

# **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА** [ECONOMIC POLICY]

**№ 3 июнь 2014 Москва**

**Главный редактор Владимир МАУ**

д. э. н., D. Phil. (Econ.), проф., ректор  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации (РАНХиГС)  
(Москва, Россия)

**Редакционная коллегия**

**Абел АГАНБЕГЯН**, академик РАН, д. э. н., проф.,  
заведующий кафедрой экономической теории  
и политики РАНХиГС (Москва, Россия)

**Кристаллина ГЕОРГИЕВА**, D. Phil. (Econ.), проф.  
факультета общей экономики Университета  
национального и мирового хозяйства (София,  
Болгария), комиссар Евросоюза по между-  
народному сотрудничеству, гуманитарной  
помощи и кризисному реагированию  
(Брюссель, Бельгия)

**Елена КАРПУХИНА**, д. э. н., проф., проректор  
РАНХиГС (Москва, Россия)

**Вадим НОВИКОВ**, старший научный сотрудник  
РАНХиГС (Москва, Россия)

**Александр РАДЫГИН**, д. э. н., проф., декан  
экономического факультета РАНХиГС  
(Москва, Россия)

**Сергей СИНЕЛЬНИКОВ–МУРЫЛЕВ**, д. э. н.,  
проф., ректор Всероссийской академии  
внешней торговли Минэкономразвития  
России, проректор РАНХиГС (Москва, Россия)

**Владимир ФАМИНСКИЙ**, старший научный  
сотрудник РАНХиГС, заместитель главного  
редактора (Москва, Россия)

**Ксения ЮДАЕВА**, Ph. D. (Econ.), первый замести-  
тель председателя Центрального банка РФ  
(Москва, Россия)

**Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
и Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара**

Издается при поддержке Всемирного банка

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

- Франсуа БУРГИНЬОН**, проф. Парижской школы экономики (Париж, Франция)  
**Андрей ВОЛКОВ**, д. э. н., проф. Московской школы управления «Сколково» (Москва, Россия)  
**Евгений ГАВРИЛЕНКОВ**, д. э. н., проф., управляющий директор, главный экономист инвестиционной компании «Сбербанк КИБ» (Москва, Россия)  
**Алан ГЕЛБ**, D. Phil. (Econ.), старший научный сотрудник Центра глобального развития (Вашингтон, США)  
**Джек ГОЛДСТОУН**, D. Phil. (Econ.), проф., директор Центра глобальной политики, Университет Джорджа Мэйсона (Фэрфакс, США)  
**Герман ГРЕФ**, к. э. н., президент, председатель правления Сберегательного банка РФ (Москва, Россия)  
**Марек ДОМБРОВСКИЙ**, Dr. Sci. (Econ.), проф., Центр социально-экономических исследований (Варшава, Польша)  
**Владимир ДРЕБЕНЦОВ**, д. э. н., главный экономист группы ВР по России и СНГ (Москва, Россия)  
**Александр ДЫНКИН**, д. э. н., проф., академик РАН, директор Института мировой экономики и международных отношений РАН (Москва, Россия)  
**Леонид ЕВЕНКО**, д. э. н., проф., декан Высшей школы международного бизнеса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Александр ЖУКОВ**, к. э. н., первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ (Москва, Россия)  
**Михаил ЗАДОРНОВ**, д. э. н., президент-председатель правления ВТБ24 (Москва, Россия)  
**Сергей КАРАГАНОВ**, д. э. н., проф., декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)  
**Михаил КОПЕЙКИН**, д. э. н., проф., член правления, заместитель председателя государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (Москва, Россия)  
**Лоуренс КОТЛИКОФФ**, D. Phil. (Econ.), проф. экономики, Бостонский университет (Бостон, США)  
**Алексей КУДРИН**, д. э. н., проф., декан факультета искусств и гуманитарных наук Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Россия)  
**Энн КРЮГЕР**, D. Phil. (Econ.), проф. Школы международных исследований им. П. Нитца Университета Дж. Хопкинса (Вашингтон, США)  
**Джон ЛИТВАК**, D. Phil. (Econ.), ведущий экономист Всемирного банка в Нигерии (Вашингтон, США)  
**Елена ЛОБАНОВА**, д. э. н., проф., декан Высшей школы финансов и менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Аугусто ЛОПЕЗ-КЛАРОС**, D. Phil. (Econ.), директор офиса по глобальным индикаторам и аналитике Всемирного банка (Вашингтон, США)  
**Прадип МИТРА**, D. Phil. (Econ.), консультант в офисе главного экономиста Всемирного банка (Вашингтон, США)  
**Сергей МЯСОЕДОВ**, доктор социологических наук, проф., проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, декан Института бизнеса и делового администрирования (Москва, Россия)  
**Рустем НУРЕЕВ**, д. э. н., проф., заведующий кафедрой экономического анализа организаций и рынков факультета экономики НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)  
**Александр РОМАНОВ**, д. м. н., проф., член-корреспондент Российской академии медицинских наук, главный врач ФГУ «Центр реабилитации» Управления делами Президента РФ (Москва, Россия)  
**Джеффри САКС**, D. Phil. (Econ.), проф., директор Института Земли, Колумбийский университет (Нью-Йорк, США)  
**Сергей СТЕПАШИН**, д. ю. н., проф. (Москва, Россия)  
**Дэниэл ТРЕЙЗМАН**, D. Phil. (Econ.), проф., факультет политических наук, Калифорнийский университет (Лос-Анджелес, США)  
**Алексей УЛЮКАЕВ**, д. э. н., Министр экономического развития Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Александр ХЛОПОНИН**, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Теодор ШАНИН**, д. э. н., D. Phil. (Sociol.), действительный член Российской академии сельскохозяйственных наук, проф. Манчестерского университета, президент Московской высшей школы социальных и экономических наук (Москва, Россия)  
**Андрей ШАСТИТКО**, д. э. н., проф., директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Сергей ШАТАЛОВ**, д. э. н., заместитель Министра финансов Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Игорь ШУВАЛОВ**, к. э. н., первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (Москва, Россия)  
**Револьд ЭНТОВ**, академик РАН, д. э. н., проф., главный научный сотрудник Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара (Москва, Россия)  
**Евгений ЯСИН**, д. э. н., проф., научный руководитель НИУ «Высшая школа экономики» (Москва, Россия)

