по заболеванию. Вместо нее появилась лукавая формулировка о возможности предоставления дополнительной площади, хотя эта норма как обязательная для исполнения содержалась ранее в Законе «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Ее отмена не что иное, как нарушение ст. 55 Конституции РФ. Такое изменение в Жилищном кодексе РФ привело к тому, что субъекты Федерации исключают эту норму из регионального законодательства под предлогом приведения в соответствие с Жилищным кодексом РФ, хотя региональные законодатели прекрасно понимают, что они вправе сохранить эту норму и что единственное, на что они не имеют права — ухудшить по сравнению с федеральным законодательством законодательство субъекта Федерации.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что необходима немедленная корректировка Жилищного кодекса РФ. Если сразу после принятия Жилищного кодекса РФ предлагалось не спешить с изменениями, пока нет правоприменительной практики, то сейчас можно сказать, что практика крайне негативная, порождающая огромное количество обращений граждан в органы государственной власти, к депутатам, в органы исполнительной власти.

Очень важной является **проблема адресной защиты населения** по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги. Сейчас уровень, исходя из которого оказывается помощь регионам из федерального бюджета, 22%. Это максимально допустимый уровень расходов семьи на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги. Если платежи превышают этот уровень, то семья имеет право на субсидию из бюджета, покрывающую расходы свыше 22%.

**Обязательства по адресной защите малоимущего населения** передали с муниципального на региональный уровень. На самом деле эти обязательства **должны быть федеральными**, как это сделано в США, например. Это первое. И второе — уровень поддержки, начиная только с 22%, абсолютно недопустим, особенно в условиях кризиса. Представить, что почти четвертую часть пенсии или пособия по безработице нужно отдать за жилое помещение и коммунальные услуги, сложно. Оставшаяся сумма не позволяет человеку выжить. К сожалению, неоднократные обращения Госдумы, Совета Федерации к Правительству РФ о снижении этого стандарта до 15% не получили отклика. Возможно, в период кризиса прежде, чем менять тарифы на жилищно-коммунальные услуги, **федеральная власть** возьмет на себя эти обязательства и **будет компенсировать расходы на адресную помощь регионам из расчета 15%**. Для сравнения в Москве этот уровень расходов составляет 10%. Но регионы, которые за счет средств собственного бюджета смогут снизить расходы малоимущих семей, можно пересчитать по пальцам. Однако, это нужно сделать обязательно. Тогда при любом изменении тарифов бюджету придется увеличить расходы на субсидии, но, тем не менее, это будет помощь целевая, адресная, именно тем семьям, которым необходимо помочь.

Федеральными законами было предусмотрено создание двух фондов в жилищной сфере. Один из них был назван Фондом «содействия реформированию ЖКХ». В Послании Президента РФ в 2007 г. было впервые заявлено о том, что будут выделены средства регионам в объеме 250 млрд руб. на капи-

тальный ремонт и снос аварийного жилья. Казалось, что они будут направлены на выполнение старых обязательств государства перед гражданами по непроизведенному капитальному ремонту. Однако получение этих средств было поставлено в зависимость от выполнения местными и региональными властями целого ряда условий. Некоторые из них представляются разумными, например, ликвидация перекрестного субсидирования, зачисление льгот на персонифицированные счета граждан, завершение приватизации государственных и муниципальных управляющих компаний и др.

Однако ряд условий представляется не только неразумным, но и приводит, к нарушению прав граждан. Так, например, к определенной дате нужно обеспечить определенный процент товариществ собственников жилья (ТСЖ). При этом игнорируется постановление Конституционного суда о том, что вступление в товарищество — дело исключительно добровольное. Так как региональные и местные власти в дотационных регионах хотят получить деньги из фонда на капитальный ремонт и снос аварийного жилья, они вынуждены выполнять эти условия. В итоге **ТСЖ образуются не добровольно, а под серьезнейшим административным давлением.** Людей буквально загоняют в ТСЖ, прибегая, в том числе, к подделкам протоколов общих собраний, создаются супер-ТСЖ, как это произошло в Саратове. При этом, власть не сделала многое для того, чтобы у собственников возникло желание объединиться и создать ТСЖ добровольно. Изначально товарищество собственников жилья задумывалось как инструмент для эффективного управления собственниками общим имуществом в своем доме.

