

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения

Реальные располагаемые денежные доходы населения России за 2013 г. выросли на 3,3%. Повышение заработной платы работникам бюджетных отраслей шло высокими темпами, которые тем не менее оказались недостаточны для выполнения целевых индикаторов Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Доходное неравенство за январь – сентябрь 2013 г. несколько увеличилось. Уровень бедности за 9 месяцев 2013 г. был выше на 0,5 п.п., чем за соответствующий период 2012 г., в основном из-за изменения методики расчета прожиточного минимума. Влияние социальных трансфертов на детскую бедность в России невелико по сравнению со странами Европейского союза.

5.1.1. Доходы населения

За 2013 г. номинальная среднемесячная начисленная заработная плата одного работника составила 29 960 руб., увеличившись по сравнению с 2012 г. на 12,3%. Так как индекс потребительских цен за год увеличился на 6,8%¹, прирост реальной среднемесячной начисленной заработной платы одного работника за 2013 г. составил 5,2%.

Просроченная номинальная среднемесячная задолженность по заработной плате за 2013 г. выросла по сравнению с предыдущим годом на 24%² – с 2046,7 до 2536,9 млн руб. Реальный объем среднемесячной задолженности по заработной плате по-прежнему невелик: на 1 января 2014 г. он составлял менее 1% месячного фонда заработной платы работников. Численность работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, в течение года варьировала в пределах 53–97 тыс. чел. Практически вся задолженность по заработной плате формировалась как задолженность из-за отсутствия собственных средств предприятий: ежемесячные размеры задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней в течение всего года, за исключением февраля, колебались на уровне 3–4% всего объема задолженности по заработной плате.

В 2013 г. трудовые пенсии повышались 2 раза:

- с 1 февраля их увеличили на 6,6%;

¹ Январь – декабрь 2013 г. к январю – декабрю предыдущего года.

² По данным, полученным от организаций, кроме субъектов малого предпринимательства.

– 1 апреля была осуществлена доиндексация трудовых пенсий в связи с ростом доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в 2012 г. в расчете на одного пенсионера. Эта мера повысила трудовые пенсии еще на 3,3%.

В апреле 2013 г. на 1,81% были повышены пенсии по государственному пенсионному обеспечению, а также на 5,5% были увеличены размеры ежемесячной денежной выплаты федеральным льготникам.

В августе 2013 г. был проведен очередной перерасчет трудовых пенсий работающих пенсионеров с учетом поступивших в 2012 г. страховых взносов на обязательное пенсионное обеспечение от их работодателей.

Все эти меры в целом привели к росту за 2013 г. среднего размера назначенной ежемесячной пенсии за год на 9,7%, в результате чего средний размер начисленной пенсии за год сформировался на уровне 9918 руб. в месяц. Прирост среднего реального размера пенсий составил 2,8%.

Среднедушевые денежные доходы населения выросли за 2013 г. на 10,7% и достигли 25522 руб. в месяц. Реальные располагаемые денежные доходы населения увеличились за год на 3,3%.

Номинальные величины приростов показателей доходов населения (заработная плата, пенсии, денежные доходы) за 2013 г. были чуть ниже, чем за предыдущий год, а темпы инфляции – выше (6,8% против 5,1% в 2012 г.), что и обусловило более низкий, чем в 2012 г., прирост реальных располагаемых денежных доходов населения (3,3% против 4,6% в 2012 г.).

Динамика реальных располагаемых денежных доходов в 2012 и 2013 гг. приведена в табл. 1.

Таблица 1

Динамика реальных располагаемых денежных доходов, %

	В %	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2012		
I квартал	102,2	76,4
II квартал	104,8	115,8
<i>I-е полугодие</i>	<i>103,6</i>	
III квартал	104,5	100,1
IV квартал	106,0	119,7
Год	104,6	
2013		
I квартал	105,6	76,1
II квартал	103,0	112,9
<i>I-е полугодие</i>	<i>104,2</i>	
III квартал	102,4	99,6
IV квартал	102,9	120,2
Год	103,3	

Источник: данные Росстата.

Повышение заработных плат работникам бюджетной сферы, которое финансируется в том числе за счет дотаций региональным бюджетам из федерального бюджета, привело к тому, что в отраслевом разрезе самыми быстрыми темпами в 2013 г. росла среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) в сфере образования (123,2%), здравоохранения и предоставления социальных услуг (118,9%), что привело в 2013 г. к повышению размера среднемесячной начисленной заработной платы (без выплат социального характера) в образовании до 23421 руб., в здравоохра-

нении и предоставлении социальных услуг – до 24564 руб. В 2013 г. среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) составила в образовании 78% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 82% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах и в здравоохранении; в предоставлении социальных услуг – 81% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 85% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах.

Если проанализировать уровень заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы, то выяснится, что в 2013 г. уровень заработной платы варьируется:

- в образовании: у педагогических работников учреждений дополнительного образования детей – 73,5% средней заработной платы учителей в субъекте РФ, у педагогических работников дошкольных образовательных учреждений – 94,9% средней заработной платы в сфере общего образования в субъекте РФ, у педагогических работников учреждений общего образования и у преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования – 96,9 и 134,5% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ соответственно;
- в здравоохранении: от 47,8% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ у младшего медицинского персонала до 141,0% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ у врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее образование и предоставляющих медицинские услуги.

Целевыми индикаторами повышения заработной платы в отраслях бюджетной сферы, заложенными в Указе Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», на 2012–2013 гг. предусматривалось:

- доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- доведение к 2013 г. средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

Если сравнить целевые индикаторы и достигнутые результаты повышения заработной платы работников бюджетной сферы, то окажется, что даже в 2013 г. средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования не была доведена до уровня средней заработной платы в соответствующем регионе, хотя достижение этой цели предусматривалось в 2012 г. При анализе распределения уровня заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования по формам собственности выяснилось, что целевые индикаторы Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» перевыполнены для педагогических работников образовательных учреждений общего образования, находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, но в муниципальных школах педагогические работники получают не более 85% уровня средней заработной платы в субъекте РФ.

Такая же ситуация наблюдается с заработной платой работников дошкольных образовательных учреждений: она не была доведена в 2013 г. до средней заработной платы

в сфере общего образования в соответствующем регионе, при этом в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях ее уровень составил 86,2% средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

5.1.2. Социально-экономическая дифференциация

В 2013 г. неравенство в доходах населения незначительно сократилось.

Значения показателей неравенства по доходам уменьшились по сравнению с 2012 г.:

- коэффициент Джини¹ – с 0,420 до 0,418;
- коэффициент фондов² – с 16,4 до 16,2 раза.

Сокращение неравенства в распределении денежных доходов населения было связано со снижением доли доходов 5-го квинтиля (с наивысшими доходами) на 0,1 п.п. в общем объеме денежных доходов населения и с повышением доли доходов 2-го квинтиля на ту же величину. При этом сокращение доли денежных доходов 5-го квинтиля населения было сосредоточено среди 10% наиболее обеспеченного населения. В 2013 г. доля 10% наиболее обеспеченного населения составила 30,7% общего объема денежных доходов населения против 30,8% в 2012 г.

Доля 10% наименее обеспеченного населения осталась на уровне 2012 г. и составила 1,9% общего объема денежных доходов населения.

Данные о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов приведены в *табл. 2*.

Таблица 2

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, %

	2013	2012
Все население	100	100
В том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб.:		
до 5000,0	4,4	5,8
5000,1–7000,0	5,7	6,9
7000,1–10000,0	10,6	12,0
10000,1–14000,0	14,4	15,4
14000,1–19000,0	15,3	15,5
19000,1–27000,0	17,4	16,7
27000,1–45000,0	19,1	17,1
свыше 45000,0	13,2	10,6

Источник: данные Росстата.

5.1.3. Прожиточный минимум и бедность

Величина прожиточного минимума в 2013 г. (*табл. 3*) составила: 7429 руб. в месяц в среднем для всего населения, в том числе 8014 руб. в месяц для трудоспособного населения, 6097 руб. в месяц – для пенсионеров, 7105 руб. в месяц – для детей.

¹ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы.

² Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов) характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между денежными доходами 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами.

Таблица 3

Величина прожиточного минимума, руб.

	Все население	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
2012				
I квартал	6307	6827	4963	6070
II квартал	6385	6913	5020	6146
III квартал	6643	7191	5229	6387
IV квартал	6705	7263	5281	6432
Год	6510	7049	5123	6259
2013				
I квартал	7095	7633	5828	6859
II квартал	7372	7941	6043	7104
III квартал	7429	8014	6097	7105

Источник: данные Росстата.

В структуре прожиточного минимума основная часть приходится на расходы на продукты питания (45,8%). Расходы на непродовольственные товары составляют 23,4% и на услуги – 23,6%. На расходы по обязательным платежам и сборам тратится 7,2% величины прожиточного минимума.

Соотношение основных показателей доходов населения с величиной прожиточного минимума в III квартале 2013 г. сложилось на следующем уровне:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума всего населения – 335,5%;
- отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы одного работника к величине прожиточного минимума трудоспособного населения – 380,9%;
- отношение среднего размера начисленной пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера – 177,2%.

Уровень бедности за 9 месяцев 2013 г. составил 17,8 млн чел., или 12,6% общей численности населения (табл. 4), в то время как за тот же период предыдущего года показатели бедности были на уровне 17,2 млн чел. и 12,1%. Однако данная динамика не означает роста бедности в России. Повышенные значения показателей во многом отражают изменение методики расчета прожиточного минимума с 1 января 2013 г., которое привело к удорожанию прожиточного минимума.

Таблица 4

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума

	Млн чел.	В % от общей численности населения
2012		
I квартал	19,1	13,5
II квартал	16,4	11,5
<i>I-е полугодие</i>	<i>17,7</i>	<i>12,5</i>
Январь – сентябрь	17,2	12,1
IV квартал	12,5	8,8
Год	15,6	10,9
2013		
I квартал	19,6	13,8
II квартал	17,2	12,1
<i>I-е полугодие</i>	<i>18,4</i>	<i>13,0</i>
Январь – сентябрь	17,8	12,6

Источник: данные Росстата.

5.1.4. Уровень бедности детей, оценка влияния социальной политики на благосостояние детей в Российской Федерации и в странах Европейского союза

Для получения оценок уровня бедности детей и влияния социальных трансфертов на материальное благосостояние детей в Российской Федерации, сопоставимых с результатами развитых стран, использовались подходы, применяемые развитыми странами¹.

Уровень бедности детей в России после социальных трансфертов в 2012 г. составил 20,3%. Если сравнить Россию с развитыми странами, то она находится в середине распределения рассмотренных стран по уровню бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов (рис. 1).

Социальные трансферты детям в России по меркам развитых стран невелики и не обладают высокой степенью адресности, поэтому трудно предполагать, что их влияние будет таким же, как в развитых странах. Также следует отметить, что данные не обо всех социальных трансфертах семьям с детьми собираются обследованиями уровня благосостояния населения РФ. Настоящая оценка не учитывает влияния налогов на уровни детской бедности в России в силу отсутствия соответствующих данных. Как отмечается многочисленными исследованиями, в РФ велик уровень сокрытия доходов, что проявляется в сокрытии доходов не только от налоговых органов, но и от интервьюеров, собирающих данные для обследований уровня благосостояния населения России.

¹ Оценки для стран ЕС проводились в том числе на базе EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Оценка для Российской Федерации осуществлялась по данным 21-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, который состоялся в октябре – декабре 2012 г.

Суммарный агрегированный доход домашнего хозяйства сравнивался со значением переменной «общий денежный доход всех членов домашнего хозяйства». Из значений этих двух переменных выбиралось большее значение.

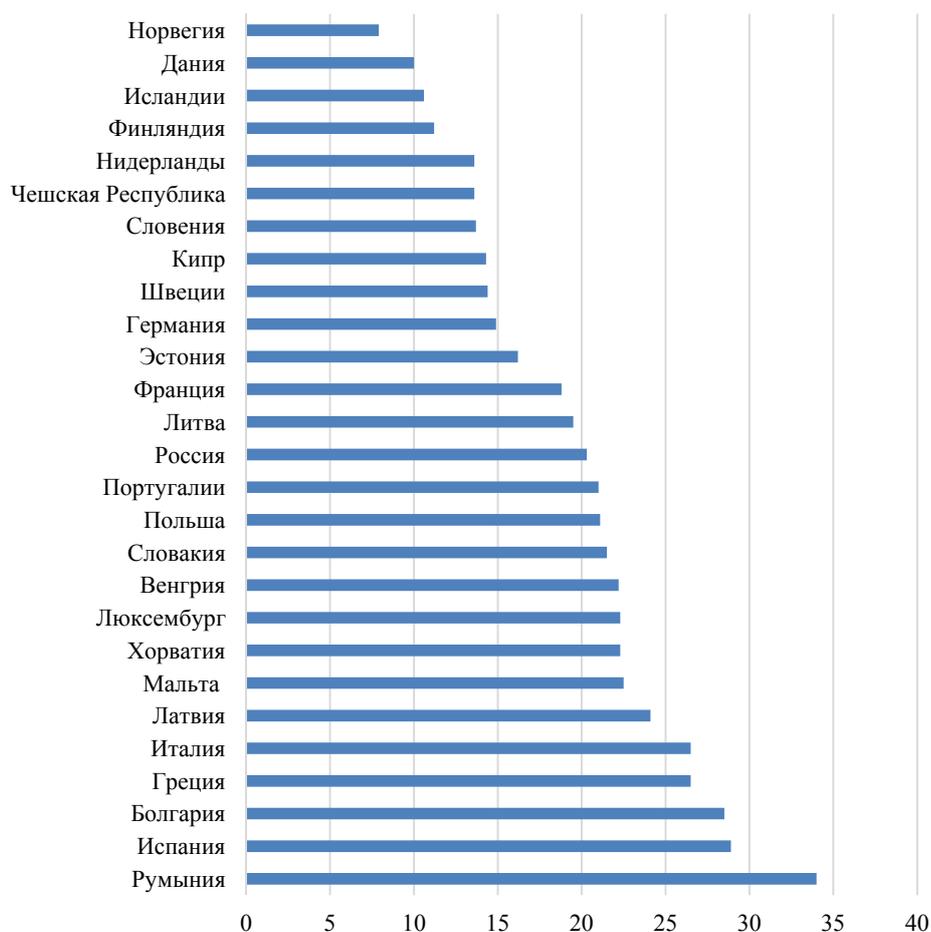
Для учета эффекта экономии от масштаба использовалась шкала эквивалентности Евростата, применяемая развитыми странами.

Для построения порога бедности использовалось значение 60% медианы располагаемого дохода на члена домашнего хозяйства.

В качестве переменной суммарных социальных трансфертов использовался агрегатный показатель трансфертов, включающий:

- дотации на топливо: газ, керосин, уголь, дрова, торф и др.;
- пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- социальную помощь;
- субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг;
- ежемесячные денежные выплаты взамен натуральных льгот;
- пенсии;
- стипендии;
- пособие по безработице;
- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- налоговый вычет на обучение, лечение или приобретение жилья.

Для импутации данных о минимальной заработной плате объявленная взрослыми трудоспособными членами домашних хозяйств заработная плата сравнивалась с минимальным размером оплаты труда. Если объявленная взрослыми трудоспособными членами домашних хозяйств заработная плата оказывалась ниже минимального размера оплаты труда, то вместо ее значения в файл с данными вводилось значение минимального размера оплаты труда.

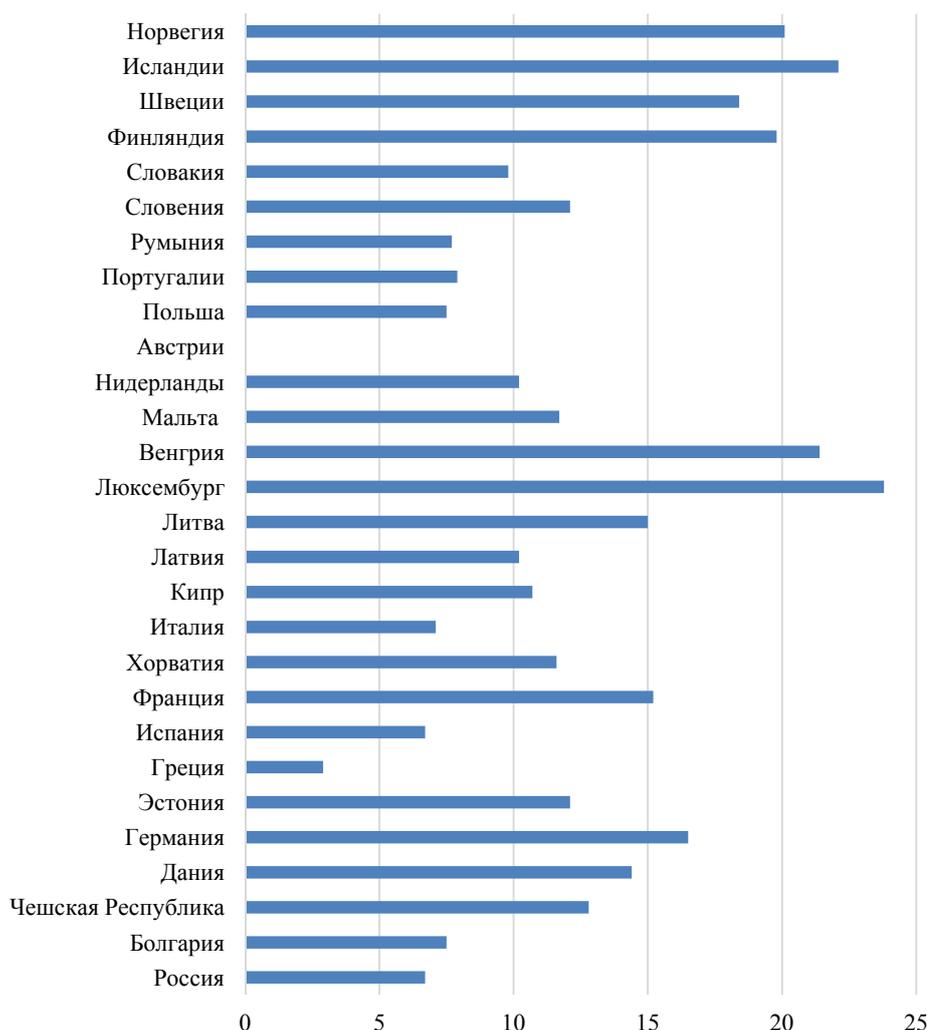


Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 1. Уровень бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в странах ЕС и Российской Федерации в 2012 г., %

Социальные трансферты (за исключением пенсий) в России снижали дотрансфертный уровень бедности детей на 6,7 п.п. в 2012 г. По значению показателя «влияние социальных трансфертов (за исключением пенсий) на уровень бедности детей» Российская Федерация значительно отстает практически от всех стран ЕС, за исключением Греции (рис. 2).

Влияние пенсий на уровень бедности детей в РФ по меркам развитых стран достаточно велико, что, скорее, характерно для стран ЕС с менее высоким уровнем развития, где более высокие удельные веса семей, в которых взрослые дети остаются жить с родителями при создании собственной семьи, даже когда у них уже появились дети. Как видно на рис. 3, влияние пенсий на уровень детской бедности в России, скорее, соответствует степени такого влияния в таких странах, как Болгария, Венгрия, Литва, Португалия, Хорватия, чем в более развитых странах, таких как Дания, Финляндия, Германия, Нидерланды.

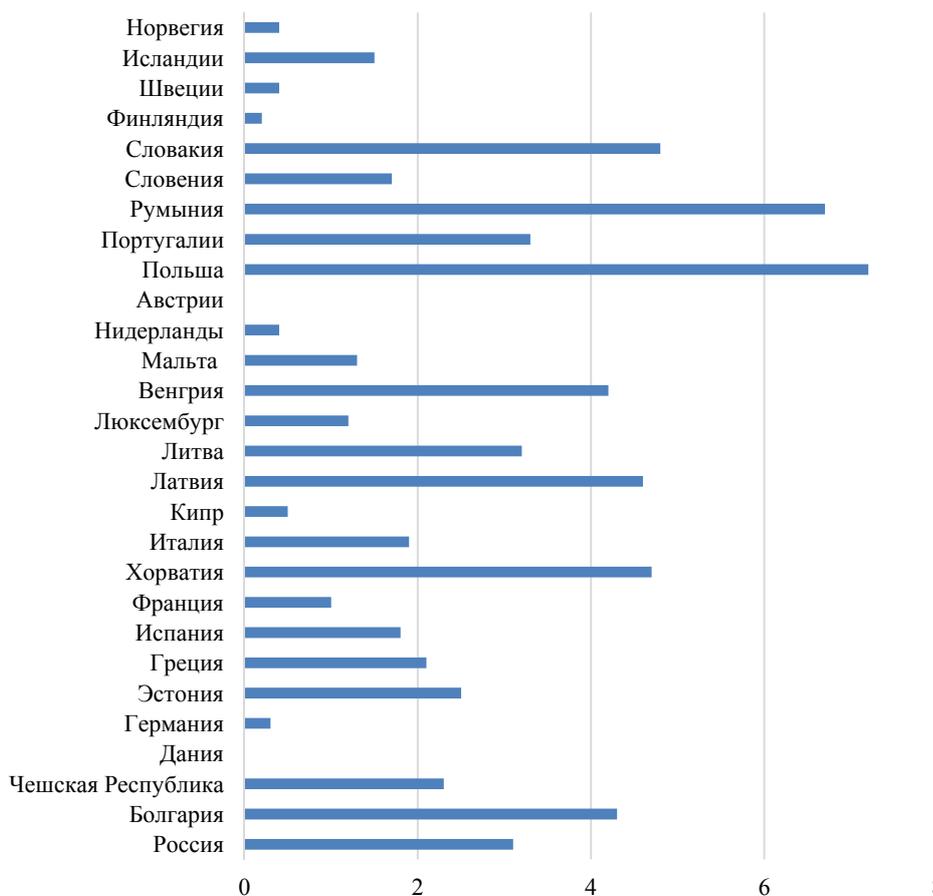


Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 2. Разница в значениях показателей уровня бедности детей до социальных трансфертов и налогов (пенсии исключены из социальных трансфертов) и уровня бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в 2012 г., п.п.

Если попытаться частично устранить влияние проблемы сокрытия доходов в России и ввести вместо отсутствующих или явно заниженных по сравнению с минимальным размером оплаты труда данных о доходах взрослых трудоспособных граждан РФ минимальный размер оплаты труда в РФ, то оценки для детской бедности в России несколько снизятся (см. табл. 5).

Полученный результат подтверждает необходимость проведения дополнительных исследований по разработке методики импутации данных в параметры доходов населения Российской Федерации для перехода к оценкам уровней детской бедности и влияния социальных трансфертов и налогов на значения показателей материального благосостояния детей на основе методик, используемых странами ЕС.



Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 3. Разница в значениях уровня бедности детей до социальных трансфертов и налогов (пенсии исключены из социальных трансфертов) и уровня бедности детей после социальных трансфертов и налогов (пенсии включены в социальные трансферты) при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в 2012 г., п.п.

Таблица 5

Уровни бедности детей в РФ без импутации данных о минимальной заработной плате и с импутацией данных о минимальной заработной плате, %

	Без импутации данных	С импутацией данных
Уровень бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов, %	20,3	18,7

Источник: рассчитано по данным RLMS.

5.2. Миграционная политика и миграционные процессы

2013 г. был отмечен резким ростом общественного интереса к миграции и соответственно взрывным увеличением числа инициируемых правовых актов в этой сфере. «Спусковым механизмом», вызвавшим очередную волну интереса к миграции, стали

октябрьские «бирюлевские события», а еще чуть раньше – предвыборная кампания на пост мэра Москвы¹.

5.2.1. Изменения в институтах проживания и временного жительства в РФ

Поправки в законодательство, регулирующие (как правило, ужесточающие) положение мигрантов в России, внесены во все ключевые федеральные законы, связанные с миграцией. В частности, в **Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»**² в 2013 г. поправки вносились 16 раз (для сравнения: в 2012 г. – 6 раз)³.

Они коснулись нескольких ключевых моментов.

1. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, *не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток*, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 г. № 389-ФЗ).

2. С 2014 г. будет действовать поправка *о возможности сокращения срока временного пребывания иностранных граждан*, «если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. *Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию*, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ, от 28.12.2013 г. № 386-ФЗ).

3. Ужесточены основания отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (ст. 7), вида на жительство (ст. 9), разрешения на работу (ст. 13) в том числе, «разрешение на временное проживание иностранному гражданину *не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина*» (п. 1.2 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ)⁴.

4. Уточнены условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях с работодателями – юридическими лицами: *18-летний возраст* и наличие разрешения на работу у иностранного гражданина и наличие разрешения на привлечение и использование иностранных работников у работодателей (ст. 13), а также список категорий, на которые данные условия не распространяются:

¹ Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Экономическое развитие России. 2013. № 12. С. 38–41.

² Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г.

³ Часть поправок начала действовать уже в 2013 г., другие – с 2014 г.

⁴ Аналогично по виду на жительство – п. 2 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ; по разрешению на работу – п. 9.1 введен Федеральным законом от 06.05.2008 г. № 60-ФЗ, в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ.

- обучающиеся в РФ в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул или работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;
- приглашенные в РФ в качестве научных или педагогических работников в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью;
- являющиеся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории РФ представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в РФ.

5. Определены порядок и сроки обмена сведениями об иностранных гражданах между органами исполнительной власти в сфере миграции и налоговыми органами. ИНН становится имманентным признаком и обязанностью для всех иностранных граждан.

6. Введено требование о том, что при обращении за получением разрешения на работу в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания иностранный *гражданин должен владеть русским языком на уровне не ниже базового уровня владения русским языком*, подтвержденного одним из перечисленных документов (сертификатом о прохождении государственного тестирования или документами об образовании) (пп. 4 в ред. Федерального закона от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ).

7. Определены особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации в связи с осуществлением мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г.».

8. Введено несколько поправок, касающихся уточнения сроков и порядка временного пребывания студентов в России.

9. Конкретизированы особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами (ВКС) и критерии отнесения к этой группе (опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, размер зарплаты); требования к работодателям, привлекающим таких работников. Ужесточен механизм контроля за работодателями, привлекающими ВКС по исполнению ими обязательств по выплате зарплаты, своевременной подаче ими сведений о расторжении трудовых договоров, предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года и прочее.

10. Уточнены условия реадмиссии¹: передачи, доставки, временного размещения, личного досмотра граждан, подлежащих реадмиссии, и прочее.

Таким образом, общая линия проведенных поправок прослеживается достаточно очевидно – это тренд на усиление административного контроля и выстраивания защитительных барьеров в миграции со странами СНГ в условиях пока сохраняющегося, но

¹ Рeadмиссия – согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства.

вновь активно оспариваемого безвизового обмена¹. В первую очередь ужесточение коснулось тех иностранных граждан, которые в течение первых отведенных им 90 суток не получили разрешение на работу или не приобрели патент на работу у физических лиц. Если раньше такие мигранты по окончании этого срока могли уехать на родину или выехать в близлежащую приграничную страну, а на следующий день вновь въехать в Россию и продолжать свое пребывание, то с 2014 г. это становится незаконным. Иностранец, выехав через 90 дней, сможет вернуться обратно в Россию только по истечении еще 90 дней. Если иностранец нарушит срок пребывания, то ему грозит административный штраф с депортацией либо запрещение на въезд в Россию при попытке въехать в следующий раз.

Второй тренд – упрощение возможностей для пребывания и одновременно работы в России студентов из стран СНГ. Теперь студенты могут работать без разрешения из ФМС и вне квоты.

В течение всего 2013 г. обсуждался и в конце года прошел утверждение закон «О резиновых квартирах»². Закон «о резиновых квартирах» внес изменения в Законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ.

В соответствии с принятыми поправками в действующие законодательные акты фиктивная регистрация по месту пребывания и по месту жительства граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства может караться штрафами от 100 до 500 тыс. руб., принудительными работами сроком на три года или таким же сроком лишения свободы.

Кроме того, в Кодекс об административных правонарушениях вводится статья о проживании гражданина РФ в квартире без регистрации и допущении такого проживания собственником жилья сверх установленного срока (90 дней). За это правонарушение с жильцов будут взимать штрафы в размере 2–3 тыс. руб., с владельцев квартир – от 2 до 5 тыс. руб., а с юридических лиц – от 250 до 750 тыс. руб.

Жить без регистрации теперь можно только у родственников и на всей территории субъекта при наличии регистрации по месту жительства в этом же субъекте РФ. Кроме того, жителям Московской (Ленинградской) области можно не регистрироваться в Москве (Санкт-Петербурге), и наоборот.

Разные суммы штрафов установлены для столичных городов и их областей и для остальных регионов страны. Эксперты утверждают, что это положение противоречит конституционной норме, согласно которой все граждане равны перед законом независимо от места проживания.

Кроме того, практическая реализация законопроекта потребует активных действий со стороны участковых, которым, во-первых, необходимо будет доказать нерегистрируемое проживание в течение более чем 90 суток, во-вторых, нарушить ст. 182 Уголов-

¹ С 2015 г. въезд в Россию из стран СНГ станет невозможным по внутренним паспортам, как это происходит сейчас, а только по загранпаспортам. В определенном смысле эту меру можно рассматривать как первый шаг на пути введения виз.

² Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ.

но-процессуального кодекса РФ, согласно которой в квартиру без желания и ведома проживающего нельзя попасть без подписанного судьей ордера на обыск¹.

Эксперты видят в принятии подобного законопроекта несколько возможных негативных последствий: усиление коррупционной составляющей миграции со стороны участковых; повышение арендных ставок на жилье в случае, если штрафы станут массово выписываться по показаниям соседей. В целом, по мнению руководителя сектора изучения миграционных и интеграционных процессов Института социологии Российской академии наук В. Мукомеля, закон направлен на ужесточение миграционного учета иностранных граждан, но в первую очередь осложнит жизнь россиян: «Осложняются вопросы, связанные с мобильностью российского населения. Закон обращен в прошлое, поскольку ориентируется на советскую модель регистрации. Сейчас мы живем в других условиях – люди, прописанные по одним адресам, живут по другим, кто-то зарегистрирован в одном регионе, а работает в другом. Этот закон – продолжение нарушений прав российских граждан. В 1990-е годы Конституционный суд вынес несколько постановлений и определений, согласно которым наличие или отсутствие регистрации не должно ущемлять права граждан»².

Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» также дополнен следующими пунктами, предусматривающими запрещение иностранным гражданам въезда на территорию России, если:

- иностранные граждане неоднократно (два раза и более) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;
- иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два раза и более) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Поправка о запрещении въезда в Россию иностранным гражданам, имеющим административные правонарушения (например, правил дорожного движения), введена и в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В конце 2013 г. правительством России вынесен на рассмотрение **законопроект поправок в Трудовой кодекс РФ**, предусматривающий, что дополнительно к существующему ныне перечню документов, требуемых при заключении трудового договора, «иностранцы или лица без гражданства, поступающие на работу, предъяв-

¹ Новиков В. Проект закона о резиновых квартирах: много шума из ничего // Новости РАПСИ. http://rapsinews.ru/legislation_publication/20130228/266554840.html#ixzz2qRYnPNmE. Дата обращения 17.02.2014 г.

² Мухаметшина Ю., Погорелова Е. Москва нерезиновая // Газета. Ру. 23.12.2013 г. <http://www.gazeta.ru/social/2013/12/23/5816521.shtml>. Дата обращения 17.02.2014 г.

ляют работодателю договор (полис) добровольного медицинского страхования, действующий на территории Российской Федерации (за исключением случаев, когда работодатель заключает договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг или договор (полис) добровольного медицинского страхования), – для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (за исключением иностранных граждан или лиц без гражданства, привлекаемых для осуществления трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации)»¹.

В отличие от 2012 г., в 2013 г. регулирование ситуации в сфере привлечения иностранных работников, имеющих безвизовый обмен с Россией, стало одной из тем **ежегодного Послания Президента Федеральному Собранию**². Главный упор был сделан на:

- пролонгацию удачно зарекомендовавшего себя опыта по выдаче патентов работникам из стран СНГ, занятым в России у физических лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. «Стоимость патента будет определять сам субъект Федерации в зависимости от ситуации на региональном рынке труда и от среднего уровня дохода населения на этой территории. Система патентов должна быть дифференцированной и стимулировать приток в Россию, прежде всего профессиональных, образованных специалистов, знающих русский язык, близких к нашей культуре. ... патент должен действовать только в том регионе, где он приобретен»;
- усиление контроля за целями въезда иностранных граждан, ограничение срока пребывания и запрет въезда в Россию мигрантам, нарушившим правила пребывания («в зависимости от тяжести нарушения на срок от 3 до 10 лет»).

Реализация значительной части правовых нововведений начинается 1 января 2014 г. Некоторые инструменты были активно задействованы уже в 2013 г. Например, правило «запрета въезда в Россию мигрантам, нарушившим правила пребывания», уже к началу 2014 г. выразилось в запрете въезда 500 тыс. мигрантов. В качестве причины для введения такой санкции в их отношении фигурирует нарушение правил пребывания на территории страны. Им запрещено приезжать в Россию на срок от трех до десяти лет³.

Таким образом, в целом количество и качество законодательных инициатив в миграционной сфере в 2013 г. были таковыми, что этот год вполне можно считать годом новой миграционной реформы, которая состоялась спустя немногим более года после принятия «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»⁴, в соответствии с которой эти инициативы почти не проглядывались.

¹ Проект ФЗ № 393946-6 «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, связанных с особенностями осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами».

² Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 г. Опубликовано на <http://kremlin.ru/news/19825>. Дата обращения 17.02.2014 г.

³ Такие данные приведены на пресс-конференции руководства ФМС России с журналистами. Подробнее см.: Лютых С. Злостным нарушителям миграционного законодательства закроют въезд в Россию на 10 лет // Вечерняя Москва. 15 января 2014 г. <http://vm.ru/news/2014/01/15/zlostnim-narushitelyam-migratsionnogo-zakonodatelstva-zakroyut-vezd-v-rossiyu-na-10-let-230980.html>. Дата обращения 17.02.2014 г.

⁴ Сайт «Президент России», 13 июня 2012 г. <http://президент.рф/acts/15635>. Дата обращения: 17.02.2014 г.

5.2.2. Влияние миграции на численность и структуру населения страны

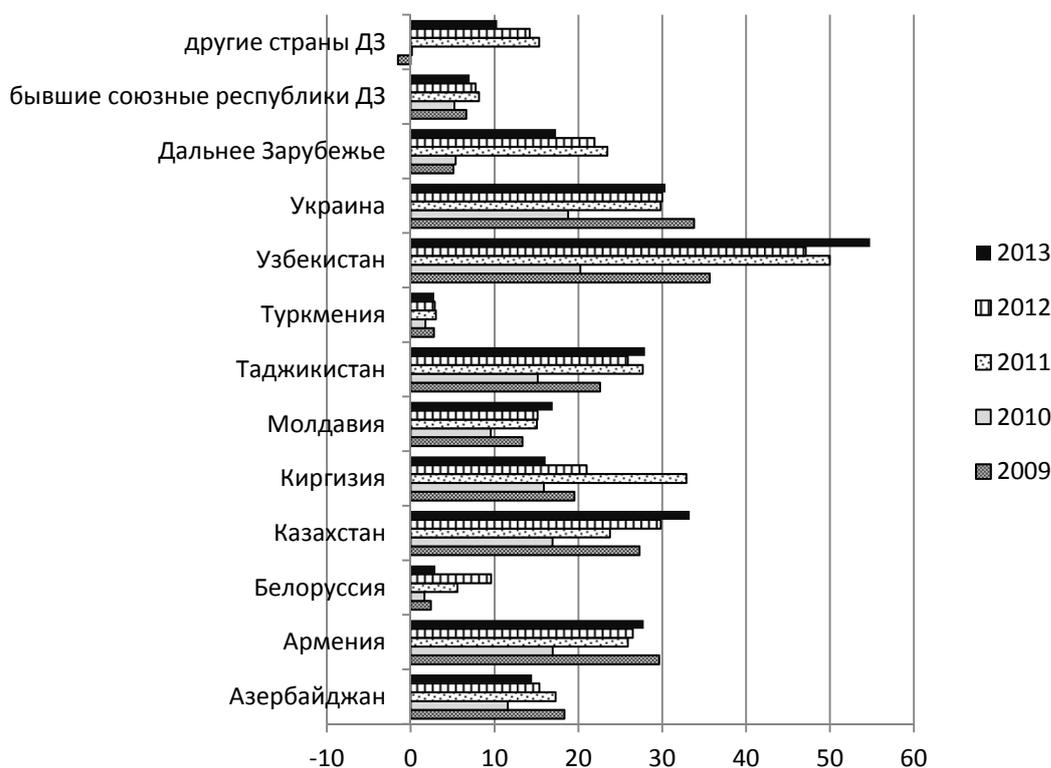
За 10 месяцев 2013 г. (январь – октябрь) численность населения России выросла на 261,6 тыс. чел., 93% прироста обеспечила миграция. Миграционный прирост страны за этот период составил около 245 тыс. чел., фактически не изменившись по отношению к аналогичному периоду 2012 г.

Напомним, однако, что с 2011 г. в миграционный прирост России попадают не только зарегистрированные по месту жительства (как было с 1995 г., когда этот вид регистрации заменил действующую систему постоянной прописки), но и по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев. Изменение методики отразилось на размере фиксируемой статистикой *прибытий* в России почти с самого начала 2011 г., а ближе к концу 2011 г. и начиная с 2012 г., т.е. с определенным временным лагом, оно сказалось и на динамике *выбытий* из России: с этого периода выбытия резко возросли, так как они стали регистрироваться «автоматически» – по истечении срока, например, 9 месяцев при регистрации по месту пребывания. В этом смысле 2013 г. никак не изменил сложившуюся ранее – в прошлом году – общую картину миграции ни с точки зрения общей ее динамики, ни с позиции того, что теперь в фиксируемый статистикой миграционный прирост России попадает некоторая доля временной (трудовой) миграции. По расчетным данным за 2012 г., около 35% миграционного прироста России (т.е. чуть больше 100 тыс. чел.) дали внешние мигранты, зарегистрированные в России по новому месту жительства. Остальные – на разные сроки временной регистрации, что означает, что раньше (минимально в этот прирост включаются зарегистрированные на 9 месяцев) или позже (5 лет) они автоматически снимутся с миграционного учета. Кто-то из них затем возобновит свою регистрацию, иные – нет. Косвенно о значительной доле трудовой миграции в миграционном приросте можно также судить по страновому вектору выбытий из России. В 2012 г. из всех (автоматически) выбывших в зарубежные страны, ранее зарегистрированных по месту пребывания, 32% направились в Узбекистан, еще по 10% – в Киргизию и Таджикистан, 8% – на Украину. Таким образом, реальный миграционный прирост России, который можно было бы рассматривать в традиционных координатах приращения численности населения страны, существенно ниже, чем отчетный. Другое дело, что есть еще значительное количество мигрантов, которые не видны статистике и находятся в стране неопределенно долгое время¹. Распределение нетто-миграции по срокам регистрации за 2013 г., как и многие другие показатели, пока не рассчитаны Росстатом. Однако почти полное совпадение «базовых» цифр миграционного прироста и его структуры по видам миграционных потоков за январь – октябрь 2013 г. с аналогичным периодом 2012 г. позволяет предположить стабильность такого распределения.

Если в целом размеры нетто-миграции за январь – октябрь 2013 г. со странами СНГ почти идентичны прошлогодним, то в обмене с отдельными странами (*рис. 4*) наблюдаются определенные особенности. Главные изменения коснулись обмена с Белоруссией, размеры миграционного прироста населения из которой упали более чем в 3 раза.

¹ По данным главы ФМС России К. Ромодановского, «на территории России находится 3,6 млн граждан из числа трудовых мигрантов, которые относятся к так называемой группе риска. Это люди, нелегально работающие и превысившие сроки пребывания». См.: ФМС насчитала в России 3,6 млн нелегалов и признала существование межэтнических конфликтов. Портал Newsru. 16 декабря 2013 г. <http://www.newsru.com/russia/16dec2013/fmsnelegaly.html>. Дата обращения 17.02.2014 г.

Причина – резкий рост выбытий при почти сохранившемся объеме прибытий в Россию. Однако истинных объяснений у наблюдаемых «прыжков» обмена с Белоруссией нет. Двусторонние миграционные связи России с Белоруссией были специфическими и в 1990-е годы. Тогда только с ней, в отличие от всех других республик бывшего СССР, Россия имела ежегодно небольшую, но устойчивую нетто-убыль. В 2000-е годы знак миграционного обмена сменился на положительный для России, но ряд факторов (особые основания для миграции в рамках Союзного государства, сохранение особого порядка «государственности» в республике вкпе с территориальной близостью к России и ее отдельным самым небогатым регионам европейской части страны) делают миграционный обмен с Белоруссией неустойчивым.



Примечание. ДЗ – дальнее зарубежье (к нему относятся страны «традиционного» зарубежья, а также страны Балтии и Грузии).

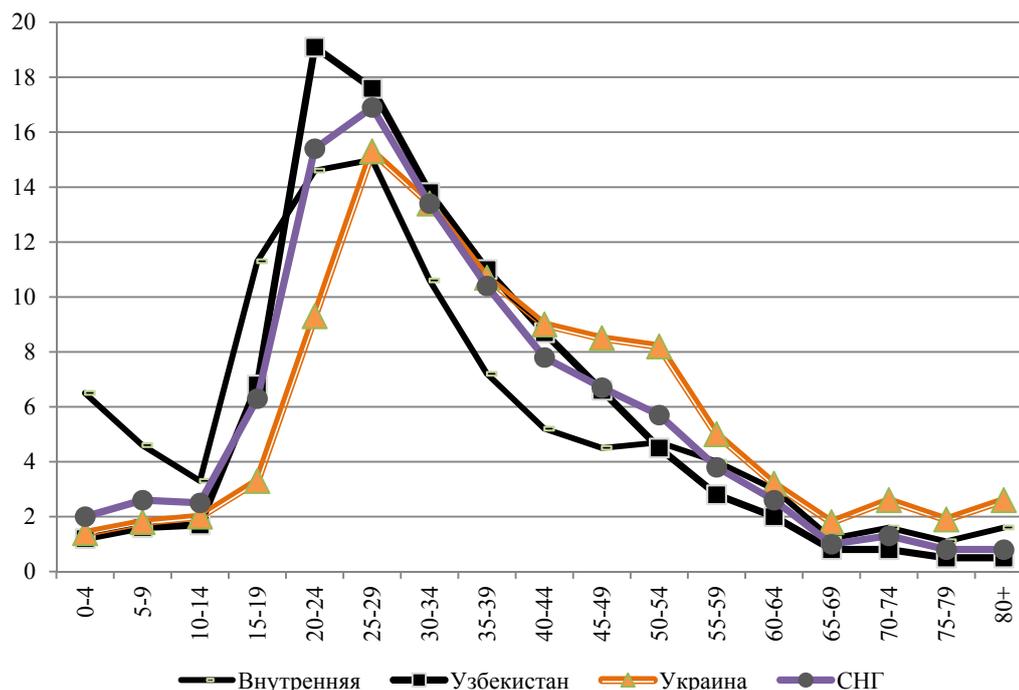
Источники: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2009–2013 гг. Росстат, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Рис. 4. Миграционный прирост России со странами СНГ и дальнего зарубежья, январь – октябрь 2009–2013 гг., тыс. чел.