Создание ТСЖ, как это происходит сейчас в старой застройке, без оформления имущественного комплекса, означает, что возникает неопределенность в отношении объектов управления. На сегодня нет утвержденного перечня общего имущества, которым должно управлять ТСЖ в большинстве домов, хотя нормативные документы Правительством РФ выпущены. В первую очередь, в большинстве регионов не сфор-

мированы земельные участки вокруг многоквартирных домов. При этом формирование земельных участков в соответствии с законодательством является обязанностью властей, которую они не выполнили в установленные сроки, сознательно затягивая процесс межевания земельных участков.

Хуже того, идет массовое изъятие элементов общего имущества собственников именно властями. Имеются в виду технические подвалы, чердаки, земельные участки. Власть оформляет элементы общего имущества собственников помещений в доме в муниципальную собственность. После таких изъятий вернуть себе технический подвал можно только в судебном порядке, если при этом не закончился срок исковой давности.

Ситуация усугубилась после внесения изменений в законодательство. В Гражданском кодексе РФ (ст. 181) этот срок был сокращен с 10 до 3 лет, причем с момента, когда совершена сделка, а не с момента, когда собственник узнал или мог узнать о нарушении своего права. Как следствие, имеются многочисленные судебные решения, где признаются нарушения, но в связи с истечением срока исковой давности собственникам отказывают в исках. Такая же ситуация возникает у жителей общежитий, незаконно включенных в уставный капитал приватизированных предприятий. Суды признают сделки ничтожными, но отказывают в исках в связи с истечением срока исковой давности.

Организовав ТСЖ, собственники начинают платить налог на добавленную стоимость (НДС), который они не платят, если они не создали юридическое лицо. Удалось освободить ТСЖ от налога на прибыль, однако проект по **освобождению ЖСК и ТСЖ от уплаты НДС** уже был отклонен один раз, несмотря на решение Высшего арбитражного суда РФ о неправомерности взимания НДС с таких объединений собственников. Организовав ТСЖ, собственники попадают в результате не в лучшую ситуацию, а в худшую. И реально такая форма объединения собственников, как ТСЖ, неплохо работает в новостройках, где не стоит пробле-



ма капитального ремонта дома, где люди, как правило, приобрели жилье за собственные средства и имеют более или менее одинаковый высокий уровень доходов, где сформирован земельный участок и есть перечень общего имущества. ТСЖ в таких домах выполняет функцию эффективного управления общим имуществом собственников помещений.

Напротив, когда ТСЖ создается в бывшем государственном и муниципальном жилищном фонде, где квартиры получены в собственность в порядке приватизации и где есть большой процент так называемых «нищих собственников», у которых, кроме комнаты или однокомнатной квартиры ничего больше нет, возникает другая проблема. Причем она возникает не только у собственника, но и у местных властей. Связана она с отсутствием в Жилищном кодексе РФ расшифровки понятия **«обязательные платежи»**. Решение Общего собрания обязательно для всех собственников независимо от уровня дохода. И если большинство в доме составляют люди обеспеченные, у них другие требования к уровню комфортности своего жилища. Они могут принять любое решение, издержки которого будут обременительны для соседа — пенсионера, так как они владеют большинством голосов. Поэтому необходимо внесение изменений в части определения, что относится к обязательным платежам, а что является добровольными платежами тех, кто это решение принимает (например, оплата ковров в подъездах, охрана, особая отделка и т.д.).

Отсутствие в Жилищном кодексе РФ понятия, что входит в обязательные платежи граждан, приводит к проблеме не только для «нищих собственников», но и создает проблему для властей, которые должны рассчитывать субсидии малоимущим гражданам, выплачивать компенсации по льготам. И, как правило, они это делают, исходя из тех ставок и тарифов, которые устанавливают на муниципальном или региональном уровне. Если собрание принимает решение о более высоких платежах (причем это решение может приниматься в любой момент в течение года), то это приведет к проблеме для местных властей, потому что нужно будет вносить изменения в бюджет.

Кроме того, учитывая, что ТСЖ образуется с помощью административного ресурса, у нас иногда возникают ТСЖ, в которых есть два собственника – муниципалитет, у которого, к примеру, более 40% площадей в собственности, и собственник нежилого помещения на первом этаже, а собственники жилых помещений об этом узнают, когда ТСЖ уже создано. К сожалению, был отменен в связи с принятием Жилищного кодекса РФ Закон РФ «О товариществах собственников жилья», который не позволял создавать такие ТСЖ. Поэтому мы считаем, что необходимо не простое большинство голосов для принятия решения о создании ТСЖ, а квалифицированное.