Год от года в миграционном приросте России нарастает удельный вес среднеазиатского направления, в котором, безусловно, первенствует Узбекистан. Сегодня среднеазиатская составляющая достигает почти 42%, а Узбекистана – 22%, тогда как еще 5 лет назад эти цифры были 33 и 15% соответственно. Именно здесь, в Средней Азии, находится эпицентр роста населения на всем постсоветском пространстве. Среднегодовые темпы прироста населения в Таджикистане, Узбекистане и Туркмении на протяже-

нии последней четверти века составляли до 3% и более¹. В силу этого они же обладают самой молодой рабочей силой на постсоветском пространстве, формирующей выходящие молодые миграционные потоки.

Миграционная активность в любой стране и всегда концентрируется в молодых возрастах, в этом проявляется селективная функция миграции. В прибывающих в Россию миграционных потоках она усиливается благодаря отмеченной выше молодой страновой возрастной структуре населения Средней Азии, являющейся сейчас основным миграционным донором России (рис. 5).



Источник: данные Росстата.

Рис. 5. Возрастная структура прибывших в Россию по отдельным направлениям в 2012 г., %

5.2.3. Внешняя трудовая миграция

Масштабы временной трудовой миграции в России по-прежнему значительны и по-прежнему трудно оцениваемы. Как и раньше, эти трудности связаны с двумя составляющими: не вполне понятными размерами миграционных потоков, направляемых в страну, неопределенно большими объемами неформальной экономики и неформальной занятости в России². Выйти из этой ситуации за счет знания только одной стороны вопроса невозможно.

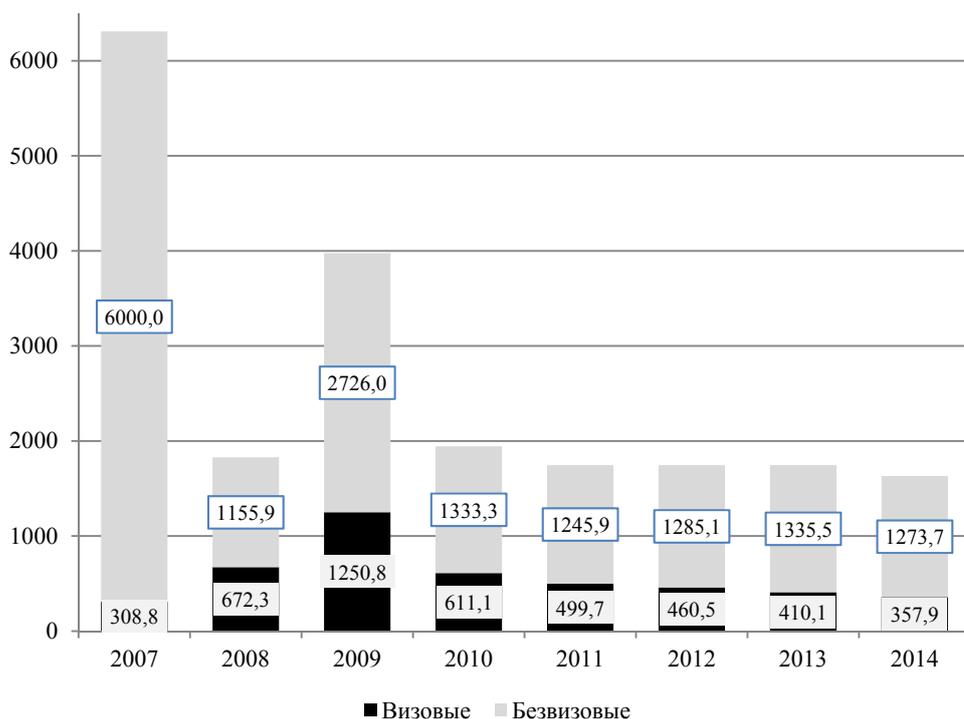
В настоящее время действует несколько каналов привлечения иностранных работников в Россию:

¹ Щербакова Е.М. 25 лет с момента проведения последней Всесоюзной переписи населения 1989 года // Демоскоп Weekly. № 581–582. 1–26 января 2014 г. <http://demoscope.ru/weekly/2014/0581/barom02.php>

² Подробнее об этом см.: В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / Науч. ред. В.Е. Гимпельсон, Р.И. Капелюшников. М.: ИД НИУ ВШЭ, 2014.

- по разрешению на работу (у юридических лиц) – для мигрантов из любых стран в рамках ежегодно принимаемой квоты на привлечение иностранных работников и вне квоты – представителям отдельных профессий по ежегодно утверждаемому списку;
- по разрешению на работу высококвалифицированным специалистам (ВКС);
- по патенту (для занятости у физических лиц) – для мигрантов из стран СНГ;
- без разрешительных документов – для мигрантов из стран, входящих в Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС (Казахстан) и Союзного государства Белоруссия.

Разрешения на работу. В 2013 г. потребность в иностранной рабочей силе, к формированию которой все годы с начала вычисления этого параметра остается множество вопросов и которая тем не менее является отправной точкой в определении размеров квот, составила 1 745 584 чел. С точностью до последнего знака столько же закладывалось в правительственные документы в 2011 и 2012 гг. (в суммарном исчислении для визовых и безвизовых иностранных работников) (рис. 6). С экономической точки зрения это постоянство означает, как минимум, отсутствие привязки к любым макроэкономическим параметрам развития страны, а также слабую эластичность инструмента. Описанное выше ужесточение миграционной политики, происходившее в 2013 г., способствовало семипроцентному сокращению заявленной потребности в иностранных рабочих на 2014 г.



Источник: Постановления Правительства РФ (на каждый следующий год) «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных граждан и утверждении соответствующих квот на 20... г.».

Рис. 6. Заявленная потребность в иностранной рабочей силе (квоты), 2007–2014 гг., тыс. чел.

Структура потребности в разрезе профессионально-квалификационных групп представлена в *табл. 6*. Наиболее заметной является линия на ежегодное снижение в выдаче разрешений на работу для неквалифицированных работников. Это может означать либо существенное повышение производительности труда и уход экономики от массового использования неквалифицированного труда, либо завышенные показатели по использованию такого труда ранее, либо возникшую востребованность такого труда у россиян.

Таблица 6

Распределение потребности в привлечении в Россию иностранных работников по наиболее массово представленным профессионально-квалификационным группам на 2012–2014 гг., %

	На 2012 г.	На 2013 г.	На 2014 г.
Рабочие, занятые на горных, горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах	30,4	33,4	34,1
Неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики	24,0	21,0	16,9
Водители и машинисты подвижного оборудования	6,4	7,0	7,3
Рабочие металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности	5,6	6,2	6,6
Квалифицированные работники товарного сельскохозяйственного производства, лесного и охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства, имеющие рыночную ориентацию	6,4	6,0	5,2
Другие профессии квалифицированных рабочих крупных и мелких промышленных предприятий	4,5	4,8	5,0
Руководители учреждений, организаций и предприятий и их структурных подразделений (служб)	5,0	4,3	4,9
Другие	17,7	17,3	20,0
Всего	100	100	100

Источники: Постановление Правительства РФ от 3.11.2011 г. № 892 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 г.»; Постановление Правительства РФ от 3.11.2012 г. № 1137 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 г.»; Постановление Правительства РФ от 31.10.2013 г. № 977 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 г.».

На основании потребности в иностранной рабочей силе выдаются квоты для получения разрешений на работу мигрантам из безвизового пространства стран СНГ и приглашений на въезд для мигрантов из визовых стран. В 2013 г. они составили 1335458 и 410126 шт. соответственно.

С самого начала введения (с 2007 г.) механизм квот вызывает много критики¹, тем не менее лоббируемый Минтрудом, он остается главным действующим игроком на поле работы иностранцев у юридических лиц. В отдельные годы квоты по многу раз выби- рались уже к апрелю – маю и затем проходили многоступенчатую процедуру увеличения. Однако с введением патентов такая необходимость стала существенно меньшей. Законопослушные мигранты стали избегать ситуации, при которой им невозможно получить разрешение на работу из-за исчерпанности квоты (и соответственно невозможно легализовать свою трудовую деятельность), покупая **патент** – лицензию на работу в

¹ Подробнее об этом см. в предыдущих обзорах: Российская экономика в 2008 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2009. Раздел 4.2, с. 342–359; Российская экономика в 2010 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2011. Раздел 5.3, с. 343–361; Российская экономика в 2012 году: тенденции и перспективы. М.: Институт Гайдара, 2013. Раздел 5.2, с. 371–386.

частных домохозяйствах (няни, домработники, дворники, садовники и т.п. – всего представители 37 профессий). Сравнительный анализ данных за последние годы показывает сложившийся тренд на перераспределение значимости каналов трудовой миграции (табл. 7). В 2013 г. число же получивших разрешение на работу ощутило снижение – на 10 п.п. по отношению к 2012 г., – и численность мигрантов, работающих по патенту, впервые превысила число работающих по разрешениям на работу. Патент же – как способ одновременно легализоваться и избежать коррупционнoемкого механизма получения разрешения на работу – используется все активнее. При этом, по данным социологического опроса, проведенного в 2011 г. Левада-Центром для НИУ ВШЭ, 61,5% мигрантов с патентами не имеют никакого опыта работы у физических лиц¹.

Таблица 7

**Основные показатели международной трудовой миграции в России
в 2010–2013 гг., тыс.**

		2010	2011	2012	2013
Квота (общая)		1944	1746	1746	1746
Разрешения на работу	Всего	1170,0	1219,8	1403,6	1274,0
	ИР* безвизовые	894,2	941,1	1121,7	1274,0**
	ИР визовые	208,5	199,5	210,4	
	Имеющие РВП***	67,3	79,2	71,5	
Патенты (продано гражданам «безвизовых» стран)		156,9	862,4	1289,2	1537,8
Высококвалифицированные и квалифицированные специалисты****		3,1	11,3	55,8	155,8

* ИР – иностранные работники.

** Данные ФМС России представлены в агрегированном виде для двух групп иностранных работников.

*** РВП – разрешение на временное проживание, до 2012 г. включительно имеющим РВП необходимо было получать разрешение на работу.

**** Категория «высококвалифицированных специалистов» стала выделяться с июля 2010 г., до этого существовала только категория «квалифицированных специалистов».

Источник: данные формы 1-РД ФМС России.

Стоимость патента составляет 1000 руб. Ежемесячное или ежеквартальное внесение 1000 руб. на счет налоговой службы продлевает действие патента, подтверждением годности патента является квитанция об оплате, подтверждения трудовой деятельности с работодателем – физическим лицом не требуется. Последнее, возможно, является важным привлекательным моментом для мигрантов из безвизовых стран СНГ. Ведь в случае, если они в первый раз трудоустраиваются у юридических лиц, то для получения разрешения на работу они обязаны предоставить контракт с работодателем (при этом сделать все это необходимо в срок до 90 дней с момента въезда на территорию России). Еще более привлекательным в получении патента взамен разрешения на работу является ненужность общения с миграционной и прочими службами, возможность избежать коррупционных плат и схем. Получила распространение в последние годы схема, при которой, выдавая себя за реальных работодателей, фирмы-посредники участвуют в заявочной кампании для формирования квот на следующий год, а впоследствии перепродают выделенные квоты тем, кто действительно нуждается в работниках, получая за каждое разрешение на работу до 25 тыс. руб.². По статистике 2012 г., 47% патентов было куплено гражданами Узбекистана, 22% – Таджикистана, около 9% –

¹ Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly. Тема номера. 2013. № 579–580. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema02.php>. Дата обращения 18.02.2014 г.

² Там же.

Киргизии, по 5% пришлось на граждан Азербайджана и Украины, 4% – на граждан Молдавии.

Расчетное среднемесячное число работающих по патентам в 2012 г. составило 355,2 тыс. чел.¹. Треть из них сконцентрирована в Московской области. В каждом из всех остальных регионов, включая Москву, аккумулируется не более 5% работающих по патентам. Санкт-Петербург, даже совместно с Ленинградской областью, по этому показателю не входит в первую десятку регионов. Работающих по патентам много в Тульской, Новосибирской, Ростовской, Иркутской областях, в Татарстане, Красноярском и Краснодарском краях. За исключением Тульской области, столицы всех перечисленных регионов являются крупнейшими российскими городами и имеют широкие рынки труда и относительно высокий платежеспособный спрос.

В этом смысле региональное распределение разрешений на работу – как инструмента, ориентированного в большей степени на крупный бизнес, – показывает крен в пользу промышленных регионов: кроме столиц и регионов, возглавляемых ими, а также Краснодарского края («Олимпстрой»), высоким удельным весом разрешений на работу (от общероссийского показателя) отличаются такие регионы, как ХМАО, ЯНАО, Свердловская и Калужская области, Приморский край.

Вне квоты по так называемому списку профессий Министерства труда и социальной защиты в качестве квалифицированных специалистов в 2013 г. в Россию прибыло около 113 тыс. чел. (за 11 месяцев 2013 г.)². Сам список³ насчитывал 59 профессий (должностей), он расширился на 18 позиций по отношению к 2012 г. Он создан, по сути, для представителей трех групп: театрално-художественных работников (21 позиция в списке), управленцев (директоры департаментов, заводов, представительств и т.п. – всего 20), инженерно-технических кадров (18). С усиленным привлечением последних, по-видимому, связан резкий рост числа иностранцев, задействованных по этому каналу миграции (в 2,5 раза по отношению к 2012 г.).

Поток ВКС, направляющихся в Россию, тоже вырос значительно: почти вдвое и достиг 23,3 тыс. чел. (за 11 месяцев). К ним относятся иностранные граждане, «имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения)»⁴ в размере: не менее 1 млн руб. за год – для преподавателей и научных сотрудников; не менее 700 тыс. руб. – для привлеченных к трудовой деятельности резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны (за исключением индивидуальных предпринимателей); без учета требования к размеру заработной платы – для иностранных граждан, участвующих в реализа-

¹ Поскольку патенты могут получаться на срок от 1 до 3 месяцев и продлеваться на срок до 1 года, точное число мигрантов, одновременно работающих на основании патента, получить нельзя. Приведенные расчеты являются приблизительными и исходят из количества мигрантов, получивших и продлевавших патенты на срок 1, 2 или 3 месяца.

² Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly. Тема номера. 2013. № 579–580. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema01.php>. Дата обращения 18.02.2014.

³ Приказ Минтруда России № 568н от 3.12.2012 г. «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации не распространяются, на 2013 год».

⁴ Статья 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г.

ции проекта «Сколково»; не менее 2 млн руб. – для иных иностранных граждан. Большая часть иностранцев, привлекаемых по каналу ВКС, являются управленческими кадрами. Из данных о потоках ВКС за 2012 г. следует, что ВКС в России в подавляющем большинстве – это мужчины (93%) зрелых, трудоспособных возрастов (40–49 лет).

В конце 2007 г. после событий в Кондопоге (Карелия) в России были введены отраслевые ограничения иностранцев на ведение трудовой деятельности в России¹. Официально «нулевая квота» на продавцов была введена для того, чтобы освободить рабочие места для россиян и уменьшить безработицу. Реально эта мера была направлена на снижение потоков нелегальных мигрантов. Действовавшие в 2007–2012 гг. отраслевые ограничения были связаны с несколькими отраслями (видами деятельности), причем доли возможного присутствия в них иностранцев почти ежегодно менялись. Например, квота на использование иностранных работников в розничной торговле в 2008–2011 гг. была нулевой, затем в 2012 г. была введена 25%-ная квота для работников в сфере продажи алкоголя, включая пиво. Она сохранялась и в 2013 г., но в 2014 г. ее ждет сокращение до 15%. По мнению вице-президента «ОПОРЫ России» В. Корочкина, «от таких «прыжков взад-вперед: год – нулевая квота, год – 25%, год – 15%, затем – снова ноль», страдает бизнес-климат в стране»². В 2013 г. действовала нулевая квота для занятости иностранцев в розничной торговле фармацевтическими товарами и розничной торговле в палатках и на рынках; а также 25%-ная квота в «прочей деятельности» в спорте (сюда входит деятельность по организации и проведению различных спортивных мероприятий, а также деятельность самостоятельных спортсменов и атлетов, судей, тренеров, инструкторов и т.п.). Жесткое квотирование в розничной торговле приводит, по сути, к борьбе с малым бизнесом в этой отрасли, так как крупные ритейлеры находят различные варианты получения работников «по схемам» или аутсорсингу, небольшие магазины «шаговой доступности» таких возможностей не имеют.

5.2.4. Внутривососсийская миграция

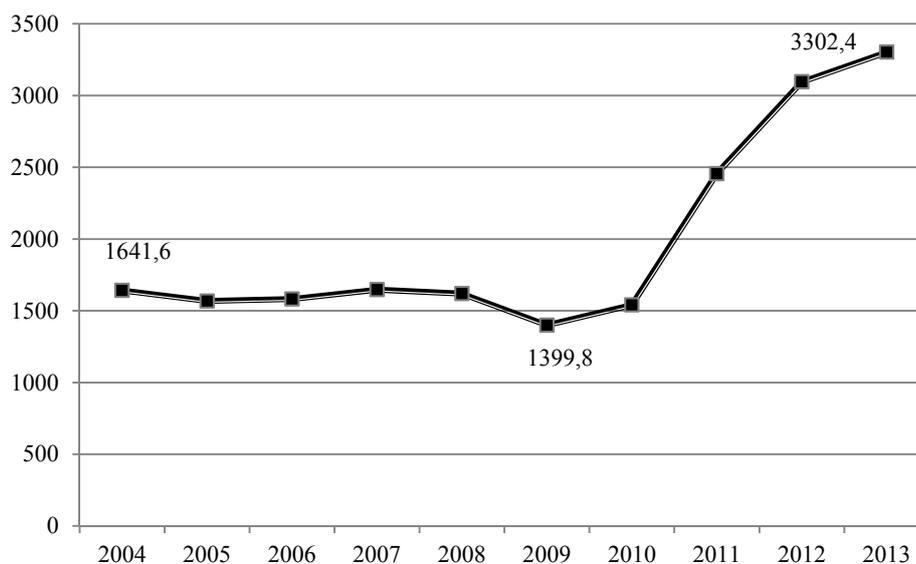
Объемы внутривососсийской миграции продолжали нарастать (рис. 7). За январь – октябрь 2013 г. внутри России переселились на длительное время (по месту жительства) или неопределенно более короткое (по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев) 3,3 млн чел. По итогам года число внутренних переселений впервые за постсоветский период вплотную приблизится или сравняется с 1989 г., когда этот показатель составил 4 млн чел. Опираясь на данные статистики, судить, сколько в 2013 г. составили «длинные» – постоянные переселения, а какова доля «коротких» (по месту пребывания), нельзя. Последний раз это можно было сделать по данным 2011 г., тогда доля миграций со сменой места жительства составляла 68% во всех внутренних перемещениях. В любом случае мы наблюдаем сейчас рост мобильности, детерминируемый множеством факторов, в числе которых наличествуют самые разные: от роста межрегиональной социально-экономической дифференциации, всегда стимулирующей масштабные миграционные потоки и «работающей» на межрегиональные потоки, до миграций, связанных с реформированием административных границ в связи с созданием муниципальных образований, что отражается в масштабах внутривососсийской миграции.

¹ Подробнее об этом см.: Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Раздел 4.2, с. 379–394.

² Евстигнеева А., Левинская А. Мигрантов выгонят из магазинов // РБК daily. 09.10.2013 г. <http://rbcdaily.ru/economy/562949989173604>. Дата обращения 19.02.2014.

В целом западные исследователи, анализируя различные посылы перемещения рабочей силы и капитала, приходят к мнению, что «внутренняя миграция предоставляет обществу возможности экономического роста и конвергенции уровня благосостояния»¹ и тем, несомненно, полезна.

Итак, объемы внутренней миграции выросли, но соотношение внутри- и межрегиональных переселений изменилось незначительно: 52% к 48% в общем объеме миграций. В предыдущие годы оно было, как правило, 55% на 45%.



Источники: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2004–2013 гг. Росстат, 2004–2013.

Рис. 7. Внутренняя миграция в России (межрегиональная и внутрирегиональная), январь – октябрь 2004–2013 гг., тыс. чел.

Рост внутренних миграций в России **не** сопровождается двумя в разной степени ожидаемыми сюжетами: формированием новых регионов полюсов притяжения внутренних мигрантов и хоть сколько-нибудь выраженным восточным направлением в миграциях.

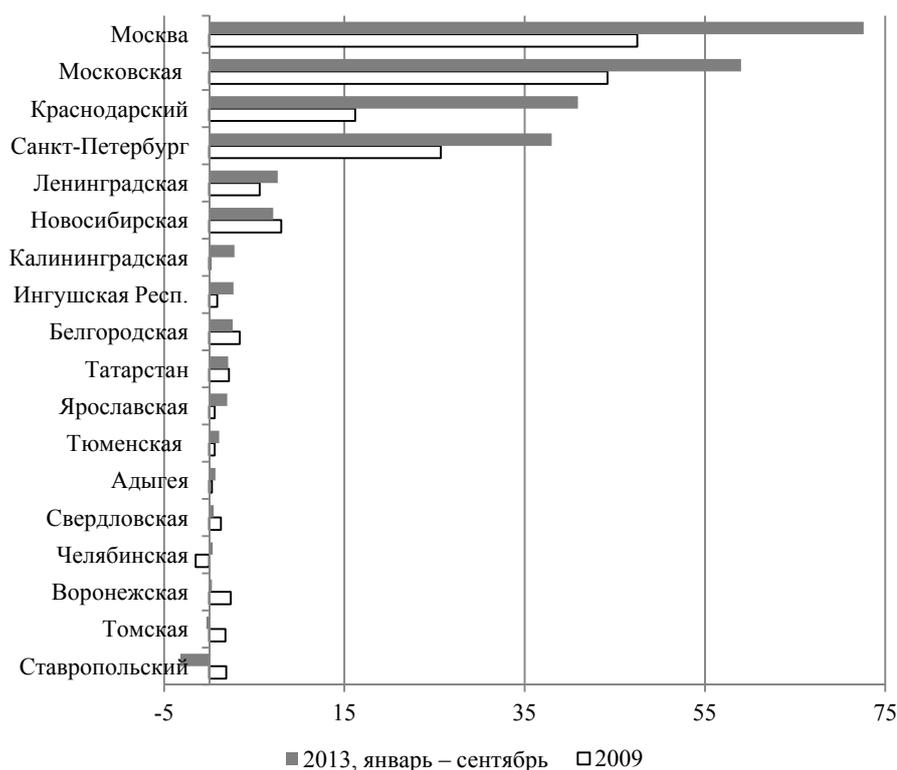
Географически внутренняя миграционная привлекательность регионов уже давно является «застывшей»: в 2013 г. положительный миграционный прирост в межрегиональных миграциях имели 16 субъектов РФ. За пять лет до этого, в 2009 г., таковых было 17. Списки аттрактивных регионов совпадают почти полностью (рис. 8): это столицы и пристоличные области, Краснодарский край, Калининградская и Белгородская области, Татарстан. На востоке страны стабильно плюсовой нетто-миграцией отмечены только Тюменская (без округов) и Новосибирская области.

Периодически возникающие и вновь активизировавшиеся в 2013 г. посылы государства о помощи внутренним мигрантам², готовым переселиться на восток страны, по су-

¹ Фактор мобильности и миграция населения // Доклад о мировом развитии-2009: Новый взгляд на экономическую географию. Глава 5. М.: Весь мир, 2009. С. 146–169.

² На совещании под председательством премьер-министра Д. Медведева в Тутаеве (Ярославская область) в ноябре 2013 г. министр труда и социального развития М. Топилин заявил, что «с учетом того, что в моногородах существует избыточная рабочая сила, для таких населенных пунктов было бы целесообраз-

ти, ничем не заканчиваются. Статистика по-прежнему свидетельствует строго об обратном: западный дрейф, если и не усиливается, но и не прекращается. Отточные абсолютно все регионы восточнее Новосибирской области. Если в 1990–2000-е гг. здесь существовали пусть и немощные, но локальные полюса притяжения в виде Красноярского края, Хакасии, то сейчас нет и их. На предложение рабочим закрывшегося Надвоицкого алюминиевого завода (Карелия) переселиться в Богучаны (Красноярский край, тоже алюминиевый завод, только новый, в рамках одного холдинга «Русал») с оплатой дороги всей семье, двухнедельным проживанием в гостинице, предоставлением жилья на новом месте, 15 тыс. руб. подъемных и устройством детей в садик не откликнулся ни один человек¹.



Источник: данные Росстата.

Рис. 8. Регионы России с положительным миграционным приростом во внутривоссийской миграции, 2009, 2013 (январь – сентябрь), тыс. чел.

Более того, можно говорить о том, что «восток» расширился вплоть до Приволжья, в 1990–2000-е гг. весьма привлекательного и для внешних, и для внутренних мигрантов.

но применить и организовать программы переезда в другую местность», и предложил для переселенцев на Дальний Восток выдавать 400 тыс. руб. на каждого работника и еще 800 тыс. руб. – на его семью. Всего по программе планируется переселить 60 тыс. чел. См.: Проценко А. Столыпинский призыв министра Топилина // Труд. 15 ноября 2013 г. № 161. http://www.trud.ru/article/15-11-2013/1303086_stolypinskij_prizyv_ministra_topilina.html. Дата обращения 19.02.2014.

¹ Герасименко О. Самое интересное будет, когда кончатся эти шесть зарплат у мужиков: репортаж из столицы запустения // Коммерсант. 20.01.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2381169>. Дата обращения 19.02.2014.

Ныне Приволжский федеральный округ и в целом, и по отдельным своим регионам – едва ли не самый отточный (с позиций абсолютных размеров это именно так, по критериям интенсивности в Сибирском и Дальневосточном округах ситуация хуже).

Миграционная привлекательность Москвы и Московской области остается очень высокой: вдвоем они аккумулируют около 55% положительного миграционного прироста всех 16 регионов страны. При этом внутренние «отношения» Москвы и Московской области с 2011 г. таковы, что миграционный баланс склонился в сторону последней. Это результат расползания столицы в Подмоскovie, когда большинство подмосковных городов имеют высокие темпы ввода нового жилья¹ и выполняют функции спальных районов столицы.

5.3. Основные тенденции развития системы образования

2013 г. в российской системе образования характеризовался следующими основными событиями:

- 1) вступление в силу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ);
- 2) реализация Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- 3) нарастание напряженности с Единым государственным экзаменом и попытки органов управления образованием смягчить удары, наносимые по ЕГЭ;
- 4) второй раунд мониторинга эффективности деятельности вузов и их филиалов;
- 5) разработка нормативов финансирования вузов, предпринимаемая Минобрнауки России, и трудности их согласования с позицией Минфина России.

1. Новый Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» был принят в самом конце 2012 г. До этого он несколько лет писался и переписывался, обсуждался и вновь переписывался. Представляется, что его принятие было актом прерывания уже ставшей «дурной» бесконечности. Но в результате закон, вступивший в силу с 1 сентября 2013 г., сразу же породил несколько серьезнейших содержательных и экономических проблем.

Дошкольное образование – уровень общего образования. Во-первых, новый закон сделал дошкольное образование уровнем общего образования (ст. 63). Летом 2013 г. в спешном порядке был принят Федеральный государственный стандарт (ФГОС) дошкольного образования. По мнению его разработчиков², этот стандарт должен обеспечить необходимое развитие ребенка до школы. Но без ответа остались несколько весьма непростых вопросов:

- Как система школьного образования должна реагировать на детей, которые не посещали детские дошкольные организации и, следовательно, не получили дошкольное образование в соответствии с ФГОС?

¹ Ввод квартир в Московской области опережает ввод квартир в Москве с 2006 г, а с учетом подушевых нормативов – с 2002 г.

² Рабочую группу по разработке ФГОС дошкольного образования возглавлял директор Федерального института развития образования академик РАО А.Г. Асмолов.

- Несмотря на все усилия Правительства РФ и региональных властей, решить проблему полного охвата детей детскими дошкольными организациями в ближайшие годы не удастся, хотя этого и требует Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599. Скорее всего, будут найдены некоторые нестандартные пути ее решения, например, откроются частные детские сады в жилых домах (квартирах), когда несколько детей (5–10 человек) будут отдавать на попечение, например, одной из матерей этих детей (во всяком случае, «дорожная карта» Агентства стратегических инициатив, разработанная для привлечения социально значимых НКО в сферу оказания социальных услуг, эту меру фактически предусматривает). Но как в данных условиях будет реализовываться ФГОС дошкольного образования, сказать крайне трудно.
- Если родители по каким-то причинам не хотят отдавать ребенка в дошкольную организацию, то будут ли они обязаны дать ребенку те компетенции, которые предусмотрены этим ФГОС и свидетельствуют о соответствующем развитии ребенка? Как это будет проверяться?
- Если ребенок болен и не может посещать детскую образовательную организацию (ДОО), то смогут ли родители обратиться в органы управления образованием с тем, чтобы воспитатель, развивающий ребенка в соответствии с ФГОС, посещал его на дому?
- Каких бюджетных средств это потребует?

Вопрос о бюджетных средствах, которые потребуются для деятельности ДОО в новых условиях и для повышения охвата дошкольным образованием детей, отнюдь не праздный. Новый закон разделил расходы на содержание ребенка в государственной или муниципальной дошкольной организации – их несут родители – и расходы на дошкольное образование из бюджета. Это сразу же должно было повлечь рост родительской платы за услуги дошкольных организаций, по экспертным оценкам, в 3–5 раз. Таким образом, посещение ДОО становилось недоступным для детей из малообеспеченных семей, которые больше нуждаются в их услугах, если говорить о выравнивании стартовых возможностей перед поступлением ребенка в школу. Соответственно встал вопрос о компенсации указанных расходов со стороны региональных и муниципальных бюджетов, которые и так перенапряжены в связи с необходимостью повышения заработной платы различным категориям педагогических работников государственных и муниципальных организаций образования, находящихся в их ведении (реализация Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597).

Экспертами¹ было предложено несколько схем компенсаций родителям оплаты, в частности рост расходов соответствующих бюджетов примерно на 23–25% либо бюджетонейтральные варианты, не предполагающие роста затрат, но обеспечивающие достаточно ограниченный охват указанными компенсациями нуждающихся в них семей. Проблема пока до конца не решена, и органы управления образованием пытаются чисто административными мерами ограничить рост родительской платы. Следовательно, новый закон в этой части не работает, а точнее, его действие пытаются всеми силами сдержать.

Изменение порядка взимания платы за проживание бюджетных студентов в общежитиях вузов. Не менее проблемной оказалась и новация закона № 273-ФЗ относи-

¹ И.В. Абанкина, Л.Н. Овчарова (НИУ ВШЭ) представили в Минфин России предложения по механизмам компенсации родительской платы за услуги по присмотру и питанию детей, предоставляемые детскими образовательными организациями.

тельно студенческой платы за общежитие. В ч. 3 ст. 39 указано, что «размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги в общежитии для обучающихся определяется локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность (при их наличии)», т.е. плата за общежитие уже не ограничивается 5% размера стипендии бюджетного студента, как это было раньше. Старая норма, несомненно, нуждалась в коррекции, поскольку введение ЕГЭ сильно изменило ситуацию, так как значительно вырос приток иногородних студентов в вузы, особенно в такие вузовские центры, как Москва и Санкт-Петербург, Томск и Новосибирск, Красноярск и Ростов, Казань и Самара и ряд других. Это потребовало иного механизма оплаты проживания бюджетных студентов в общежитиях, который и попытался установить новый закон. Но опять-таки не была предусмотрена возможность компенсации возросших расходов определенной части студентов на оплату проживания в общежитии, не проработаны финансовые источники этой компенсации, особенно в условиях перехода к финансовому обеспечению вузов на основе нормативных затрат. Соответственно началось административное давление на ректоров вузов с тем, чтобы плата за общежитие не росла или росла незначительно. Таким образом, юридическая норма снова, как и в случае с детскими садами, не реализуется, поскольку она не подкреплена экономически.

Аспирантура – третий уровень высшего образования. Еще одна новация Закона «Об образовании в Российской Федерации» – превращение аспирантуры в третий уровень высшего образования. Последствия этого решения до конца еще не осознаны.

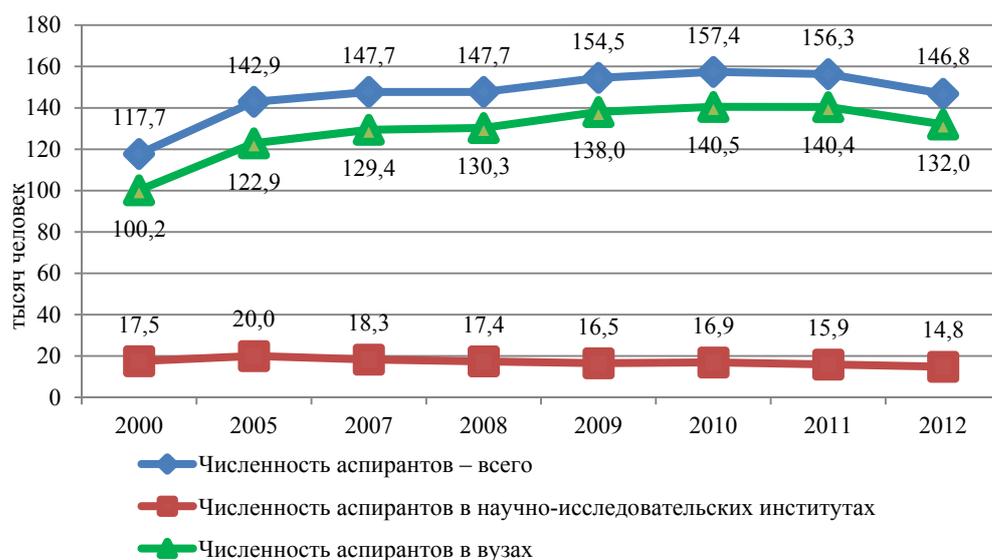
До принятия Федерального закона № 273-ФЗ аспирантура относилась к послевузовскому образованию, и научные организации могли проводить подготовку аспирантов и защиту диссертантов, хотя вузы и являлись основным местом их подготовки. При этом доля аспирантов, обучающихся в научных организациях, в их общей численности с 2000 до 2012 г.¹ снизилась с 14,9 до 10,1% (рис. 9).

Превращение аспирантуры в третий уровень высшего образования требует специального решения о том, что научные организации могут реализовывать такого рода программы.

Если проводить аналогию с программами магистратуры, то до последнего времени вузам, не имеющим бакалавриата, было запрещено обучать магистров. Следовательно, может возникнуть ситуация, когда научным организациям придется либо выстраивать программы с бакалаврского уровня, либо они должны будут получать специальное право только на реализацию программ аспирантуры (судя по нынешней позиции Минобрнауки России, будет реализован второй вариант). Кроме того, необходимо будет также сделать выбор, где и как будут проводиться защиты диссертаций, становящихся теперь фактически квалификационными работами выпускников аспирантуры (например, сможет ли выпускник аспирантуры одного вуза защищать диссертацию в другом вузе или в научной организации, а также наоборот)². При этом необходимо учитывать, что в последнее десятилетие доля окончивших аспирантуру с защитой диссертации составляла от 26,2% до 1/3 от общей численности аспирантов (рис. 10).

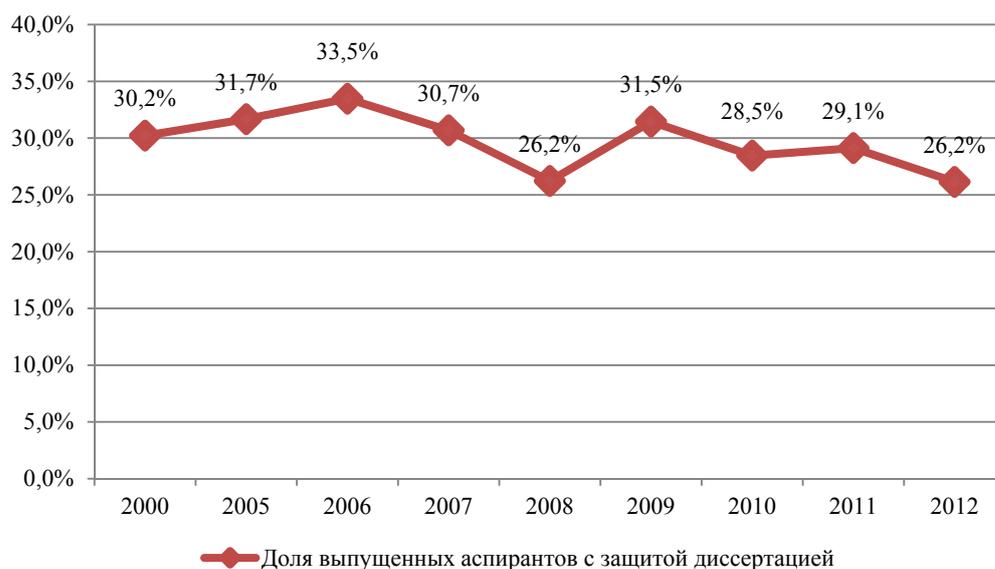
¹ Последние официальные данные.

² При всем желании трудно себе представить, что студенты бакалавриата или магистратуры (массово) защищают свои квалификационные работы в других вузах или научных организациях.



Источник: Российский статистический ежегодник. 2013. Стат. сборник. М.: Росстат, 2013.

Рис. 9. Численность аспирантов, обучающихся в научных организациях российских академий (РАН, РАМН и РАСХН) и вузах в 2000–2012 гг., тыс. чел.



Источник: Российский статистический ежегодник. 2013. Стат. сборник. М.: Росстат, 2013.

Рис. 10. Доля аспирантов, окончивших аспирантуру с защитой диссертации, в их общей численности, в 2000–2012 гг., %

В 2012 г. доля защитивших диссертацию среди выпускников аспирантуры снизилась до уровня 2008 г., и не исключено, что тенденция к ее падению сохранится в ближайшие годы. Это означает, что защиту диссертации как квалификационной работы, свидетельствующей о прохождении третьего уровня высшего образования, придется, скорее всего, чем-то заменять (это, кстати, в настоящее время происходит и в западных

странах, хотя и по несколько другим причинам). В России в аспирантуру юноши во многом идут не для того, чтобы подготовить и защитить диссертацию, а для того, чтобы избежать призыва в армию. Большинство аспирантов (даже очной формы обучения) работают, причем нередко в организациях и на предприятиях, далеких от научной деятельности. Участие этих аспирантов в научной работе вуза или научной организации очень часто сведено к минимуму. Кроме того, даже если аспирант во время учебы в аспирантуре преподает в вузе или занимается научными исследованиями, то, окончив аспирантуру (особенно с защитой диссертации) и получив определенный социальный статус, как правило, он уходит из вуза или научной организации (есть, конечно, и исключения).

Таким образом, новый закон явно поторопился с вводом третьего уровня высшего образования в условиях, когда еще в полной мере не произошел переход на двухуровневую систему высшего образования (бакалавриат – магистратура): в настоящее время необходимо было сосредоточиться на повышении качества магистерских программ, на ужесточении правил их лицензирования и аккредитации. Именно поэтому существует большой риск, что, формально став третьим уровнем высшего образования, аспирантура ничего не будет менять в своей деятельности, а это опять-таки лишит смысла новации нового Закона.

2. Реализация Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и 599. Майские указы российского президента были направлены прежде всего на повышение заработной платы работников социальной сферы, на введение эффективного контракта в системах образования, здравоохранения и науки.

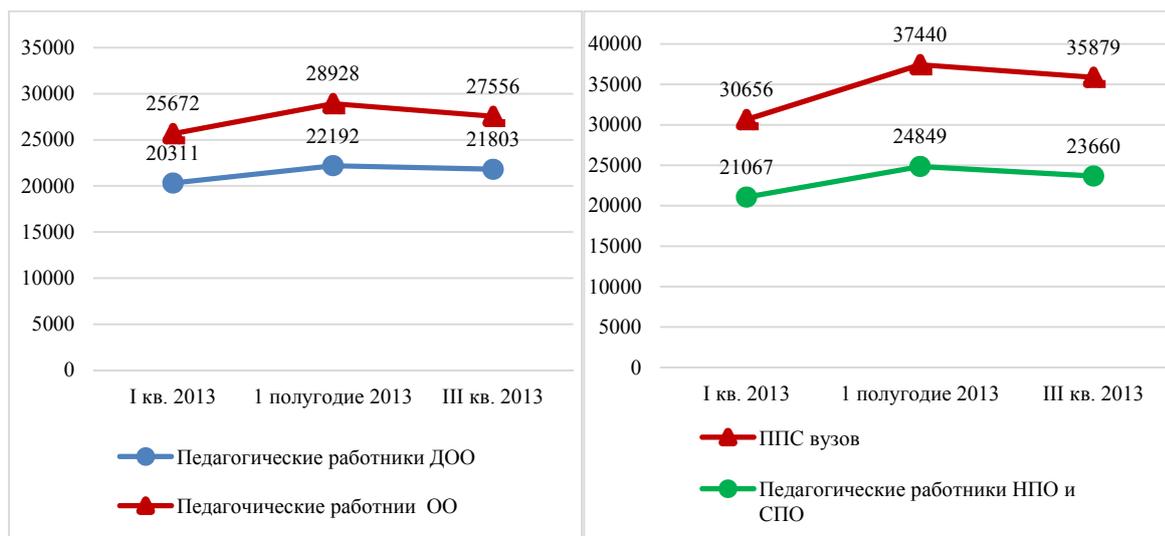
Эффективный контракт. Под эффективным контрактом с учителем школы или с преподавателем вуза понимается установление такого уровня заработной платы, который позволит им работать в одном месте (в школе или вузе), а не в нескольких местах, совершенствовать свой уровень преподавания, проводить полный рабочий день на рабочем месте, занимаясь (урочно или внеурочно) с учащимися или консультируя студентов. В ходе социологических опросов в рамках Мониторинга экономики образования¹ было выяснено, что этот уровень для учителей школы – средняя зарплата в экономике региона, а для профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов – удвоенная средняя. Правда, в Указе № 597 говорится о том, что *средняя* заработная плата учителей должна равняться средней по экономике соответствующего региона, как и *средняя* зарплата ППС вузов – 200% указанной средней. А если средняя, то разброс зарплат учителей и преподавателей может быть значительным, следовательно, задачу обеспечить «усидчивость» на одном рабочем месте тех, кто получит ниже средней по экономике региона, данная мера не решает.

В итоге результат ее реализации может оказаться парадоксальным: хорошие учителя и преподаватели перестанут преподавать в нескольких местах, а на смену им в эти места придут те, кто не получит высокую зарплату на основной работе. Кроме того, следует отметить: что казалось пределом мечты – 200% средней по экономике региона, когда заработная плата была на уровне 60–70% этой величины, – может перестать быть таковым, как только этот уровень будет достигнут, ибо закон «возвышения потребностей» (по мере роста возможностей) никто не отменял. Поэтому придется либо вводить законодательный запрет на работу по совместительству, либо реализовывать эффективный контракт нестандартными мерами, в том числе существенно повышая нагрузку

¹ Мониторинг экономики образования проводится НИУ ВШЭ с 2002 г. См.: <http://memo.hse.ru/>

учителей и ППС вузов по основному месту работы (что уже стало наблюдаться в школах), чтобы у них не оставалось физической возможности работать в нескольких организациях.

Регулярный мониторинг заработной платы отдельных категорий работников (в том числе воспитателей детских дошкольных организаций, учителей школ, преподавателей организаций НПО и СПО и ППС вузов), который проводит Росстат, показал, что уровень их заработной платы в III квартале 2013 г. понизился относительно 1-го полугодия этого же года (рис. 11).



Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/PublishOTKR/index.html

Рис. 11. Динамика средней заработной платы педагогических работников в РФ в I–III кварталах 2013 г.

Можно ожидать, что по итогам IV квартала (когда они будут подведены) средняя заработная плата всех категорий педагогических работников вновь вырастет, так как от регионов постоянно требуют выполнения майских Указов президента, при этом сокращение этих зарплат в III квартале только интенсифицировало данные требования.