Еще одно неправомерное требование об обязательном 5%-ном софинансировании капитального ремонта со стороны собственников жилья, независимо от уровня дохода семьи. **Эта проблема может быть решена за счет включения расходов на капитальный ремонт при расчете субсидии малоимущим семьям на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги.**

Учитывая, что у нас государственные и муниципальные управляющие компании подлежат приватизации в течение 2009 г., т.е. до 2010 г. они должны стать частными, возникают серьезные проблемы отсутствия: в нужном количестве профессиональных управляющих компаний, предоставляющих качественные услуги; конкуренции в этой сфере, что позволяло бы собственникам выбрать управляющую компанию; критериев для такого выбора.

Актуальным представляется введение института саморегулирования в жилищной сфере и замена государственного контроля на контроль профессионального сообщества в соответствующей сфере, в частности, в сфере управления жилищным фондом. Но институт саморегулирования только формируется. Более того, в сфере управления жилищным фондом не определен федеральный орган, который должен вести реестр саморегулируемых организаций.

**Саморегулирование – перспективное направление. Оно выгодно и для граждан-потребителей услуг и**

**для управляющих компаний. Будущее за профессиональными управляющими компаниями, а не за ТСЖ,** выполняющими функции по управлению общим имуществом собственников. Доказательством является то, что в большинстве домов, где есть ТСЖ, заключаются договоры на управление домом со сторонними управляющими компаниями. Домом безусловно должны управлять профессионалы. Если раньше за государственным или муниципальным предприятием, управляющим жилищным фондом, стояла власть, стоял бюджет, т.е. существовали какие-то гарантии для потребителей услуг, то после завершения приватизации вся гарантия сводится к очень незначительному уставному капиталу этих, теперь уже частных, компаний с тем же качеством услуг, которым большинство потребителей недовольны.

Если объединяются в соответствии с законом управляющие компании, то для того, чтобы объединению получить статус саморегулируемой организации, они должны выполнить целый ряд условий. И эти условия являются гарантией для потребителей, что в случае причинения вреда, нанесения материального ущерба все управляющие, которые объединились в саморегулируемую организацию и внесли в компенсационный фонд свои взносы, будут отвечать этими деньгами перед потребителями и компенсировать им тот ущерб, который нанесет один из членов этой саморегулируемой организации. Это не стимулирует принимать в саморегулируемую организацию непрофессиональных, неграмотных лиц и, тем более, мошенников. Это отличает саморегулируемую организацию от общественной организации или от профсоюза. То есть все члены организации отвечают перед потребителем услуг солидарно рублем. Кроме того, вводится система страхования ответственности, нужно иметь стандарты осуществления предпринимательской деятельности и т.д. СРО – перспективное направление, новое для нас, но в Европе это условие, без которого во многих странах просто невозможно выйти на рынок предоставления соответствующих услуг. Членство в саморегулируемой организации является, как правило, обязательным. За этим институтом будущее.

В жилищной сфере сейчас **главная задача — подготовка возможно большего числа профессиональных управляющих**. К управляющему предъявляется много требований. Он должен обладать знаниями юридическими, техническими, экономическими и к тому же быть психологом, чтобы работать с людьми.

Второй созданный в жилищной сфере Фонд должен содействовать жилищному строительству.

Сначала он планировался как фонд, который будет изымать неэффективно используемые земельные участки у Министерства обороны. Однако в окончательном варианте закона о фонде упоминание о Министерстве обороны отсутствует, и речь идет об изъятии неэффективно используемых земельных участков для жилищного строительства у научных учреждений, Академии наук и вузов. Однако при этом не учитывается, что изымаемые участки и находящиеся на них объекты недвижимости могут неэффективно использоваться в силу того, что не обеспечено бюджетное финансирование содержания этих объектов. Идея создания фондов представляется неэффективной, требующей дополнительных и очень серьезных накладных расходов на содержание их аппарата. При этом и деньги, и объекты недвижимости переходят в собственность этих фондов. И уже через бюджет эти средства не контролируются. Не зря губернаторы регионов, входящих в Северо-Западный округ, протестовали в свое время против создания Фонда «Содействия реформированию ЖКХ». Фонд «Содействие жилищному строительству» создан недавно. Посмотрим, как он будет функционировать в условиях кризиса, когда каждый рубль должен быть на счету. Аппарат этих фондов слабо ограничен в расходах на свое содержание. Поправки об ограничении заработной платы руководителя Фонда заработной платой федерального министра не прошли. Накладные расходы в период кризиса надо сокращать. Он диктует свои правила поведения.



Литература

1. *Абанкина А.* Экономика желаний в современной «цивилизации досуга» // Отечественные записки. 2005. №4(24).
2. *Андреев Д.А.* Роза мира. М., 1992
3. *Аузан А.А.* Институционально-экономические условия развития не-коммерческого сектора // Некоммерческий сектор: экономика, право и управление: Докл. между. науч. конф. М., 2007.
4. *Базанова Е.* Кризис нам, как известно, устроила Америка // The New Times. 2008. №48.
5. *Бакулев В.В., Демидов Ф.Д.* Профессиональное образование в начале нового века и подготовка государственных служащих. М., 2003.
6. *Балабанов А.С., Балабанова Е.С.* Социальное неравенство: факторы углубления деривации // Социологические исследования. 2003. № 7.
7. *Барabanова С.* Законодательство и образование // Высшее образование. 2008. № 2.
8. *Беляева Л.А.* Социальная стратификация и бедность в регионах России // Социологические исследования. 2006. № 9.
9. *Бирюков А.* Интернационализация российского высшего образования // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 10.
10. *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе. М., 1994.
11. Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) / Отв. ред. Е.Ясин // Общество и Экономика. 2002. N 10–11.
12. *Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. М., 1997.
13. *Варшавский А.Е.* Значительное снижение неравенства доходов – важнейшее условие перехода к инновационной экономике, основанной на знаниях // Экономика и математические методы. 2007. № 4. Т. 43.
14. *Васильев Л.С.* Человек и власть в истории: авторитаризм или свобода? // Общественные науки и современность. 2009. №1.
15. Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. / Под общей ред. А.П. Заостровцева. СПб: Экономическая школа, 2004.

16. Волков А., Ливанов Д., Фурсенко А. Высшее образование: повестка 2008–2006 // Эксперт. 2007. № 32.
17. Высшее образование в России: правила и реальность /Отв. ред. С.В. Шишкин. М., 2004.
18. Глобацкая Н.Г. Развитие образования./Экономическая история СССР: очерки / Рук. авт. колл. А.И. Абалкин. М.: Инфра-М, 2007.
19. Гонтмахер Е.Ш. Социальная политика: уроки 90-х. М. 2000.
20. Гонтмахер Е.Ш. Социальные реформы. Что завтра? М., 2005.
21. Горшков М.К., Тихонова Н.Е. Богатство и бедность в представлениях россиян // Социологические исследования. 2004. № 3.
22. Гохберг Л., Китова Г., Кузнецова Т. Стратегия интеграционных процессов в сфере науки и образования // Вопросы экономики. 2008. №7.
23. Грегори П. Политическая экономия сталинизма. М.: РОССПЭН, Фонд Первого Президента России Б.Н.Ельцина 2008.
24. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Трудности рыночной адаптации: цены, доходы, социальная защита // Общественные науки и современность. 1992. №5.
25. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Социальная экономика: введение в новую аксиоматику // Российский экономический журнал. 1997. №1.
26. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Проблемы общей теории социальной экономики // Экономическая наука современной России. 1998. №2.
27. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Экономическая социодинамика. М., 2000.
28. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М., 2008.
29. Данилов А. Состоялась ли переоценка доктрины развития современной цивилизации // Проблемы теории и практики управления. 2002. №6.
30. Демографическая политика России: от размышления к действию. М., 2008.
31. Динамика позиционирования проблем развития гражданского общества в СМИ в период 2006–2008 гг. М., 2008.
32. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (Проект). М., 2008.
33. Евстигнеева Л.П., Евстигнеев Р.Н. Экономический рост: либеральная альтернатива. М.: Наука, 2005.
34. Егоров В.К. Высшее и дополнительное профессиональное образование на современном этапе. М., 2004.
35. Закон РФ от 9 октября 1992 г. №3612 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями и дополнениями). М., 1992.
36. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
37. Здравоохранение в России. 2007: Стат. сб. М.: Росстат, 2007.
38. Из интервью с Сергеем Юрским «Надо опомниться» // Литературная газета. 2005 г. 16-22 марта. № 10 (6013).
39. Интервью с д.т.н. М. П. Карпенко // Российский экономический журнал. 2007. №4.