Вместе с тем уже очевидно, что и дальше поддерживать высокий уровень заработной платы педагогических работников в условиях замедления роста экономики субъекты РФ вряд ли смогут: региональные бюджеты не выдерживают такого роста расходов (особенно с учетом необходимости одновременного повышения заработной платы медицинских работников, социальных работников, работников культуры и науки), поэтому напряжение в социальной сфере, в том числе в системе образования, в 2014 г., скорее всего, будет возрастать.

Проведенный Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС мониторинг роста эффективности школьного образования в связи с повышением средней заработной платы учителей¹ показал, что учителя в целом оценивают фактический рост их

¹ Проект «Разработка концепции, апробация и проведение первой волны мониторинга повышения эффективности и качества услуг в сфере общего образования в контексте повышения заработной платы педагогическим работникам».

зарплата за последний год как незначительный, указывая при этом на растущую нагрузку у большинства педагогов.

Попадание не менее 5 вузов в топ-100 мировых рейтингов университетов. Среди других задач, поставленных в Указах президента в мае 2012 г. в сфере образования, реализация которых играла важную роль в прошлом году, можно указать задачу попадания не менее 5 российских вузов в топ-100 мировых рейтингов университетов до 2020 г. Это уже привело к выделению из федеральных и национальных исследовательских университетов на конкурсной основе 15 вузов¹, которые и стали фаворитами данной гонки, получив на свое развитие дополнительно только в 2013 г. 9 млрд руб. (субсидию в 600 млн руб. каждый). На 2014 г. запланировано выделить указанным вузам еще 10,5 млрд руб. (по 700 млн руб. каждому), дальше, судя по принятой Государственной программе «Развитие образования в 2013–2020 гг.», расходы на реализацию данной цели будут только возрастать. В качестве основы для выделения столь значительных бюджетных средств служат «дорожные карты» по достижению поставленной цели, разработанные университетами-победителями². Тем самым, как и ранее в Приоритетном национальном проекте «Образование», делается попытка реализовать стратегию «деньги в обмен на обязательства» (точнее – «деньги в обмен на обещание обеспечить нужный результат»). Однако вряд ли поставленная задача будет решена даже при таких массивных вливаниях бюджетных средств в отобранные вузы.

Вместе с тем эти меры ставят в неравные условия с указанными 15 университетами другие ФУ и НИУ, не говоря уже об остальных вузах. Таким образом, видно, что в России начала постепенно складываться следующая многоуровневая конструкция государственной системы высшего образования:

- 1) 15 университетов, отобранных для вхождения в мировые рейтинги, а также МГУ и СПбГУ – 1-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 2) 18 НИУ и 6 ФУ (не вошедших в указанные 15 университетов), а также вузы, которые по Указу Президента РФ имеют право устанавливать собственные стандарты – 2-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 3) ведущие региональные и отраслевые вузы – 3-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 4) остальные вузы – 4-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки.

При этом одновременно реализуется бюджетная реформа (Федеральный закон № 83-ФЗ)³, в рамках которой получение высшего образования рассматривается как государственная услуга, а нормативы финансирования программ высшего образования по конкретным специальностям и направлениям подготовки унифицируются.

В результате в настоящее время в системе высшего образования действуют два прямо противоположных вектора развития: дифференциации системы и ее унификации. Представляется, что такой подход чреват большими проблемами, поскольку многие принимаемые управленческие и экономические решения явно противоречат друг другу.

¹ 3 федеральных университета (ФУ), 11 национальных исследовательских университетов (НИУ) и 1 университет – Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» (СПбГЭТУ «ЛЭТИ»), не являющийся ни федеральным университетом, ни НИУ.

² Вместе с тем трем вузам указали на необходимость доработки их «дорожных карт».

³ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В частности, складывающаяся в России структура государственной системы высшего образования во многом ломает логику нормативного подушевого финансирования в том виде, в котором она выстраивается на сегодняшний день (более подробно этот вопрос рассмотрен ниже). По факту при бюджетном финансировании вуза начинают учитываться качество образования в нем и место вуза в «табели о рангах», а не просто объем «голой» государственной услуги, что в последние годы было основным принципом построения нормативов подушевого финансирования в высшем образовании.

3. Ситуация с Единым государственным экзаменом (ЕГЭ). Начиная с 2008 г. ЕГЭ становится полем битвы, поскольку его введение, с одной стороны, является признанием вхождения российского образования в глобальный рынок высшего образования, а с другой – привело к ломке старых привилегий и к порождению новых.

Кроме того, ЕГЭ, который до последнего времени был основным символом проводимых в образовании реформ, стал орудием борьбы против попыток его дальнейшего реформирования, а заодно и с реформаторами, главным из которых в последнее десятилетие считается (оправданно или нет) министр образования и науки. Таким образом, дискредитация ЕГЭ рассматривается его противниками как дискредитация образовательных реформ в целом и одновременно самого министра.

В 2013 г. впервые с начала скандалов с ЕГЭ (включая слив заданий ЕГЭ в Интернет, помощь сдающим его выпускникам школ со стороны учителей и специально отобранных преподавателей вузов, перевод значительного числа учащихся 11-х классов в сельские школы, где контроль за экзаменами менее строгий) были уволены глава Рособрназора И. Муравьев, а также несколько руководителей региональных органов управления образованием.

Вместе с тем на фоне скандалов усилилось давление на формат проведения ЕГЭ, громко прозвучали заявления о его неадекватности проверке знаний по гуманитарным предметам. В результате по русскому языку вновь вводится сочинение наряду с принятой до этого формой сдачи Единого экзамена. Очевидно, что резко возрастут возможности как коррупции, так и «заваливания» учащихся, поскольку формулировка «не раскрыта тема сочинения» неубиваема. Но это, по-видимому, уже повестка для будущих скандалов 2014 г.

Помимо введения сочинения, постепенно прорабатывается вопрос о предоставлении выпускникам выбора между сдачей либо ЕГЭ, либо выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вуз в традиционной форме. При этом не объясняется, как будут сводиться воедино оценки ЕГЭ и оценки традиционных экзаменов.

Представляется, что вся ситуация, складывающаяся вокруг ЕГЭ, – это выражение разнообразия интересов различных социальных групп. Проведенное ЦЭНО РАНХиГС исследование поведения родителей школьников 9-х и 11-х классов показало, что более 2/3 из них считают необходимым нанять репетиторов для того, чтобы их ребенок прошел государственную итоговую аттестацию (ГИА) или сдал ЕГЭ. При этом подготовка к ГИА, как правило, является прерогативой школьных учителей, а вот введение ЕГЭ привело к тому, что репетиторство по подготовке к сдаче вступительных экзаменов в вузы, которое было сосредоточено в руках вузовских преподавателей, теперь во многом замещается учителями-репетиторами. Излишнюю политизацию ЕГЭ придают попытки оценивать его результатами как качество деятельности школ и учителей, так и отчасти деятельность губернаторов. Если до введения этого экзамена в коррупции на вступительных экзаменах обвиняли вузы, то теперь они практически выведены «из-под

удара» (за редким исключением), а недовольство общественности переключилось на школы. В условиях, когда поступление в вуз стало социальной нормой, все препятствия на пути достижения этой заветной цели вызывают крайне негативную реакцию родителей. Теперь же родители стали и ревниво относиться к тому, что происходит с ЕГЭ не только в их регионе, но и в других субъектах Российской Федерации: более высокие баллы выпускников школ «чужих» регионов снижают шансы попадания в престижные вузы выпускников школ «своих» регионов. В связи с этим наибольшее напряжение ЕГЭ вызывает в Москве и Санкт-Петербурге: если для абитуриентов из регионов обучение в московских или петербургских вузах – это повышение их статуса и статуса их семей, то для москвичей и петербуржцев поступление их детей в вузы Твери или Белгорода и т.п. означает, напротив, понижение этих статусов.

Еще одним фактором, обуславливающим в ближайшем будущем рост противодействия ЕГЭ, становится происходящее в силу демографических причин сокращение численности студентов вузов. И отток абитуриентов в вузы других городов и регионов уже ставит вопрос о существовании того или иного высшего учебного заведения, а следовательно, и о работе его преподавательского состава. Кроме того, до введения ЕГЭ образовательная мобильность молодежи была низкой, теперь она возросла, при этом возврат молодых специалистов домой после окончания вуза также проблематичен, что приводит к недовольству ЕГЭ со стороны и региональных властей, и работодателей.

Таким образом, сопротивление Единому государственному экзамену – проблема не только и не столько образовательная, сколько социально-экономическая, поэтому, оставаясь лишь в плоскости системы образования, решить ее не удастся – скандалы здесь будут возникать снова и снова, а напряжение нарастать.

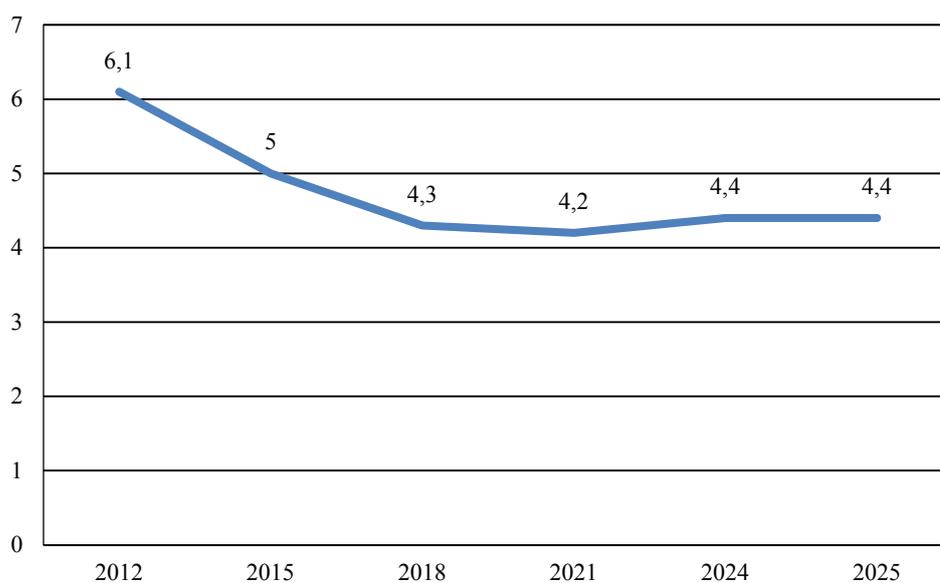
4. Мониторинг эффективности деятельности вузов и их филиалов. В 2013 г. прошел второй раунд мониторинга эффективности вузов. В 2012 г. его итоги вызвали острую критику, так как в число неэффективных попали такие известные высшие учебные заведения, как МАРХИ и РГГУ. В связи с этим при проведении мониторинга в 2013 г. было решено учитывать специфику деятельности вузов, и в результате неэффективными были признаны в основном малоизвестные за пределами городов, в которых они расположены, государственные вузы, а также филиалы государственных вузов. Однако главный удар пришелся по негосударственным вузам и их филиалам. Так, нуждающимися в оптимизации деятельности были признаны 23 государственных вуза, 7 негосударственных вузов и 15 филиалов государственных вузов, а в реорганизации – 125 негосударственных вузов и 184 филиала, 7 государственных вузов и 57 филиалов.

В принципе, санация системы высшего образования назрела давно: многие негосударственные вузы долгие годы являются «фабриками» по производству дипломов, а не кадров с высшим образованием. Мало отстают от них и ряд государственных вузов, особенно когда речь идет о заочной форме обучения. То, что негосударственный сектор высшего образования дает своим студентам низкокачественное образование, также не является секретом: при подготовке закона о распределении госзадания на подготовку кадров между государственными и негосударственными высшими учебными заведениями¹ было указано, что только 40 негосударственных вузов (из 450) могут реально пре-

¹ См. пояснительную записку к Федеральному закону от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего

тендовать на получение контрольных цифр приема и соответственно бюджетных субсидий на обучение бюджетных студентов.

Вопрос вызывает не необходимость оптимизации вузовской сети, особенно с учетом значительного сокращения студенческого контингента (*рис. 12*), а тот факт, что это делается на основании результатов мониторинга, а не в процессе лицензирования и аккредитации вузов.



Источник: расчеты автора.

Рис. 12. Прогноз численности студентов вузов в 2015–2025 гг. (базовый вариант), млн чел.

При этом оптимизируются и реорганизуются (путем ликвидации) именно аккредитованные вузы и филиалы, не говоря уже о том, что всем им была выдана государственная лицензия на проведение образовательной деятельности (а критериями эффективности, в частности, являются такие показатели, как учебная площадь в расчете на 1 студента и квалификация профессорско-преподавательского состава). Означает ли это, что проводимый мониторинг заменяет (сводит к чистой формальности) или в ближайшей перспективе должен заменить процедуру аккредитации вузов и что качество образования теперь определяется именно в его рамках?

Следует также отметить, что в 2013 г. в качестве одного из основных показателей эффективности деятельности вузов был использован показатель трудоустройства их выпускников. Таким образом, делалась попытка связать эффективность вузов с удовлетворением потребностей рынка труда. Но в условиях замедления экономики и роста безработицы трудоустройство выпускников вряд ли адекватно характеризует качество подготовки специалистов высшим учебным заведением, ведь структура этой подготовки определялась 4–5 лет назад, а кадровое планирование предприятий ведется в настоящее время в основном на 1 год или в лучшем случае на 3 года вперед. Кроме того, ву-

профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

зы готовят и бюджетных, и платных студентов, но при их выходе на рынок труда эти два потока сливаются в один, а вот заказчики у данных потоков разные (государство и домохозяйства), и решения они принимают исходя из разных соображений. Поэтому то, что неэффективно для одного заказчика, может оказаться эффективным для другого (например, когда бывший платный студент занимает на рынке труда место бывшего студента-бюджетника).

Представляется также, что те, кто оценивает эффективность деятельности вузов в рамках в том числе проводимого мониторинга, понимают ее крайне узко – как эффективность расходования бюджетных средств. Между тем не менее, а может, и более, важным является ответ на вопрос: что лучше для современного российского общества – человек, получивший высшее образование, пусть и не очень высокого качества, или не получивший его и в связи с этим считающий себя социальным аутсайдером (поскольку получение высшего образования, как уже отмечалось, стало социальной нормой)?

Видимо, нужно учитывать и тот факт, что вектор развития общества идет в направлении от производства товаров (индустриальная эпоха) к производству человека, его человеческого потенциала (постиндустриальная эпоха).

5. Нормативы подушевого финансирования вузов. В 2013 г. в подходе к разработке нормативных затрат на оказание государственных услуг высшего образования произошли некоторые изменения по сравнению с 2012 г., когда впервые Минобрнауки России установило нормативы подушевого финансирования (нормативы затрат в расчете на 1 студента) на подготовку кадров в бакалавриате, специалитете и магистратуре, по специальностям и направлениям подготовки.

В 2013 г. в связи с необходимостью повышения средней заработной платы ППС вузов до 200% средней заработной платы в экономике соответствующего региона министерство предложило ввести корректирующие коэффициенты, учитывающие, в каком субъекте РФ расположен вуз. Кроме того, для вузов, которые получили право устанавливать собственные стандарты, нормативы подушевого финансирования было предложено повышать по сравнению с другими вузами, обучающими по аналогичным специальностям (по направлениям подготовки)¹.

Минфин России возражал против установления вышеуказанным вузам повышенных нормативов исходя из следующей логики: государственные услуги, предоставляемые высшими учебными заведениями, – реализация основных образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры – являются стандартными (по ним установлены федеральные государственные образовательные стандарты – ФГОС), а следовательно, именно эту стандартную, одинаковую на всей территории Российской Федерации услугу следует финансировать из бюджета по одинаковым нормативам. Более высокие по сравнению с ФГОС стандарты подготовки по тем или иным программам вуз, имеющий право их устанавливать, должен, как считает Минфин России, финансировать из собственных средств. Но собственные средства вуза – это некая условность. В принципе, все средства, получаемые и расходуемые вузом, имеют целевой характер. Доходы вуза от «приносящей доход деятельности» – это в основном внебюджетные средства, полученные от платных студентов. Однако эти средства вуз должен расходовать на обучение указанных студентов в соответствии с заключенными с ними догово-

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 437 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования».

рами. Средства, выделяемые вузу по госзаданию на научные исследования или полученные им на НИОКР по госзаказу, должны расходоваться на выполнение или госзадания, или госзаказа и т.п.

Соответственно, если государство не будет финансировать обучение бюджетных студентов в рассматриваемых вузах по повышенным нормативам, то эти студенты за превышение стандарта по сравнению с ФГОС должны будут платить, как за дополнительную услугу. Но в случае дополнительной услуги либо студент имеет право отказаться от ее получения, либо уже при приеме с ним должен заключаться договор на ее оказание, и если бюджетный студент (его родители или законные представители) его не подпишет, то студента не примут в вуз. А это возможно только при внесении значительных изменений в российское образовательное законодательство, поскольку согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации прошедший в вуз по конкурсу студент имеет право учиться в нем бесплатно (а конкурс теперь – это результаты ЕГЭ, а не согласие получать дополнительные платные услуги). Если не будет сделано законодательных изменений, то без повышения подушевых нормативов федеральные и национальные исследовательские университеты, а также вузы, получившие право устанавливать собственные стандарты по Указу Президента Российской Федерации¹, не смогут воспользоваться данным правом или смогут пользоваться им с большими ограничениями. Следовательно, либо не будет решена поставленная задача повышения конкурентоспособности российских вузов на мировом рынке высшего образования, либо на ее решение соответствующие вузы будут получать субсидии на иные цели, что, по сути, также будет означать изменение величины их подушевого норматива.

Отметим, что подобная практика уже начала реализовываться, например, в школьном образовании в Москве, когда были унифицированы нормативы подушевого финансирования гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением предметов и обычных школ. Теперь по результатам рейтингования школ лучшие из них получают гранты-премии, что фактически ведет к повышению для них нормативов в расчете на одного учащегося, а особый статус школы определяется самой процедурой рейтингования. Указанная политика приводит к тому, что лучшие по рейтингу образовательные организации начинают избавляться от слабых учащихся или вынуждают родителей нанимать репетиторов, чтобы не портить свои средние показатели.

В вузах процесс идет сложнее, но отбор лидеров гонки для попадания в мировые рейтинги университетов и выделение значительных субсидий на реализацию их «дорожных карт» также фактически меняют для них значение подушевых нормативов и ломают всю первоначальную логику нормативно-подушевого финансирования, заявленную как внедрение механизма конкуренции в систему высшего образования.

¹ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается Указом Президента Российской Федерации, вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования. Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов (Закон «Об образовании в Российской Федерации», ст. 11, ч. 10).

2013 г. показал, что выдвинутые нами в 2012 г. предположения о том, что унификация норматива приведет к ухудшению положения сильных вузов (не попавших в особые списки) и к улучшению положения слабых вузов, начинают проявляться в полной мере. При этом реальной становится опасность снижения, а не повышения общего уровня высшего образования. Очевидно, что, для того чтобы стать мехматом МГУ, этому факультету потребовались столетия, поэтому нельзя надеяться, что одно лишь выделение равного финансирования по специальности (по направлению подготовки) «Математика» позволит факультету математики, например, регионального педагогического вуза сравняться по качеству образования с указанным выдающимся факультетом. Скорее, это приведет к деградации последнего¹.

Введение унифицированных по специальностям (по направлениям подготовки) нормативов подушевого финансирования может особенно больно ударить по средним по величине вузам, реализующим уникальные программы. Эти вузы, как правило, не являются многопрофильными (что позволило бы им значительно нарастить контингенты), их сила в специальных программах, дающих углубленную подготовку (например, преподавание нескольких иностранных языков). Но они как раз и показывают складывающийся в последние десятилетия вектор развития – после перехода к массовому высшему образованию начинается дифференциация вузов и программ для обеспечения индивидуализации высшего образования. Именно поэтому в развитых странах в чистом виде нормативы подушевого финансирования не применяются, помимо численности студентов, при финансировании вузов учитывается качество реализуемых программ. 2013 г. показал, что и в России необходимо осуществлять именно этот подход к бюджетному финансированию высших учебных заведений, иначе они могут утратить потенциал развития, не говоря уже о повышении конкурентоспособности российской системы высшего образования на мировом образовательном рынке.

5.4. Состояние науки и инноваций

В 2013 г. ситуация в науке и инновационной сфере была принципиально разной. Правительство начало радикальную трансформацию научного комплекса. Фактически был ликвидирован так называемый «академический» сектор науки, Академия наук была преобразована в экспертную организацию, создано новое Федеральное агентство научных организаций, в чье подчинение перешли научные организации трех государственных академий наук. Был образован новый научный фонд с существенным бюджетом, что в значительной мере изменит механизмы финансирования фундаментальных и поисковых научных исследований.

В инновационной сфере отмечалось, по-видимому, временное повышение активности венчурных инвесторов, в том числе бизнес-ангелов. Это происходило на фоне ухудшения общей экономической ситуации в промышленности, которая является главным потребителем технологических инноваций. Государственная политика в иннова-

¹ Понятно, что мехмату МГУ при переходе к унифицированным нормативам финансирования ничего не грозит, поскольку МГУ как национальное достояние будет финансироваться на значительно более высоком уровне, но этот пример должен, как нам представляется, показать, что в сфере высшего образования унифицированный подход к финансированию, не учитывающий историю формирования научно-педагогических школ, не работает. Более того, он может разрушить ранее созданное.

ционной сфере не претерпела радикальных изменений, и значительных инновационных прорывов также не состоялось.

5.4.1. Затраты на исследования и разработки и результаты

Макропоказатели состояния сферы науки России демонстрировали в 2013 г. устойчивость: доля расходов на исследования и разработки в валовом внутреннем продукте не изменилась, и прогнозируется, что она останется на том же уровне и в 2014 г. (табл. 8).

Таблица 8

Суммарные расходы на исследования и разработки: Россия и мир, % ВВП

Страна	2012	2013	2014
Израиль	4,3	4,3	4,2
Япония	3,4	3,4	3,4
США	2,8	2,8	2,8
Германия	2,8	2,8	2,9
Франция	2,3	2,3	2,3
Китай	1,8	1,9	2,0
Великобритания	1,8	1,8	1,8
Россия	1,5	1,5	1,5
Бразилия	1,3	1,3	1,3

Источник: 2014 Global R&D Funding Forecast. Battelle, R&D Magazine, International Monetary Fund, World Bank, CIA Fact Book. December 2013. P. 7.

Если оценивать масштабы финансирования исследований и разработок в абсолютных величинах, то глобальным лидером остаются США с объемом 450 млрд долл. в 2013 г. За ними следуют Китай (258 млрд долл.), Япония (163 млрд долл.), Германия (92 млрд долл.), Южная Корея (61 млрд долл.). Россия занимает 9-е место с объемом финансирования 38 млрд долл.

В России последние годы происходил прирост бюджетных ассигнований на НИОКР, поэтому стабильная доля расходов на науку в ВВП свидетельствует о том, что другие источники – частные российские средства, зарубежное финансирование – сокращаются. Это важная характеристика сфер науки и инноваций. В развитых странах наблюдается обратная тенденция: опережающий рост внебюджетного финансирования НИОКР при более высокой, чем в России, доле финансирования из частных средств. Так, в США расходы федерального правительства выросли в 2013 г. на 1,5% в сравнении с предыдущим годом, а расходы частного сектора – на 4% при том, что вклад компаний в суммарное финансирование НИОКР уже был более чем вдвое выше (71%) по сравнению с размером бюджетных ассигнований¹.

Результаты исследовательской деятельности российских ученых, измеряемые библиометрическими показателями, продолжают падать. Даже в том случае, когда есть прирост абсолютных величин (например, числа статей российских авторов, индексируемых в БД Web of Science (далее – WoS) и Scopus), относительные показатели России

¹ 2014 Global R&D Funding Forecast. Battelle, R&D Magazine, International Monetary Fund, World Bank, CIA Fact Book. December 2013. P. 8.

снижаются, поскольку происходит опережающий рост научной продуктивности в других странах, особенно в Китае, Индии, Южной Корее, Канаде, Испании, Италии¹.

По данным за 2012 г., доля России в мировом потоке научных публикаций составляла менее 2%². При этом показатели цитирования были еще ниже: если по числу статей Россия занимала 14-е место в мире, то по их цитированию – 23-е³. Средняя цитируемость российских статей за период 2008–2012 гг. составила 2,8 – самый низкий показатель среди стран БРИК (Бразилия – 3,3, Индия – 3,5, Китай – 4,2) и существенно меньше среднего по мировому потоку публикаций (4,8). При этом основной вклад в научную продуктивность вносили институты РАН, а публикационная активность ведущих университетов в последние несколько лет во многом возросла за счет совместных публикаций с сотрудниками институтов РАН⁴.

5.4.2. Основные изменения в научной и инновационной политике государства

2013 год стал поворотным в области институционального реформирования науки: были преобразованы три государственные академии – РАН, РАМН и РАСХН⁵, создано новое государственное агентство – Федеральное агентство научных организаций (ФАНО), учрежден новый научный фонд – Российский научный фонд (РНФ).

Одновременно активно разрабатывались принципы и критерии для проведения оценки результативности деятельности научных организаций, реформирования системы присуждения ученых степеней.

Вместе с тем реализация ряда запланированных инициатив так и не началась – например, проект по созданию в стране 1000 лабораторий нового типа, подведение итогов реализации второй очереди проектов по созданию лабораторий под руководством ведущих ученых (мегагранты).

В сфере инновационной политики ситуация была более спокойной. Было уточнено нормативно-правовое регулирование в отношении прав на результаты интеллектуальной деятельности, продолжалась работа институтов развития, они разработали новые стратегии своей деятельности.

Основное внимание было приковано к реформе Российской академии наук – не в последнюю очередь ввиду ее внезапного объявления и непредсказуемой логики последующих шагов по ее реализации. В это же самое время достаточно кулуарно прорабатывались меры по созданию нового научного фонда, по оценке научных организаций, по созданию нового ведомства, реформированию системы присуждения научных степеней. Итоги правительственных решений нередко становились полной неожиданностью,

¹ В зеркале Web of Science. 1998–2012. Блог Ивана Стерлигова. 21.06.2013 г. <http://isterligov.blogspot.ru/2013/06/web-of-science-1998-2012.html>

² Маркусова В., Либкинд А. Почему стоит опубликовать? Научное сотрудничество вузов и РАН в цифрах // Поиск. 03.05.2013 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/5988/>

³ Доклад В. Маркусовой «РАН и вузы: Соперничество или сотрудничество?» на Московском городском семинаре по науковедению. М.: ИНИОН РАН. 30.10.2013 г. http://www.inion.ru/index.php?page_id=436&id=589&ret=435

⁴ Так, в НГУ 90% статей публикуется в соавторстве с РАН, в МФТИ – 65%, в Иркутском государственном техническом университете – 60%, в НИУ ВШЭ – 40%. *Источник:* Маркусова В., Либкинд А. Почему стоит опубликовать? Научное сотрудничество вузов и РАН в цифрах // Поиск. 03.05.2013 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/5988/>

⁵ РАН – Российская академия наук, РАМН – Российская академия медицинских наук, РАСХН – Российская академия сельскохозяйственных наук.

и, более того, ввиду частой их корректировки формировалась атмосфера нарастающего хаоса. Поэтому прошедший год вызывает в памяти известное изречение В.И. Ленина: «Сначала надо ввязаться в серьезный бой, а там уже видно будет»¹.

5.4.3. Институциональные изменения

Реформирование академического сектора науки

В июне 2013 г. стартовал процесс реформирования научного комплекса страны – может быть, самого масштабного с начала 90-х – слияние трех государственных академий – РАН, РАМН и РАСХН с одновременным лишением их подведомственных научных институтов, создание нового федерального агентства научных организаций, разработка новых критериев и механизма оценки научных институтов.

Законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» появился неожиданно даже для руководства академии и потому был воспринят негативно большинством научного сообщества. Возмущение вызвало не только содержание проекта, но и метод, который был избран для проведения реформы. В нарушение действующего законодательства, согласно которому должно проводиться общественное обсуждение, проект закона был сразу внесен в Государственную Думу. Профильное министерство – образования и науки РФ (МОН) – от авторства отказывалось, что само по себе выглядит абсурдно. Если внимательно проследить логику развития событий, то становится очевидным, что МОН было если не драйвером, то одним из идеологов предложенного варианта реформы РАН. Так, в марте 2013 г. министр науки Д. Ливанов заявил, что академическая форма организации науки в XXI в. бесперспективна, ее надо менять, и он будет для этого делать все от него зависящее². Однако президент страны, казалось, не был сторонником радикальных мер в отношении РАН. Еще в апреле на встрече с президентом РАН Ю. Осиповым он подтвердил необходимость дальнейшего развития «важной для нас структуры, которая называется Академия наук Российской Федерации»³. Тем не менее стремительный процесс изменений был запущен, и никакие протесты официальных структур, научного сообщества и международные воззвания остановить его не смогли.

Характерно, что даже после двух чтений в Государственной Думе проект оставался небрежно прописанным и содержал противоречия. По итогам двух чтений руководство РАН предложило внести в него пять основных поправок, текст которых показывает, насколько радикальными были прописанные в проекте закона изменения:

- 1) не ликвидировать РАН, а реорганизовать ее путем объединения с РАМН и РАСХН;
- 2) сформулировать основную цель РАН как проведение фундаментальных и прикладных исследований;

¹ Ленин В.И. О нашей революции. Полн. собр. соч. Т. 45. М., 1923. С. 381. <http://revarchiv.narod.ru/vladimilitch/lenin45/suhanov.html>

² Дмитрий Ливанов считает, что РАН бесперспективна // Российская газета. 24.03.2013 г. <http://www.rg.ru/2013/03/24/livanov-site-anons.html>

³ Встреча с президентом Российской академии наук Ю. Осиповым. Ново-Огарево, 16.04.2013 г. <http://kremlin.ru/news/17908>

3) разделить полномочия между РАН и агентством (позднее названным Федеральным агентством научных организаций) – так, чтобы за ФАНО была закреплена только функция управления имуществом РАН;

4) возратить статус юридических лиц региональным отделениям РАН;

5) сохранить двухступенчатую систему званий членов-корреспондентов и академиков и оставить за РАН право решать, как и когда избирать новых членов РАН.

После трех чтений проекта закона руководству РАН удалось отстоять большинство поправок, в том числе о реорганизации путем объединения трех академий, о сохранении за РАН функций проведения фундаментальных и прикладных исследований, а также координации исследований в вузах, о восстановлении региональных отделений как самостоятельных юридических лиц, о сохранении за академией статуса главного распорядителя бюджетных средств, в том числе на обеспечение деятельности региональных отделений. Наконец, было сохранено звание члена-корреспондента РАН. Однако РАН была лишена полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за ранее подведомственными ей научными организациями. В итоге самым неопределенным оказалось положение именно научных институтов.

Закон был принят 27 сентября 2013 г.¹, и тогда же вышел Указ Президента РФ «О Федеральном агентстве научных организаций»². Только после этого началась разработка положения о принципах работы ФАНО и его полномочиях. Фактически появилось новое министерство науки, в ведение которого были переданы институты объединяемых государственных академий. ФАНО стало ответственным не только за имущественный комплекс бывших академий наук, но и за вопросы организации работы научных институтов, включая тематику проводимых ими исследований. Поскольку данная реорганизация с неизбежностью ведет к изменениям в существенной части научного комплекса, была создана Комиссия общественного контроля за реформой Академии наук. Ситуация стала катализатором объединения сил гражданского общества в науке – в Комиссию вошло 10 общественных организаций науки и образования³. Такое единение можно считать одним из немногих позитивных косвенных эффектов начатых реформ.

В центре внимания Комиссии было внесение поправок в разрабатываемое положение о ФАНО, поскольку в документе, который подготавливался в правительстве, роль агентства менялась от мягкого регулятора к жесткому централизованному руководителю. В частности, в первом варианте проекта положения функции координации деятельности институтов, экспертизы и научно-методического обеспечения сохранялись за РАН, а затем она была их лишена⁴. Большое значение придавалось и научно-координационному совету, который должен был создаваться в структуре ФАНО как посредник, обеспечивающий взаимодействие агентства, РАН и институтов. Обсуждались принципы подбора кандидатур в такой совет, основные параметры его работы.

Постановление правительства РФ «О Федеральном агентстве научных организаций» было подписано 25 октября 2013 г. (№ 950), и из утвержденного положения следует,

¹ № 253 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3586986>

² № 735 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3587023>

³ Ученые создали Комиссию общественного контроля за реформой Академии наук. http://www.polit.ru/news/2013/10/08/public_control_in_science/ 08.10.2013 г.

⁴ Самохина С., Городецкая Н., Черных А., Аминов Х. Сложноподчиненное положение // Коммерсантъ. 09.10.2013 г. № 184. <http://www.kommersant.ru/doc/2315297>

что для деятельности ФАНО не сформулировано ни целей, ни задач, однако все ключевые вопросы, связанные с финансированием, имуществом институтов, социальной сферой, закупкой оборудования и реактивов, являются его прерогативой. Предложения РАН «учитываются», но только по двум видам деятельности – при разработке планов проведения фундаментальных и поисковых исследований, а также при утверждении программ развития научных организаций, подведомственных агентству, государственных заданий на выполнение фундаментальных и поисковых исследований. Таким образом, планирование научной деятельности не было целиком передано ФАНО, но роль РАН стала второстепенной. При этом Академия наук вела переговоры о сохранении за собой ряда институтов широкого профиля¹, в том числе нескольких музеев и архивов, однако в окончательный список из 1007 организаций, передаваемых в ФАНО, вошли все организации государственных академий – от научных институтов до ведомственных поликлиник и детских садов².

О научно-координационном совете в постановлении правительства говорится только то, что в его состав входят ученые, «проводящие научные исследования на общепризнанном мировом уровне». Вероятно, будет принят отдельный нормативный документ о принципах формирования и задачах координационного совета, и пока деятельность ФАНО разворачивается без координирующей структуры.

ФАНО начало работать достаточно оперативно, бюджет институтов РАН был вовремя утвержден, и они смогли продолжать работу с 1 января 2014 г.³. Этот результат значительно позитивнее ожидавшегося в научном сообществе, где предрекали, что управлять наукой будут «олухи»⁴, а в экспертных советах можно ожидать одну «шпану»⁵. Выяснилось также, что в ФАНО предполагается нанимать управленцев из бывшего аппарата РАН, хотя опыт работы в научной сфере не является для будущих управленцев обязательным⁶. Один стимул к более эффективной работе агентство использовало сразу: первым приказом, выпущенным ФАНО, стало положение о ежемесячных надбавках разным категориям работников данного ведомства⁷.

¹ Власов В. Слухи о катастрофе науки преждевременны // Полит.ру. 24.12.2013 г. <http://polit.ru/article/2013/12/24/vlasov/>

² Распоряжением председателя правительства России № 2591-р от 30 декабря 2013 г. об утверждении Перечня организаций, подведомственных ФАНО России. <http://government.ru/media/files/41d4b2ee4aa4fdc62ccb.pdf>

³ К академикам найден финансовый подход // Коммерсантъ. 25.12.2013 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2376244>

⁴ Ждите олухов. Кто придет рулить наукой // Поиск.12.07.2013 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/6549/>

⁵ Вместо экспертов набегит одна шпана. Интервью с М. Гельфандом // Наука и технологии РФ. 01.07.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=57508#.Ur11bLSBY3k

⁶ Крымова С. Примем к сведению. Какие знания и навыки нужны сотрудникам ФАНО // Поиск. 20.12.2013 г. № 51. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/8631/>

⁷ Приказ Федерального агентства научных организаций (ФАНО России) от 18 декабря 2013 г. № 1н «Об утверждении положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителям, заместителям руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций, о порядке премирования государственных гражданских служащих центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителей, заместителей руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций, о порядке выплаты материальной помощи, единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу и единовременной выплаты при предо-

Следует отметить, что произошедшие изменения действительно устраняют конфликт интересов, существовавший в РАН, где были совмещены функции распределения и расходования средств. Практика разделения управления имуществом и собственно научной работой в мире достаточно распространена. Более того, эффективными зарекомендовали себя формы «государственное владение – управление по контракту»¹, когда государственными структурами (например, национальными лабораториями) управляют частные компании. Однако так и не была определена цена реформы РАН², а последствия реформирования РАН не просчитаны ни в одном из подготавливаемых в стране прогнозов долгосрочного развития³. Неопределенность ситуации сохраняется – в частности, пока неясно, каким будет Устав объединенной РАН, который должно утвердить Общее собрание объединенной академии⁴.

Непродуманность реформирования быстро стала очевидной: уже 31 октября 2013 г. президент страны ввел мораторий сроком на 1 год на сделки с имуществом академического комплекса и кадровые изменения, что впоследствии было зафиксировано в перечне его поручений⁵. Это достаточно реалистичный срок для того, чтобы проработать шаги по обеспечению дальнейшего функционирования институтов, ранее находившихся под управлением РАН, РАНХ и РАСХН. Кроме того, еще не утверждены критерии оценки результативности научных организаций, которые разрабатывались в течение года. Постановление правительства о корректировке системы оценки результативности деятельности научных организаций было принято 1 ноября⁶, но работа по обсуждению критериев и показателей продолжалась намного дольше. В настоящее время выбор надежных индикаторов оценки становится еще более актуальным, поскольку на них должно быть основано проведение ревизии академических институтов, переходящих в ведение ФАНО. Согласно принятому постановлению основными подходами к проведению оценки стали:

- вневедомственный характер, создание межведомственной комиссии;
- объединение научных организаций в референтные группы независимо от их ведомственной принадлежности с учетом областей научных знаний и видов проводимых научных исследований;

ставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителям, заместителям руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций». <http://www.rg.ru/2013/12/27/fano1-dok.html>

¹ Распространено в США – так называемая форма GOCO (governmentowned – contractoroperated). В этом случае государство устанавливает миссию организации и направления исследований, а частный сектор реализует миссию, используя лучшие бизнес-практики. См., например: <http://www.sandia.gov/about/history/goco.html>

² По оценкам президента РАН В. Фортова, стоимость реформы РАН составляет 60–70 млрд руб., что близко к бюджету всей академии 2013 г. *Источник:* Реформа РАН будет стоить государству 70 млрд руб. // Газета.RU. 01.10.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/news/2013/10/01/n_3222769.shtml

³ Волчкова Н. Пространство поручений. Президент сделал заказ на новую научно-техническую политику // Поиск. 24.01.2014 г. № 3. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/8796/>

⁴ Принятие Устава планируется в марте 2014 г.

⁵ Путин призвал не разбазаривать имущество и кадры РАН // РБК daily. 31.10.2013 г. <http://rbcdaily.ru/politics/562949989414296>; Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 15.01.2014 г. Поручение 1, пп. г. <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>

⁶ «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312». Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 979. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=613a30f8-1475-4d9a-a6a3-75df1501be7a>

– использование показателей, применяемых для оценки результативности деятельности научных организаций в экономически развитых странах.

Вневедомственный характер оценки предполагается обеспечить благодаря созданию Межведомственной комиссии по оценке результативности научных организаций. На нее возложено немало задач, включая определение минимальных значений оценочных показателей, что очень важно и во многом предопределяет результаты оценки.

Второй аспект – референтные группы и в целом принципы проведения оценки. Этот аспект недостаточно проработан, поскольку оценка, судя по всему, будет практически исключительно количественной. Для каждой референтной группы в зависимости от профиля институтов будет определена комбинация из 6–7 показателей, наделенных определенным весом. Отклонение по итоговым показателям автоматически будет относить тот или институт к группе лидеров, стабильно работающих либо утративших научный потенциал. Потенциально опасным является положение, согласно которому число победителей не может превышать 1/3 общего числа участников соответствующей референтной группы. Соответственно, если в референтной группе оказалось много сильных институтов, часть из них все равно должна быть признана слабыми¹.

Оценка огрубляется еще и потому, что проводится на уровне организаций в целом, а не научных лабораторий. Количественные данные должны дополняться качественными, и предполагается, что экспертиза будет проводиться на ведомственном уровне, но только для анализа тех институтов, которым грозит ликвидация. Объективность выбора «победителей» по одним лишь количественным параметрам оценивать не предполагается², хотя прежний опыт количественных оценок показывает, что они могут привести к ошибочным результатам³.

Формирование референтных групп также требует тщательного экспертного подхода, поскольку непросто сделать сопоставимыми области знаний, да еще и с учетом характера проводимых работ. Поэтому критерии отбора экспертов тоже должны быть как-то обозначены, чего в постановлении нет.

К концу 2013 г. Министерство образования и науки представило список из 25 критериев оценки организаций, разбитых на 4 основные группы. Результативность и востребованность научных исследований будет оцениваться преимущественно на основе библиометрических показателей, а также патентной статистики, по числу созданных малых предприятий и объемам привлеченного финансирования. Развитие кадрового потенциала рассматривается в узком смысле – как подготовка (по валу) аспирантов и докторантов, а также как число лиц, прошедших стажировки. Интеграция в мировое научное пространство – это вновь библиометрия, теперь уже показатели по международному соавторству.

¹ Обращение профсоюза РАН к В.В. Путину о необходимости внесения изменений в порядок оценки результативности деятельности научных организаций. 11.01.2014 г. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=fa8cc4f7-0177-47f3-813e-74bcc9857751#content>

² Чеботарев П. Экспертиза: их и наша // Троицкий вариант – наука. 14.01.2014 г. № 145. <http://trv-science.ru/2014/01/14/ehkspertiza-ikh-i-nasha/>

³ В частности, в период действия ПРНД (показателей результативности научной деятельности), которые определялись для каждого научного сотрудника в академических организациях, при свертке количественных данных нередко слабые сотрудники получали более высокие баллы за счет, например, активного чтения одного курса лекций в нескольких вузах или частых выступлений на конференциях. Подробнее о ПРНД см.: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 442.

Данная система оценки примечательна тем, что в значительной мере опирается на библиометрические показатели, ограничения которых хорошо известны. Более того, негативные стороны использования библиометрии при оценке эффективности все больше проявляются в мировой науке¹. В частности, практика показала, что все больше цитат собирают необязательно сильные работы, но выполненные по модным темам. Расширяется и практика искусственного накручивания журналами цитирования опубликованных в них статей для повышения своих импакт-факторов². Расширяются дебаты о том, что библиометрия непригодна для оценки организаций и коллективов, а только для решения локальных задач – таких, как прием на работу, продвижение по должности, выделение грантов, а также определение победителей, – и только в сочетании с экспертной оценкой³.

Предложенная МОН система оценки российских организаций пока недостаточно проработана. Не определено, какие показатели являются обязательными для всех, как будут вычисляться отдельные индикаторы, где найти нужное число экспертов, не имеющих конфликта интересов, по достаточно узким направлениям.

В целом следует подчеркнуть, что не существует идеального набора показателей, особенно количественных, и наиболее объективная оценка достигается при комбинации их с экспертными оценками. Такая работа – длительная и дорогостоящая, поэтому проводить ее часто сложно. В связи этим повышается роль самих научных институтов, которые могут самостоятельно определять результативность и качество работы своих сотрудников. И хотя и в таком подходе есть угрозы предвзятой оценки, они будут снижены в случае распространения конкурсных и грантовых форм финансирования исследований.

Между тем российская система оценки стала развиваться по пути централизации, о чем свидетельствует «Карта российской науки» – еще один проект Министерства образования и науки, вызвавший неоднозначную реакцию.