40. Интервью с О. И. Денисовым по поводу перевода российского высшего образования на двухуровневую систему // Российский экономический журнал. 2007. №9-10
41. Казакова Н.В. Университеты и экономика, основанная на знаниях. Саратов: СГТУ. 2002.
42. Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: Высшая школа экономики, 2001.
43. Капелюшников Р. Структура российской рабочей силы: особенности и динамика. // Вопросы экономики. 2006. № 10.
44. Козловски П. Принципы этической экономики. СПб: Экономическая школа, 1999.
45. Комментарий к федеральному закону «Об автономных учреждениях». М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2007.
46. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2005 гг., одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249.
47. К программе социально-экономического развития России 2008–2016. М., 2008.
48. Культура России: Информ.-аналит. сб. / Под ред. М.Е. Швыдкого. М., 2007.
49. Лихачев Д.С. Культура как целостная среда.// Новый мир. 1994. №8.
50. Макаров В.А. Экономика знания: уроки для России: Докл. на президиуме РАН. М., 2002.
51. Малева Т.М., Обчарова Л.Н. Социальный контекст модернизации // Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Вып. 2. Социальные аспекты модернизации. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2009.
52. Мизинцева М.Ф., Зверева Т.Ю. Состояние и проблемы эффективности российской системы высшей школы в мировой экономике знаний. В кн.: Приоритетные национальные проекты: первые итоги и перспективы реализации. М.: ИНИОН РАН, 2007.
53. Мильнер Б.З. Управление знаниями. М: ИНФРА-М, 2003.
54. Мониторинговое исследование Академии труда и социальных отношений. М., 2008.
55. Монусова Г. Где и кому работа в радость: межстрановые сравнения удовлетворенности трудом // Вестник общественного мнения. 2008. № 5.
56. Музычук В.Ю. Развитие культуры в советский период / Экономическая история СССР: очерки / Рук. авт. колл. Л.И. Абакин. М.: Инфра-М, 2007.
57. Мэннинг Н. Неравенство в России: последствия 1990-х годов // Мир России. 2007. Т. XVI. № 3.
58. Мясникова Л. А. «Новая экономика» в пространстве постмодерна // Мировая экономика и международные отношения. 2001. №12.
59. Народное хозяйство СССР в 1987 г. Стат. ежегодник. М.: Финансы и статистика, 1988.
60. Национальные счета в России в 2002–2007 гг.: Стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики РФ, 2008.



61. *Некителов А.Д.* Государство и рыночные институты в современной российской экономике: Докл. на Конгрессе РАСХН, 14 февраля 2005 г.
62. *Нельсон Р.Р., Уинтер С.Дж.* Эволюционная теория экономических изменений. М., 2002.
63. *Нестандартная занятость в российской экономике/Под ред. В. Гимпельсона и Р. Капелюшникова.* М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.
64. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
65. *Нуреев Р.М.* Человеческий капитал и его развитие в современной России // *Общественные науки и современность.* 2009. № 4.
66. *Нуреев Р.М., Рунов А.Б.* Назад к частной собственности или вперед к частной собственности? // *Общественные науки и современность.* 2002. № 5.
67. *Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х.* М.: НИСП. 2007.
68. *Образование в Российской Федерации: 2007: Стат. ежегодн.* М.: ГУ ВШЭ, 2007.
69. *Общественное мнение – 2007.* М.: Левада-Центр, 2007.
70. *Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, одобренные 28 июля 2000 г.*
71. *Петраков Н.Я.* Кибернетические проблемы управления экономикой. М., 1974.
72. *Петраков Н.Я.* Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М., 1998.
73. *Пигу А.С.* Экономическая теория благосостояния. Т.1-II. М., 1985.
74. *Плискевич Н.М.* «Власть—собственность» в современной России: происхождение и перспективы мутации // *Мир России.* 2006. № 3.
75. *Плискевич Н.* Система «власть=собственность» в современной России // *Вопросы экономики.* 2008а. № 5.
76. *Плискевич Н.М.* Социальный компонент трансформационных процессов : науч. докл. М.: Институт экономики РАН, 2008б.
77. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы.* 1999. Т.35. Вып.2.
78. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки: есть ли выход // *Общественные науки и современность.* 2004а. №3.
79. *Полтерович В.М.* Окно возможностей // *Политический журнал.* 2004б. 15 июня. №20(23).
80. *Полтерович В.М.* Стратегия институциональных реформ. М., 2005.
81. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
82. *Постановление правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».*
83. *Права собственности, приватизация и национализация в России.* М.: Новое литературное обозрение, 2009.
84. *Пресс-выпуск Аналитического центра Юрия Левады (Левада-Центра) от 11.06.2008 г.*