Разработка «Карты российской науки»

Проект по формированию карты российской науки стартовал в середине 2012 г.⁴. «Карту» изначально планировалось использовать для определения «научных коллективов, работающих на высоком международном уровне, а также перспективных областей науки». Однако задача была сформулирована недостаточно четко, что вызвало тревогу и домыслы в научном сообществе⁵. Опасения усилились, когда конкурс выиграла консалтинговая компания «ПрайсватерхаусКуперс Раша Б.В.», не имеющая опыта такой работы и необходимых знаний. К сожалению, к концу 2013 г. все тревоги оправдались: после обнаружения 12 ноября опытной версии «Карты» стало понятно, что есть про-

¹ Alberts B. Impact Factor Distortions // Science. May 17, 2013. Vol. 30. P. 787.

² Так, скандалом прошедшего года стало исключение из рейтингов агентства Thomson Reuters 66 научных журналов, которые искусственно завышали индексы цитирования. См., например: Беляева С. Импакт – не факт? Научные журналы заподозрили в нечистоплотности // Поиск. 28.06.2013 г. № 26. <http://www.poisknews.ru/theme/science/6447/>

³ On the proper use of bibliometrics to evaluate individual researchers. Report presented on 17 January 2011 to the Ministry of Higher Education and Research. Institute de France. Academie des sciences. P. 6.

⁴ Дмитрий Ливанов пообещал построить карту российской науки // Наука и технологии РФ. 18.06.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=47268#.UufTTftrIU

⁵ Российских ученых проверяют // Наука и технологии РФ. 29.11.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=50459#.Ur6p9LSBY3k

блемы не только технического, но и методологического характера, и использовать «Карту», даже постепенно устраняя технические ошибки, нельзя, так как она в целом дает неверную картину.

Более того, так и осталось не вполне ясным ее предназначение. Согласно тексту заявки на конкурс, данные «Карты» «могут быть использованы для оценки эффективности и конкурентоспособности российской науки, для принятия управленческих и финансовых решений в отношении научных организаций и коллективов, а также для разработки мер по дальнейшему развитию научной деятельности»¹. Именно то, что «Карта» может быть использована для оценки организаций и принятия в их отношении управленческих решений, и вызвало наибольшее ее неприятие. В то же время представители МОН в конце года заявили, что «Карта науки» не будет использована для оценки, она представляет собой полезную базу данных для ученых, государства и бизнеса² – чтобы каждый желающий мог узнать, кто и где занимается какой-либо научной тематикой и насколько продуктивно.

Вместе с тем пока «Карта» не позволяет решать никакие из перечисленных выше задач. Главная проблема – использование классификатора научных направлений, не применимого в российской науке³. В «Карте» предусмотрены рубрики, некорректно относящие направления исследований к определенным областям знаний, и, кроме того, ряд важных направлений отсутствуют в классификаторе. Эту проблему нельзя устранить даже в том случае, если каждый ученый, получив доступ к «Карте», откорректирует свои данные, в которых пока много технических ошибок (неполнота, проблемы авторов с одинаковыми фамилиями и инициалами, несоответствие численных данных тем, что есть в других базах данных, и др.).

Вопрос менее значимый: как часто ученые должны будут вручную исправлять свои данные, занесенные в «Карту». Не ясно и то, связана ли будущая оценка институтов РАН с решением правительства ускоренно развивать университетскую науку, в том числе путем выделения существенных средств 15 вузам, из которых по крайней мере пять должны войти к 2020 г. в первую сотню ведущих мировых университетов⁴. По-видимому, за счет финансовых вливаний и проведения различного рода обучающих мероприятий было сочтено возможным серьезно «дотянуть» вузы до мирового уровня.

Характерно, что в существующих рейтингах университетов используются разные группы показателей, и в какие именно рейтинги следует попасть, вероятно, могут решать сами университеты. Однако во всех рейтингах уровень научных исследований играет важную роль, а в российских университетах научная составляющая остается слабой. Оценка работы национальных исследовательских университетов (НИУ), проведенная Министерством образования и науки в 2013 г., показала, что в первую очередь они отстают от зарубежных университетов по показателям научно-технической дея-

¹ Фейгельман М. КРН имени И.Сусанина и ее защитники // Троицкий вариант. 2013. № 144. С. 4. <http://trv-science.ru/2013/12/24/krn-im-i-susanina-i-ee-zashhitniki/#more-34032>

² Навигация в мире научных знаний // Наука и технологии РФ. 19.12.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=72618#.Ur7Rm7SBY3k

³ Основные замечания к базе «Карта российской науки». Комиссия общественного контроля за ходом и результатами реформ в сфере науки. <http://www.rascommission.ru/index.php/documents/statements/57-zamechaniya-k-karte-rossiyskoy-nauk>

⁴ В 2012 г. на правительственном уровне была поставлена задача вывести к 2020 г. несколько российских университетов в число ведущих в мире за счет существенного бюджетного финансирования 10–15 отобранных на конкурсной основе вузов.

тельности – по публикационной активности, и особенно по цитированию, а также по патентованию¹. В то же время в число 15 победителей, которые стали известны в июле, вошли 11 НИУ и 2 федеральных университета². Эти вузы все предшествующие годы получали существенные бюджетные средства, в том числе на развитие исследовательской базы, и должны были постепенно нарастить объемы внебюджетного финансирования. Однако их бюджетная зависимость осталась высокой, поэтому новая правительственная инициатива дает им возможность продолжать работать в условиях привилегированного финансирования. В октябре все избранные вузы представили «дорожные карты» развития до 2020 г., 12 из них были утверждены. В зависимости от качества этих программ вузы получили от 1,1 до 1,5 млрд руб. до конца 2013 г. и на 2014 г.³ Перед этими вузами действительно открывается блестящая возможность привлечь к сотрудничеству ученых из бывших институтов РАН, проходящих через сложный период реформирования и оптимизации. Это вполне прагматичный подход в свете ослабления РАН и по-прежнему невысоких показателей результатов исследовательской деятельности даже в ведущих вузах.

Происходящие институциональные изменения в целом вызывают пессимизм. Эксперты предсказывают усиление оттока молодых ученых за рубеж, а еще больше – в научные подразделения компаний внутри страны, особенно в таких областях, как биотехнологии, биомедицина. Это действительно возможно: в целом эмиграционные настроения, особенно в среде научной молодежи, усилились, о необходимости выбора «профессия или страна» стало говорить чаще, чем в прежние годы. Однако внешний отток сдерживается, по крайней мере, в настоящее время, емкостью рынка труда за рубежом, особенно в США. В то же время уход в частный сектор внутри страны можно рассматривать как позитивное изменение, однако здесь также действуют ограничения. В России очень мало высокотехнологичных компаний, серьезно относящихся к развитию собственных подразделений НИОКР. Если же говорить о той части науки, которую принято относить к фундаментальной, то в краткосрочной перспективе происходящее реформирование не пойдет на пользу продуктивности в этом сегменте. В дальнейшем многое будет зависеть от того, какими будут практические шаги по оценке организаций и управлению бывшими академическими институтами.

5.4.4. Создание Российского научного фонда

Связанным с институциональными изменениями можно считать создание в прошедшем году Российского научного фонда, который существенно меняет композицию институтов поддержки научных исследований. Фонд будет распоряжаться значительно более существенными, чем два других научных фонда – РФФИ и РФФИ, – бюджетными средствами (табл. 9). Более того, с созданием РФФИ прекращается, согласно поручению президента, финансирование фундаментальных и поисковых исследований через инструмент федеральных целевых программ (ФЦП)⁴, и, таким образом, меняются струк-

¹ Кондракова Т. При прочих неравных. НИУ оценили без скидки на разницу потенциалов // Поиск. 11.10.2013 г. № 41. С. 6.

² 15 вузов стали победителями конкурса на получение субсидии для вхождения в мировые рейтинги университетов. 08.07.2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3503>

³ Шаталова Н. В битве амбиций. Дюжине российских вузов выданы путевки в мировые лидеры // Поиск. 01.11.2013 г. № 44. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/7985/>

⁴ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 15.01.2014 г. Поручение 1, пп. в. <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>

тура и механизмы финансирования научных исследований в стране. По мнению генерального директора РНФ А. Хлунова, бюджет фонда может стать еще больше, поскольку президентское поручение затрагивает около трети существующих ФЦП¹.

Таблица 9

Размеры бюджетного финансирования научных фондов в России, млрд руб.

Организация	2014	2015	2016
Имущественный взнос РФ в РНФ	11,4	17,2	19,1
РФФИ	9,2	10,93	14,3
РГНФ	1,54	1,82	2,37

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?70792>

О необходимости расширения грантового финансирования науки говорится очень давно, равно как и о том, что должно быть разнообразие фондов. Однако место нового фонда среди других научных фондов выглядит почти уникально. Согласно ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ) «фонд создается в целях поддержки фундаментальных и поисковых исследований, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки», что в значительной степени перекликается с тем, чем занимаются РФФИ и РГНФ. Кроме того, фонд будет оказывать поддержку научным организациям и вузам, создавать в них лаборатории и кафедры мирового уровня, развивать экспериментальную базу для проведения научных исследований.

Одновременно с этим фонд может заниматься предпринимательской деятельностью, учреждать хозяйственные общества. При этом фонд не может быть признан банкротом, хотя основная часть его бюджета – это федеральные средства. Таким образом, он представляет собой удивительный гибрид всего, что только возможно и что запрещено сочетать в других научных фондах, имеющих организационно-правовую форму бюджетных учреждений, хотя возможность для научных фондов преобразования их в форму «фондов» обсуждалась еще в 2001 г. Более того, МОН подготовило проект постановления правительства «Об инвестировании временно свободных средств Российского научного фонда (РНФ)»². Проект устанавливает перечень разрешенных активов, порядок и условия инвестирования временно свободных средств РНФ и порядок совершения сделок по инвестированию. Такими инвестициями занимаются РОСНАНО и Российская венчурная компания (РВК), где это оправдано сложностью быстрого отбора перспективных инновационных проектов. В случае РНФ аргументация состоит в том, что доходы от инвестирования могут быть использованы для обеспечения текущей работы фонда, что увеличивает объем средств, направляемых собственно на поддержку науки³.

Таким образом, правительство пытается создать для РНФ режим наибольшего благоприятствования, как когда-то специальные условия создавались для фонда «Сколково». При этом обоснованием необходимости формирования нового фонда была названа

¹ Черных А. Наука заиграет всеми грантами. Президент изменил систему финансирования исследований // Коммерсант.ru. 17.01.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2385314>

² Временно свободные средства Российского научного фонда предлагают инвестировать в различные ценные бумаги. 21.01.2014 г. <http://www.finmarket.ru/shares/news/3609662>

³ Александр Хлунов рассказал журналистам о грантах Российского научного фонда. http://polit.ru/news/2014/01/29/khlunov_about_rscf/ 29.01.2014 г.

потребность в более эффективном финансировании научно-технологической деятельности. Однако этой цели можно было достигать и через существующие научные фонды, поскольку ничто не мешало преобразовать их в организационно-правовую форму «фонда» с предоставлением тех же полномочий, которыми теперь наделен РФФ. Поскольку экономическая целесообразность формирования новой структуры, влекущая за собой затраты на организацию, формирование новых экспертных советов и разработку целого ряда регламентов, сомнительна, появление новой структуры можно рассматривать как прежде всего реализацию политических интересов. Вместе с тем теоретически создание параллельной финансирующей организации в науке имеет и положительный аспект, поскольку это может стимулировать конкуренцию и способствовать более эффективной работе фондов. Однако то, что условия для деятельности РФФ и других фондов изначально неравные, ставит новый фонд вне конкуренции.

5.4.5. Кадровые проблемы науки и пути их решения

«Диссергейт» и «Диссернет»

В течение года на один из передних планов вышли проблемы недобросовестной подготовки диссертационных работ, плагиата, подделки научных публикаций, в которых должны быть представлены результаты исследований, и в целом снижения качества диссертаций. Возрастающая волна разоблачений плагиата в диссертациях получила название «диссергейт». Несмотря на то что качество диссертационных работ с начала 2000-х годов упало во всех областях наук, в общественных дисциплинах есть самостоятельная проблема, которая состоит в том, что чиновники и государственные деятели предпочитают получать степени по экономическим, политологическим, социологическим, юридическим наукам. По статистике, за последнее десятилетие число утвержденных кандидатских диссертаций по естественным и техническим наукам незначительно сократилось (за исключением химических наук, где прирост составил 15,5%), а по ряду общественных – выросло. Особенно выделяются на общем фоне политические науки (рост числа утвержденных диссертаций в 2 раза за период 2000–2011 гг.) и экономические науки (прирост почти в 1,5 раза)¹.

Спонтанные разоблачения постепенно переросли в общественное движение – (сетевое общество) «Диссернет», сайт которого заработал в сентябре 2013 г. Оно объединило ученых разных специальностей, участвующих в проведении экспертизы кандидатских и докторских диссертаций, защищенных в России с конца 1990-х годов. Результаты экспертизы широко обнародуются, и плагиаторами оказались в том числе лица, занимающие достаточно высокие позиции в сфере образования и науки², а также некоторые политики³. «Диссернет» показал, что фактически в сфере подготовки и защиты диссертаций сложились мафиозные сети, включающие как научно-образовательные учреждения, так и экспертов, работающих в ВАК. При этом в наибольшей мере в эту сеть вовлечены работники сферы образования – от профессоров до ректоров вузов⁴.

¹ Индикаторы науки: 2013. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 63.

² Котляр П. Пусть сами разбираются, кто у кого что украл. «Диссернет» уличил шестерых бывших и нынешних чиновников Минобрнауки в списывании диссертаций. 14.11.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/11/14_a_5752705.shtml

³ <http://ru.wikipedia.org/wiki/Диссернет>

⁴ Ростовцев А. Три фонтана научной туфты // Газета.RU. 27.12.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/12/27_a_5821533.shtml

«Диссернет» вызвал неоднозначную реакцию. Так, МОН, которое в начале волны разоблачений создало 10 рабочих групп по разным областям наук для выработки рекомендаций по созданию диссертационных советов, оценке квалификации их членов, а также по определению состава критериев для организаций, претендующих на открытие аспирантур и докторантур, считает, что единственно авторитетной экспертной организацией является ВАК (Высшая аттестационная комиссия)¹.

«Диссернет» все-таки способствовал ряду изменений, в том числе тому, что был увеличен с 3 до 10 лет срок давности по плагиату в диссертациях². Правда, новое правило распространяется только на диссертации, защищенные три года назад и менее, а остальные получатели степеней фактически амнистированы. Однако в целом, несмотря на активную работу «Диссернета», деятельность ВАК продолжается практически без учета постоянно раскрываемых случаев фальсификаций и плагиата, и потому общественное движение за чистоту защищаемых степеней и деятельность правительства происходят в значительной степени автономно.

Повышение уровня исследований за счет привлечения зарубежных ученых

В прошедшем году продолжилась программа мегагрантов³, проводилась оценка проектов второй очереди, получивших средства в 2011 г.⁴, и были подведены итоги четвертого конкурса, определены 42 победителя, которые будут создавать новые лаборатории. Несмотря на критику данной программы, которая возникала по разным поводам, в целом ее промежуточные итоги можно оценить положительно. 119 действующих в рамках программы лабораторий за период своей деятельности опубликовали результаты в 800 рейтинговых журналах. Продуктивность оказалась на уровне 7 статей на лабораторию при формальном требовании как минимум одна статья в год. Более трети руководителей лабораторий – «среднее поколение» ученых, в возрасте от 45 до 60 лет, что также можно рассматривать как весьма хороший показатель⁵. Позитивный эффект состоит не только в приросте публикаций и благоприятной возрастной структуре руководителей, но и в том, что эти лаборатории стали центрами диффузии новых знаний за пределами тех организаций, где они размещаются. Они организуют семинары и конференции и даже в какой-то мере способствуют развитию междисциплинарных исследований. Негативный аспект тоже есть – и он традиционный: из лабораторий происходит отток кадров, особенно молодых, за рубеж, поскольку в России сохраняется неопределенность перспектив работы таких лабораторий, с одной стороны, а хорошо подготовленные в них кадры пользуются спросом на рынке труда – с другой. В связи с этим важно, чтобы наряду с этой программой развивались и другие лаборатории, в частности осуществлялась поддержка новых и существующих лабораторий. Такой конкурс МОН

¹ Котляр П. Пусть сами разбираются, кто у кого что украл. «Диссернет» уличил шестерых бывших и нынешних чиновников Минобрнауки в списывании диссертаций. 14.11.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/11/14_a_5752705.shtml

² Подведены итоги работы Совета по науке. 25.12.2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3854>

³ Подробнее о программе мегагрантов см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Издательство Института Гайдара, 2013. С. 410–412.

⁴ Результаты оценки должны были представить в сентябре и тогда же продлить проекты, однако этого не произошло.

⁵ Муравьева М. Мегагранты: программа удалась // Наука и технологии РФ. 19.06.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=57230#.Ur7xRrSBY3k

планировало объявить в ноябре, а теперь сходные проекты будут запущены в 2014 г. Российским научным фондом¹.

В прошедшем году были также подведены итоги выполнения проектов под руководством русскоязычных ученых, проводившихся с 2009 г.² Идея данной меры состояла в том, чтобы использовать опыт и знания российской научной диаспоры путем приглашения их «возглавить научные исследования российских научных коллективов, а также организовать проведение в России научных семинаров для интенсивного повышения научного кругозора, освоения новых научных методик российскими исследователями»³. Руководители проектов должны были проводить в России как минимум 2 месяца ежегодно в течение двух лет. Накопленные за пять лет данные позволяют сделать ряд выводов о результатах совместной работы по отобранным проектам. В то же время собиравшиеся по запросу МОН сведения пока не дают возможности оценить, насколько устойчивыми в дальнейшем могут быть сложившиеся партнерства.

Две трети приглашенных исследователей работают в США (31%) и в Западной Европе. Это в целом соответствует структуре эмиграции научных кадров, которая складывалась начиная с распада СССР. Большинство (76%) работают в университетах, остальные распределяются между научными институтами – 17% (это институты академий наук в странах СНГ, а также государственные или крупные международные исследовательские центры) и другими организациями – 7% (в эту группу попали все частные исследовательские организации)⁴. Почти половина приглашенных исследователей (44%) занимают профессорские позиции, 26% – должности научных сотрудников.

Данные об итогах выполнения проектов свидетельствуют о том, что качество публикаций участников было более высоким, чем в среднем по ФЦП «Кадры» (табл. 10).

Таблица 10

Публикационная активность по Федеральной целевой программе «Кадры» в целом и по проектам под руководством приглашенных исследователей, 2009–2012 гг.

	Общее количество статей в WoS	Общее количество ссылок в WoS	Средняя цитируемость статей в 2009–2012 гг.	Количество высокоцитируемых статей
Вся Программа	4502	5554	1,23	16
Проекты под руководством приглашенных исследователей	878	1580	7,7	5

Источник: данные Национального фонда подготовки кадров.

Из табл. 10 следует, что публикации, сделанные в рамках сотрудничества с приглашенными исследователями, цитируются в 7 раз больше, чем публикации в целом по программе. Некоторое представление об эффектах этой меры дает оценка вклада приглашенного исследователя, которая приводилась в аннотированных отчетах участников

¹ Александр Хлунов рассказал журналистам о грантах Российского научного фонда. http://polit.ru/news/2014/01/29/khlunov_about_rscf/ 29.01.2014 г.

² Проекты поддерживались в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.» (далее – «Кадры») (мероприятие 1.5 «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей»). На их реализацию было выделено 1,6 млрд руб. из средств федерального бюджета.

³ <http://he.ntf.ru/p6aa1.html>

⁴ Данные Национального фонда подготовки кадров.

проектов. Данный раздел отчета заполнялся в свободной форме, и имеющиеся в них данные несводимы в единую структуру, однако некоторые качественные выводы все же можно сделать.

В большинстве случаев роль приглашенных ученых сводилась к следующим функциям:

- общее руководство и контроль выполнения проекта;
- передача знаний, опыта и исследовательских методик;
- совместные публикации;
- проведение семинаров. Все приглашенные ученые участвовали в проведении семинаров в тех организациях, где выполнялся проект. Некоторые организовывали семинары за рубежом с привлечением российских коллег.

В ряде случаев участие приглашенного ученого обеспечило доступ к уникальному оборудованию зарубежных лабораторий и научных центров. Была также отмечена их роль в освоении соответствующей западной модели организации исследовательской деятельности, что представляется весьма важным результатом в условиях относительной автаркии российского научного комплекса. Зарубежные ученые помогли установить контакты с другими зарубежными организациями, что способствует формированию сетевых взаимодействий.

Многие участники планируют продолжать сотрудничество. Для приглашенных исследователей, как и для российских команд, основные его формы – это подготовка публикаций, а также совместное обучение аспирантов. Вместе с тем свидетельства формирования более серьезных научных связей, например в форме совместных заявок на российские и зарубежные гранты и конкурсы, встречаются не так часто. По-видимому, сдерживающими факторами являются уровень проводимых в России исследований, с одной стороны, и неготовность представителей научной диаспоры к регулярным визитам в Россию – с другой.

Внутренняя мобильность исследователей

Внутренняя (внутри страны) мобильность исследователей считается важным фактором повышения результативности науки. Мобильность способствует росту качества научных результатов за счет трансфера знаний, позволяет адаптировать лучшие практики, улучшает ситуацию на рынке труда, стимулирует рост производительности и инновационности за счет роста социального капитала научных работников. Особенно эффективной считается межсекторальная мобильность, при которой происходит переток кадров из государственных научных организаций и институтов в корпоративный сектор и обратно. Исследования показывают, что такая мобильность способствует росту научной продуктивности в форме публикаций и патентов.

Показатели внутренней мобильности в России и мире собираются сравнительно недавно, хотя необходимость тщательной оценки тенденций внутренней мобильности исследователей была провозглашена в странах ЕС как минимум в 2006 г., а первые работы на эту тему появились в конце 1990-х годов. Россию при этом отличают две особенности:

1) крайне низкий уровень внутренней мобильности, даже в сравнении со странами со значительно меньшими по масштабам научными комплексами. Характерно также, что Россия – самая немобильная страна среди государств БРИК (*табл. 11*);

Таблица 11

Межсекторальная мобильность исследователей в странах БРИК, 1996–2010 гг.

Страна	Переход в корпорации, чел.	Переход из корпораций, чел.
Китай	8732	8280
Индия	1628	1415
Бразилия	1208	935
Россия	718	592

Источник: International Comparative Performance of the UK Research Base – 2011. A report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills. Elsevier, 2011. P. 77.

2) переходы в основном происходят из НИИ, и в них же направляется основной поток уходящих из корпоративного сектора. По всей видимости, это сохраняющиеся связи между отраслевыми НИИ и компаниями (предприятиями), которые существовали еще в СССР. В других странах самые мобильные исследователи – в университетах. Туда же активно приходят кадры из корпораций.

В России меры по стимулированию мобильности были анонсированы сравнительно недавно – 3–4 года назад, пока их мало, они несистемны и реализуются фактически в тестовом режиме. Они в основном направлены на развитие кооперации академических и вузовских работников, а также исследователей из государственного сектора науки и из промышленности. Одним из инструментов стимулирования внутренней мобильности кадров можно рассматривать и технологические платформы. Однако исследование, проведенное автором в трех технологических платформах¹, показало, что только в одной платформе пока задумывались о проблеме мобильности кадров и о способах ее стимулирования между организациями платформ.

При этом представители платформ единодушны в оценках состояния внутренней мобильности и факторов, ей препятствующих. Они считают ее крайне низкой и видят причину в качестве кадров, что делает использование определенных традиционных видов поощрения мобильности (например, консалтинг профессоров в компаниях) неэффективными и потому ненужными. Как важные были оценены меры, связанные с подготовкой кадров и проведением стажировок. По мнению участников платформ, нужны и более жесткие меры, связанные с определенным «принуждением к мобильности», за счет включения показателя мобильности в число отчетных показателей для НИИ и вузов.

Платформы представляют собой тот инструмент, который может способствовать решению кадровых проблем, однако есть отраслевая специфика и различные миссии платформ, которые накладывают ограничения на возможности стимулирования мобильности. Более того, в некоторых областях излишняя мобильность нецелесообразна, поскольку ведет не к трансферу знаний, а к возможному раскрытию конфиденциальной информации.

Мобильность может возрасти благодаря работе Центров коллективного пользования оборудованием (ЦКП), где есть основа для развития более тесного сотрудничества между вузами (НИИ) и компаниями. В настоящее время в стране сеть ЦКП уже достаточно обширна и насчитывает примерно 390 центров². Внимание к ЦКП в ближайшей

¹ Дежина И. Разработка механизмов трансфера знаний за счет профессиональной мобильности с участием технологических платформ. Отчет о научно-исследовательской работе по государственному заданию Министерства образования и науки РФ. М.: Российский фонд технологического развития, 2013.

² Заседание Совета по науке и образованию. Москва, Кремль, 20.12.2013 г. <http://news.kremlin.ru/news/19865>

перспективе будет возрастать. В частности, МОН должно выполнять поручения президента по определению приоритетов в целях более рационального использования сети федеральных центров коллективного пользования (Пр-2426 от 18 октября 2013 г.)¹.

5.4.6. Связи в инновационной системе: технологические платформы и кластеры

Инструмент технологических платформ, направленный на усиление связей в инновационной системе, развивался и в 2013 г., причем технологические платформы стали все больше использоваться правительством в качестве экспертов по определенным отраслевым и межотраслевым проблемам. Общее число технологических платформ возросло до 34. МОН и Министерство экономического развития (МЭР) предложили платформам принять участие в формировании тематики федеральных целевых программ, поскольку они представляют консолидированную позицию разных стейкхолдеров, включая бизнес, а не мнение отдельных организаций. Из предложений 25 платформ, которые принимали участие в формировании тематик федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», около 10 были признаны качественными². Такой результат свидетельствует о сохраняющейся слабости платформ. Она может быть отчасти объяснена тем, что государство не предоставило финансовой поддержки на самых начальных этапах развития этого инструмента.

Вместе с тем есть некоторые основания для осторожного оптимизма. МЭР планирует выделять платформам укрупненные гранты в рамках ФЦП для проведения платформами конкурсов на выполнение работ на условиях их паритетного финансирования со стороны платформ³. К концу года была проведена оценка работы платформ, и в дальнейшем планируется поддерживать те, которые действительно становятся коммуникационными площадками. Ряду платформ удалось сформировать системы экспертизы, и около трети платформ могут провести комплексную научно-техническую финансово-экономическую экспертизу, в том числе по заказам институтов развития⁴. Более того, 2/3 платформ заявили о том, что их предложения и экспертные оценки были приняты во внимание и учтены в различных документах органов исполнительной власти, что является достаточно высоким результатом.

При этом с точки зрения лучших практик, по оценкам Межведомственного аналитического центра⁵, наиболее успешны платформы, находящиеся ближе к рыночному спро-

¹ Информационное сообщение о сборе предложений по приоритетным научным задачам. 22 ноября 2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3770>

² Горбатова А. Выборочная поддержка. 31.05. 2013 г. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=56890

³ Выступление А.Е. Шадрина, директора Департамента инновационного развития МЭР, на пленарном заседании «Тройная спираль, государство и инновационная политика». XI международная конференция исследователей «тройной спирали». Лондон, 8 июля 2013 г. <http://tha2013.org/tha/index.php/tha/index/pages/view/programme#Workshops>

⁴ Данные опроса, проведенного Российским фондом технологического развития, на выездном совещании технологических платформ, проходившем в г. Пущино 2–3 июля 2013 г. В опросе приняли участие 22 организации – координатора ТП.

⁵ Довгий В.И. Практика взаимодействия технологических платформ и развития межплатформенных связей при реализации крупных межотраслевых программ и проектов. Презентация на Международном форуме технологического развития ТЕХНОПРОМ-2013. Новосибирск, 14.11.2013 г.

су, где компании составляют не менее половины участников. По своей идеологии они напоминают европейские аналоги.

Внимание к платформам в следующем году может возрасти, поскольку в Послании Президента Федеральному Собранию¹ технологическим платформам уделено особое внимание как инструменту повышения инновационности, в том числе платформы должны ориентироваться «на конкретный результат, на получение патентов и лицензий, на практическое внедрение разработок». Вместе с тем важно, чтобы не было утеряно исходное предназначение платформ как инструмента взаимодействия. Это не коллектив разработчиков, патентующих свои изобретения, хотя успешная работа платформ действительно может способствовать формированию альянсов, в рамках которых появятся и патенты, и ноу-хау.

Наряду с платформами развивались и инновационные кластеры. В конце 2013 г. им были выделены бюджетные средства (субсидии) на образовательные программы (стажировки, краткосрочные программы повышения квалификации), закупку технологического оборудования, выставочно-ярмарочную деятельность. При этом распоряжение о выделении субсидий 11 кластерам было выпущено только в середине ноября², поэтому тратить бюджетные средства надо было очень быстро. Наибольший запрос среди кластеров был на развитие объектов инновационной и образовательной инфраструктуры³, что вполне объяснимо, поскольку у кластеров среди самых существенных проблем – кадровые проблемы, причем во всех областях – от дефицита менеджеров по управлению кластерами до наличия специалистов, которые нужны компаниям-резидентам⁴.

Системно развивать кластеры предполагается в 2014 г., в частности, планируется увязать данную меру с другими инициативами правительства, такими, как программы инновационного развития государственных компаний. Вновь выбран «принуждающий» подход – компаниям планируется вменить в обязанность взаимодействовать с кластерами в рамках программ своего развития. На фоне неблагоприятного бизнес-климата это вряд ли приведет к резкому росту инновационной активности. Настораживает и то, что ни в одной из стран постсоветского пространства реализовать на практике теорию кластеров пока не удалось.

5.4.7. Стимулирование инновационной деятельности

Обсуждая итоги инновационного развития, следует принимать во внимание несколько макротенденций, которые, безусловно, оказывают влияние на состояние и перспективы инновационной деятельности. Первое: МЭР объявило о замене в долгосрочном прогнозе (до 2030 г.) инновационного сценария на консервативный. Именно инновационный сценарий базировался на ускоренном развитии науки и инновационного сектора. Второе: это продолжающийся отток капитала из страны. Третье: рекордный за последние 4 года спад производства в обрабатывающих отраслях промышленности. На этом фоне наблюдались локальные успехи в отдельных сегментах венчурного финансирования. Однако, по мнению РВК, рынок венчурного инвестирования будет разви-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. Москва, 12.12.2013 г. <http://www.kremlin.ru/news/19825>

² Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 2128-р.

³ В декабре кластеры получают деньги // Российская кластерная обсерватория. 04.12.2013 г. <http://cluster.hse.ru/news/1298/>

⁴ Ульянова Н. Все по местам! // Бизнес-журнал. 21.10.2013 г. <http://www.computerra.ru/business/57860/vse-po-mestam/>

ваться без прямой корреляции с общеэкономическими показателями¹. Вероятно, надежды основаны на том, что в кризисы инновационная активность может возрастать.

В прошедшем году, действительно, активизировались бизнес-ангелы. Они назвали следующие факторы позитивного влияния на свою деятельность²:

- развитие новых сегментов рынка;
- активное сотрудничество с посевными фондами;
- повышение прозрачности проектов, снижение барьеров входа;
- оптимизм относительно будущего развития отрасли.

Вместе с тем другое исследование, посвященное рынку венчурных инвестиций ранней стадии³, показало, что есть целый ряд серьезных препятствий для бизнес-ангелов, к основным из которых можно отнести:

- 1) негативное влияние государственных институтов развития на этот сегмент венчурного рынка в связи с тем, что государственные организации преимущественно выделяют гранты на исследования и разработки. Происходит завышение наукоемкости создаваемых бизнесов, развивается «грантовая» идеология, для которой несвойственна склонность к риску;
- 2) у крупных корпораций нет культуры покупки малых фирм как способа приобретения новых технологий;
- 3) сохраняется сложность правоприменения действующего законодательства, решения российских судов непредсказуемы из-за произвольного толкования тех или иных понятий либо действий в инновационной сфере;
- 4) отсутствуют ясные процедуры выхода из стартапов;
- 5) наконец, остается низким уровень доверия между всеми участниками венчурных отношений.

Не выглядит оптимистичной и ситуация в сфере малого инновационного предпринимательства в целом, поскольку из-за повышения с начала 2013 г. вдвое страховых взносов малые компании стали закрываться⁴. При этом только 14% малых инновационных предприятий, по оценкам Европейского банка реконструкции и развития, являются частными⁵. Производственных компаний среди инновационных также меньшинство, что объясняется тем, что в России нет крупных компаний, результатом бизнеса которых был бы технологический продукт. Таким образом, в целом можно отметить зарегулированность бизнеса, работающего в неконкурентной среде.

Однако были и небольшие позитивные изменения, способные повлиять на уровень инновационной активности. Так, 2 января 2013 г. Президент РФ подписал федеральный закон, позволяющий представителям и работникам крупных иностранных компаний, которые осуществляют инвестиции на территории России, а также участникам проектов фонда «Сколково» получать бизнес-визу сроком на 5 лет вместо прежнего года.

¹ Бутрин Д. РВК объявила о завершении создания рынка венчурных инвестиций // Коммерсантъ. 21.11.2013 г. № 214. С. 6. <http://www.kommersant.ru/doc/2348804>

² Ежегодное исследование рынка ангельских инвестиций. Результаты, динамика и новые вызовы. Национальная ассоциация бизнес-ангелов, Atom&Partners, РВК, 2013.

³ Рынок венчурных инвестиций ранней стадии: ключевые тренды. ВЦИОМ, РВК. М., 2013. С. 36–43. http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/201302_vciom.pdf

⁴ Папченкова М. Рай под вопросом // Ведомости. 20.08.2013 г. № 150. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/512591/raj-pod-voprosom>

⁵ Носкова Е. Банки ищут инновации // Российская бизнес-газета – бизнес и власть. 03.09.2013 г. <http://www.rg.ru/2013/09/03/securitizaciya.html>

Есть и ряд оптимистичных цифр: число сделок ранней стадии на российском венчурном рынке в 2013 г. увеличилось на 65% по сравнению с предыдущим годом; объем сделок бизнес-ангелов возрос на 70%. Общая сумма инвестиций в проекты ранней стадии с участием российских бизнес-ангелов по итогам 11 месяцев 2013 г. составила 116,5 млн долл., что почти в 4,5 раза больше, чем за 2012 г.¹ Однако на посевную стадию приходится менее 5% доступных на рынке инвестиций. Финансируются по-прежнему преимущественно поздние стадии. Более 70% инвестиций идет в интернет-проекты, причем не в перспективные или прорывные разработки, а в электронную коммерцию². Эксперты объясняют это недостаточным уровнем развития прикладной науки³. Однако, к сожалению, как показал обзор компании Thomson Reuters, Россия не входит в группы лидеров ни по одному из 100 наиболее перспективных научных направлений⁴, а, следовательно, Россия отстает не только в прикладных, но и в фундаментальных и поисковых исследованиях, которые в стране всегда считались наиболее сильными. Это дополнительная причина, почему не стоит ожидать появления прорывных проектов, привлекательных для венчурного финансирования.

Смягчение ситуации, в принципе, возможно за счет работы институтов развития, однако вопрос эффективности их деятельности остается открытым, хотя некоторые из них работают уже около 7 лет.

Несмотря на то что институты развития установили для себя ключевые показатели эффективности (KPI – key performance indicators), судить об эффективности их работы сложно. Известно, что РВК через систему своих фондов профинансировала 135 проектов, в том числе 9 – зарубежных. При этом наибольший объем инвестиций приходится на проекты, выполняемые в Москве (58,03%), затем следуют проекты, выполняемые в США (15,35%) и в Санкт-Петербурге (6,37%)⁵. Первая волна выходов из портфельных компаний со стороны созданных РВК фондов ожидается не раньше 2014 г.⁶

РОСНАНО нарастающим итогом ввело в строй 35 заводов⁷, выросли объемы производства, однако целевая задача – достичь к 2015 г. 300 млрд руб. объемов продаж продукции, произведенной компаниями с участием РОСНАНО, – вряд ли будет решена, поскольку на конец 2012 г. (более свежих данных не появилось) объем производства составил только 23,5 млрд руб.⁸. Фактически РОСНАНО приобретает готовые технические решения, чтобы использовать их для выпуска инновационной продукции, т.е. под-

¹ Данные отчета «Money Tree TM: Навигатор венчурного рынка» и результаты исследования Национальной ассоциации бизнес-ангелов». *Источник:* Развитие венчурного рынка России в 2013 году: вклад РВК. <http://www.rusventure.ru/ru/press-service/news/detail.php?ID=25893>

² Козлов М. Посевная страдает. Желających инвестировать в стартапы по-прежнему не хватает // Поиск. 28.06.2013 г. № 26. <http://www.poisknews.ru/theme/innovation/6433/>

³ Мнение управляющего партнера Almaz Capital Partners А. Галицкого. *Источник:* Цуканов И., Нехайчук Ю. РВК открывает посевную // Ведомости. 20.11.2013 г. № 215. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/572711/rvk-otkryvaet-posevnyuyu>

⁴ King C., Pendlebury D. ResearchFronts 2013. 100 top-ranked specialties in the sciences and social sciences. Thomson Reuters. April 2013. <http://img.en25.com/Web/ThomsonReutersScience/1002571.pdf>

⁵ Данные на 29 декабря 2013 г. http://www.rusventure.ru/ru/innovative_projects/

⁶ Цуканов И., Нехайчук Ю. РВК открывает посевную // Ведомости. 20.11.2013 г. № 215. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/572711/rvk-otkryvaet-posevnyuyu>

⁷ По данным на 29 декабря 2013 г. <http://www.rusnano.com/projects/portfolio>

⁸ Цуканов И. Чубайс возглавит УК «РОСНАНО», которая станет частной до 2020 г. // Ведомости. 18.12.2013 г. <http://www.vedomosti.ru/companies/news/20378071/upravlyayuschaya-kompaniya-rosnano-stanet-polnostyu-chastnoj>

держивает импортозамещение. Это, строго говоря, нельзя отнести к настоящей инновационной деятельности.

Характерно, что РВК и РОСНАНО планируют новые – сходные между собой – стратегии развития, которые заключаются в том, чтобы разделить функции управления и владения активами. Для реализации функции управления активами будут созданы управляющие компании (УК). РОСНАНО получит в УК не менее 80%, а в 2016–2020 гг. поэтапно продаст свою долю¹. РВК, создав УК, планирует оставить за собой стратегический и финансовый контроль за деятельностью компаний холдинга². При этом РВК планирует больше внимания уделять посевным и даже предпосевным стадиям и для этого учредить 4–6 фондов общим объемом 3–4 млрд руб. Это примерно соответствует годовому бюджету Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Таким образом, в институтах развития продолжается процесс взаимозаимствования инициатив³. Теоретически это может стимулировать между ними конкуренцию за лучшие проекты и более качественное оказание услуг.

5.4.8. Изменения в сфере регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности

Один из аспектов рассматриваемых проблем, связанный со стимулированием инновационной деятельности и влияющий на коммерциализацию проектов, разработанных в НИИ и вузах, – права на интеллектуальную собственность. В этой области в прошедшем году произошли определенные сдвиги.

В мае было принято Постановление Правительства (от 30 мая 2013 г. № 458) «О внесении изменений в Правила осуществления государственными заказчиками управления правами РФ на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения», которое положило начало изменениям. До принятия данного постановления действовали такие правила закрепления результатов интеллектуальной деятельности, которые позволяли государственному заказчику без серьезных оснований оставлять за собой права на результаты, что существенно сдерживало коммерциализацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в рамках государственных контрактов. Постановление № 458 фактически возвело определенные барьеры для того, чтобы такая практика продолжалась, поскольку теперь каждый государственный заказчик должен ежегодно пересматривать и публиковать на своем сайте перечень неиспользуемых результатов интеллектуальной деятельности и направлять уведомление разработчику результата о возможности отчуждения в его пользу права от Российской Федерации. Иными словами, это стимул к тому, чтобы государственные структуры не оставляли за собой права «на всякий случай», по традиции, а также из ложного представления о том, что раз вложены бюджетные средства, значит, полученные за их счет результаты надо сохранить за государством.

Далее, в течение года обсуждались, но пока не приняты, уточнения правил и условий закрепления прав на результаты интеллектуальной деятельности (проект постановле-

¹ Чубайс отменил продажу акций РОСНАНО. 13.06.2013 г. <http://lenta.ru/news/2013/06/13/rosnano/>

² ОАО «РВК» планирует создать холдинг «РВК» для появления бизнес-структур. 20.11.2013 г. http://gia.ru/nano_news/20131120/978724145.html

³ Так, РВК начала финансировать проекты на основе займов (см., например, информацию о фонде «Гражданские технологии ОПК» http://www.rusventure.ru/ru/investments/opk/index.php?sphrase_id=26291) и в дальнейшем планирует создать Фонд венчурного долевого финансирования, дублируя, таким образом, деятельность Российского фонда технологического развития.

ния правительства «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 342 “О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности”»). Предлагается изменить условия закрепления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности за Российской Федерацией. Основания для закрепления прав за государством сужаются, что создает условия для закрепления их за теми, кто создал интеллектуальный продукт. Это в целом позитивное развитие государственного регулирования. Вместе с тем важно было бы конкретизировать условия, поскольку пока приводимые в проекте постановления положения звучат, скорее, как концептуальная канва, но не руководство для тех, кто практически будет заниматься вопросами закрепления и использования прав на новые интеллектуальные продукты.

Второй аспект данного проекта постановления – это закрепление за государством безвозмездной неисключительной лицензии на результаты, созданные за счет бюджетных средств. Данная мера вполне согласуется с американским опытом, который берет начало от закона Бэя–Доула (1980 г.). Характерно, что в США государство ни разу не воспользовалось этим правом – использовать лицензию. И это вполне объяснимо, так как государство – далеко не самый эффективный предприниматель.

Означают ли вводимые изменения, что возрастет поток регистрируемых объектов интеллектуальной собственности? Скорее всего, патентная статистика улучшится. Однако из этого напрямую не следует, что уровень коммерциализации идей возрастет, поскольку нужны условия для востребованности патентов и лицензий, а пока внутренний спрос на такие результаты интеллектуальной деятельности не слишком высок. Изменения в нормативно-правовом регулировании создают более благоприятные условия для вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот, однако сами по себе не создают новых стимулов к росту коммерциализации.

* * *

Таким образом, 2013 г. можно охарактеризовать как время серьезных изменений в организационной структуре науки, в первую очередь связанных с прекращением существования академического сектора науки, преобразовании РАН в экспертную организацию, не имеющую сети подведомственных институтов. Каким образом это скажется на продуктивности ученых, на развитии новых научных областей, на дальнейшем встраивании российской науки в мировую, оценить сложно. Многое зависит от того, как будет работать новое ведомство – ФАНО, насколько продуманной будет политика в отношении научных организаций, каким образом будет проведена оценка их результативности. Все это непростые задачи: до сих пор попытки «объективно» оценить работу как НИИ (со стороны РАН), так и вузов (со стороны МОН) можно назвать неуспешными.

Значимым событием также стало создание нового научного фонда с бюджетом, превышающим суммарное финансирование действующих научных фондов. После создания РНФ грантовая форма поддержки научных исследований будет расширена. Однако экономическая целесообразность построения системы, в которой сосуществуют несколько бюджетных фондов со сходными задачами, но с принципиально разными базовыми условиями для работы, пока неясна.

Инновационная деятельность в прошедшем году развивалась в нескольких сегментах, в том числе росли частные венчурные инвестиции. Растущее внимание институтов развития к поддержке проектов ранних стадий – при всей целесообразности такого решения – может не дать ожидаемых результатов ввиду отсутствия в стране крупных компаний, выпускающих высокотехнологичную продукцию, и сохраняющихся в целом неблагоприятных условий для роста и развития малых фирм. В целом в среднесрочной перспективе сложно рассчитывать на всплеск инновационной активности на фоне в целом ухудшающегося бизнес-климата и перехода от инновационного к инерционному сценарию развития страны.