85. Пресс-выпуск Фонда «Общественное мнение» (ФОМ). Платная и бесплатная медицина. 2002. 25 июля.
86. Российское здравоохранение: как выйти из кризиса. М., 2006.
87. Российское образование-2020. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.
88. Россия в цифрах – 2008: Стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2008.
89. Россиянам недосуг // Труд. 2008. 4 июня.
90. Рубинштейн А.Я. Структура и эволюция социального интереса. – М., 2003.
91. Рубинштейн А.Я. Выгоды образования. Десять тезисов альтернативной концепции реформы высшей школы // Стратегия России. 2004. №8, авг.
92. Рубинштейн А.Я. Экономика социального сектора: проблемы теории // Экономическая наука современной России. 2005а. N2.
93. Рубинштейн А.Я. Наука, культура и образование: препятствие или условие экономического роста? // Российский экономический журнал. 2005б. N4.
94. Рубинштейн А.Я. Группы и их интересы: приглашение к дискуссии // Вопросы экономики. 2006. N11.
95. Рубинштейн А.Я. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». М., 2007а.
96. Рубинштейн А.Я. Общественные интересы и теория публичных благ // Вопросы экономики. 2007б. N11.
97. Рубинштейн А.Я. Человеческий капитал и реформы нового времени. М., 2007в.
98. Рубинштейн А.Я. Экономика общественных предпочтений. СПб.: Алетейя, 2008а.
99. Рубинштейн А.Я. Стратегия социального императива // Вопросы экономики. 2008б. N11.
100. Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». М., 2008в.
101. Рубинштейн А.Я. «Опекаемые блага» и их место в экономической теории // Общественные науки и современность. 2009. №1.
102. Сальников Н., Бухарин С. Реформирование высшей школы: концепция новой образовательной модели // Высшее образование в России. 2008. № 2.
103. Сен А. Развитие как свобода. М.: Новое издательство, 2004.
104. Синявская О.В. К вопросу о патернализме: государство и человек в пенсионной реформе. // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 8, весна-лето.
105. Социальное положение и уровень жизни населения России – 2007. М.: Статистика России, 2007.
106. Строительство доступного жилья в России: проблемы и решения: Науч. докл. / Колл. авт. под научным руководством проф. Р.С. Гринберга, проф. А.Я. Рубинштейна. М: ИМЭПИ: ИСЭ РАН, 2005.
107. Театры Российской Федерации в цифрах. 2007. М.: Федеральное агентство по культуре и кинематографии, 2007.
108. Токарева Л. «Нефть» Псковской губернии // Культура. 2008. 11–17 дек. №48(7661).

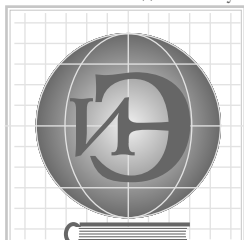
109. *Тоффлер Э, Тоффлер Х.* Революционное богатство. Как оно будет создано и как оно изменит нашу жизнь. М.: АСТ МОСКВА: Профиздат, 2008.
110. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы (с изменениями, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 г.). М., 2005.
111. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. N 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» //Собрание законодательства РФ. 2007. 30 апр. №18.
112. Федеральный закон Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
113. Финансовые аспекты реформирования отраслей социальной сферы. М., 2003.
114. *Флиер А.Я.* Культура как фактор национальной безопасности // Общественные науки и современность. 1998. №3.
115. *Цвейг С.* Глаза извечного брата. Собрание сочинений: В 9 т. Т. 2. Побеги в бессмертие. М.: Библиосфера, 1996.
116. Человек в мире экономики. Социальная проекция программы развития России / Под общ. ред. А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2007.
117. *Чубарова Т.В.* Национальный проект «Здоровье» // Национальные проекты. Экспертное заключение. М., 2007.
118. *Чубарова Т.В.* Экономика здравоохранения: теоретические аспекты: Науч. докл. М.: ИЭ РАН, 2007.
119. *Шадрин А.Е.* Приоритеты государственной политики развития некоммерческого сектора // Некоммерческий сектор: экономика, право и управление: Докл. междунауч. конф. М., 2007.
120. *Шаповал С.* Латифундист нашего времени // Независимая газета. 2004. 18 июня.
121. *Швейцер А.* Культура и этика. М.: Прогресс, 1973.
122. *Шевяков А.Ю.* Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. 2005а. № 3.
123. *Шевяков А.Ю.* Социальная политика и распределительные отношения: проблемы и пути реформирования // Экономическая наука современной России. 2005б. № 3.
124. *Шевяков А.Ю., Кирута А.Я.* Экономическое неравенство, уровень жизни и бедность населения России: Методы измерения и анализ причинных зависимостей: Науч. докл. М.: Изд-во РПЭИ, 2001.
125. *Шевяков А.Ю., Кирута А.Я.* Измерение экономического неравенства. М.: Лето, 2002.
126. *Шекова Е.* Особенности удовлетворения спроса на услуги сферы культуры // Экономист. 2002. №5.
127. *Шейман И.М.* Теория и практика рыночных отношений в здравоохранении. М., 2008.
128. *Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы. М., 2003.
129. *Шкаратан О.И., Ильин В.И.* Социальная стратификация России и Восточной Европы. Сравнительный анализ. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

130. *Эйзенштадт Ш., Шлюхтер В.* Пути к различным вариантам ранней современности: сравнительный обзор // Прогнозис. 2007. 2007. №2.
131. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. В 4 т. Т.3. М.: Советская энциклопедия, 1979.
132. *Якобсон А.И.* Российский третий сектор: от импорта к импортозамещению // Некоммерческий сектор: экономика, право и управление: Докл. на между. науч. конф. М., 2007.
133. *Яковлев А.* Преодолевая стереотипы // Вопросы экономики. 2008. № 11.
134. Arts and Economic Prosperity III. The Economic Impact of Nonprofit Arts and Culture Organizations and Their Audiences: National report. 2007. (<http://www.AmericansForTheArts.org>).
135. *Baumol W.J., Bowen W.G.* Performing Arts: The Economic Dilemma. N.Y.: The Twentieth Century Fund, 1966.
136. *Baumol's Cost Disease: The Arts and other Victims* / Ed. Ruth Towse. London: University of Exeter. 1997.
137. *Black M.* Margins of precision; essays in logic and language. Ithaca [N.Y.]: Cornell University Press, 1970.
138. *Bluemel W., Pethig R., v.d. Hagen O.* The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1986.
139. *Boeri T., Burda M.C., and Kollo J.* Mediating the Transition: Labour Markets in Central and Eastern Europe. N.Y.: Centre for Economic Policy Research, 1998.
140. *Botero J., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* The Regulation of Labor // The Quarterly Journal of Economics. 2004. Nov.
141. *Brennan G., Lomasky L.* Institutional Aspects of «Merit Goods» Analysis // Finanzarchiv. 1983. Vol 41.
142. Constitution. WHO, Geneva, 1946.
143. Creative Economy Report 2008. United Nations, 2008.
144. Core Health Indicators. WHOSIS, 2007.
145. *Diamond D.B.* The Transition in Housing Finance in Central Europe and Russia: 1989-1999. The Urban institute, 1999.
146. *Duebel H.-A.* Financial, fiscal and housing policy aspects of Contract Savings for Housing (CSH) in Transition Countries – the Cases of Czech Republic and Slovakia. Final Report. 2003.
147. Employment Outlook 2004. Paris: OECD, 2004.
148. European Cultural Values // Special Eurobarometr 278. European Commission, 2007, September.
149. Expenditure and Food Survey. Office for National Statistics (UK), 2004.
150. *Friedman M.* Capitalism and Freedom. Chicago, 1962.
151. *Giddens A.* The Third Way and its Critics. Cambridge: Polity Press, 2000.
152. *Gimpelson V., Lippoldt D.* The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
153. *Grinberg R., Rubinstein A.* Oekonomische Soziodynamik und rationales Verhalten des Staates. Koeln, 1999.
154. *Grinberg R., Rubinstein A.* Economic Sociodynamics. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 2005.

155. *Habermas J.* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Fr./M., 1973.
156. *Head J.G.* On Merit Wants // Finanzarchiv. 1988. Vol. 46.
157. *Hirst P.* Democracy and Civil Society. In: Reinventing Democracy/P.Q.Hirst and S.Khilnani (eds). Blackwell, Oxford, 1996.
158. Human Development Report – 1992. NY, Oxford: University Press, 1992.
159. Human Development Report – 1995. NY, Oxford: University Press, 1995.
160. Human Development Report 2007/2008. NY, 2007.
161. *Habermas J.* Between Fact and Norms: Contributions in Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, Mass, 1996.
162. *Jencks M.* Education Vouchers: A Report on the Financing of Elementary Education by Grants to Parents. Cambridge, 1970.
163. *Jobnes G.* The Economics of Education. London, 1993.
164. *Keane J.* Civil Society, Old Images. Cambridge: New Visions, 1998.
165. *Keane J.* Global Civil Society. Cambridge: Cambridge University press, 2003.
166. *Koboldt C.* Oekonomie der Versuchung; Drogenverbot und Sozialvertragstheorie, Tuebingen, 1995.
167. *Korpi W.* and *Palme J.* The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. // American Sociological Review. 1998. Vol. 63.
168. *Le Grand J., Propper G., Robinson R.* The Economics of Social Problems. 3 ed. London, 1992.
169. *Matsuyama K.* Poverty Trap // The New Palgrave Dictionary of Economics / L. Blume and S. Durlauf (eds). London: MacMillan, 2008.
170. *Musgrave R.A.* A Multiple Theory of Budget Determination. // Finanzarchiv. 1957. Vol 17.
171. *Musgrave R.A.* The Theory of Public Finance. N.Y.-L., 1959.
172. *Musgrave R.A.* Merit Goods. In: The New Palgrave / J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (Hrsg.). London-Basingstoke, 1987.
173. *Musgrave R.A.* Public Finance and Finanzwissenschaft Traditions Compared // Finanzarchiv. 1996. Vol. 53.
174. *Olson M.* Toward a More Theory of Governmental Structure. Budget Reform and of Theory of Fiscal Federalism // AEA Papers and Proceedings. 1986. Vol. 76. №. 2.
175. *Pigou A.C.* Sozialism vs capitalism. London: Macmilan, 1947.
176. Public health and economy: Report of the national WHO seminar. Bucharest, Romania, 1997. 23–25 Sept.
177. *Rogozbina N. et al.* Potential Effects of Mortgage and Subsidy Programs on Housing Affordability: The Cases of Budapest and Moscow, 2004.
178. *Shamanske H.* Public Goods, Mixed Goods, and Monopolistic Competition. College Station: Texas A&M University Press. 1991.
179. The Economist. 2003. May 31.<sup>th</sup>
180. The Economist. 2003. January 4.<sup>th</sup>
181. *Tietzel M., Muller C.* Noch mehr zur Meritorik // Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften. 1998. 118. Jahrgang Berlin.
182. The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance. WHO.

183. World Development Report. Investing in Health. WB, Geneva, 1993.
184. World Health Report 2007. A Safer Future: Global Public Health Security in the 21<sup>st</sup> Century. WHO, Geneva, 2007.
185. *Yang I.M.* Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2002.
186. Культурная политика в Европе ([www.cultural-policies.net](http://www.cultural-policies.net))
187. Нравственность и сила. Пресс-выпуск от 06.03.2007. ВЦИОМ ([www.wciom.ru](http://www.wciom.ru)).
188. Economy of Culture in Europe. 2006 <http://europa.eu/culture>.
189. *Keane J.* Can Civil Society Become More Civil // [www.professorjohnkeane.co.uk/lectures.html](http://www.professorjohnkeane.co.uk/lectures.html).
190. [www.irn.ru](http://www.irn.ru)
191. <http://npf.investfunds.ru/ratings/1/>
192. <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers>
193. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/prices/potr/tab1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/tab1.htm)
194. <http://www.Americans For The Arts.org>.
195. <http://www.levada.ru/community.html>
196. [www.gallup.com](http://www.gallup.com)
197. <http://www.rian.ru/culture/20080512/107178945.html>
198. <http://41131.www4.hp.com/ru/ru/press/-6.html>
199. <http://www.ach.gov.ru>
200. <http://www.ssb.no>

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научное издание*

**СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ  
«НОРМАТИВНОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА»**

Под общей редакцией  
проф. А.Я.Рубинштейна

Оригинал-макет *Валериус В. Е.*  
Редактор *Ерзнкян М.Д.*  
Компьютерная верстка *Сухотинский В.Г.*

Подписано в печать 25.06.2009.  
Заказ № 65 Тираж 500 экз. Объем 21,1 уч.-из. л.  
Отпечатано в ИЭ РАН.

ISBN 978-5-9940-0118-9



9 785994 001189