Спонсорская поддержка оказана компанией ВР



ISSN 1994–2275

# **EKONOMICHESKAYA POLITIKA** [ECONOMIC POLICY]

**№ 3 June 2014 Moscow**

**Editor in Chief Vladimir MAU**

Dr. Sci. (Econ.), D. Phil. (Econ.), Prof., Rector  
of the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration (RANEPA),  
(Moscow, Russian Federation)

**Editorial board**

Abel AGANBEGYAN, Academician, Dr. Sci. (Econ.),  
Prof., RANEPA (Moscow, Russian Federation)

Kristalina GEORGIEVA, D. Phil. (Econ.), Assoc. Prof.,  
Faculty of General Economics, University  
of National and World Economy (Sofia, Bulgaria);  
European Commissioner for International  
Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis  
Responses (Brussels, Belgium)

Elena KARPUKHINA, Dr. Sci. (Econ.), Prof.,  
Vice–Rector, RANEPA (Moscow, Russian Federation)

Vadim NOVIKOV, Senior Researcher, RANEPA  
(Moscow, Russian Federation)

Alexander RADYGIN, Dr. Sci. (Econ.), Prof.,  
Dean of the Faculty of Economics, RANEPA  
(Moscow, Russian Federation)

Sergey SINELNIKOV–MURYLEV, Dr. Sci. (Econ.),  
Prof., Rector, Russian Academy of Foreign Trade  
of the Ministry of Economic Development;  
Vice–Rector of the RANEPA; Deputy–Editor–  
in–Chief (Moscow Russian Federation)

Vladimir FAMINSKY, Senior Researcher,  
the Russian Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration, Deputy–  
Editor–in–Chief (Moscow, Russian Federation)

Ksenia YUDAEVA, D. Phil. (Econ.), First Deputy  
of the Chairman, Central Bank of RF  
(Moscow, Russian Federation)

**The Russian Academy of National Economy and Public Administration  
under the President of the Russian Federation  
and Gaidar Institute for Economic Policy**

With the support by the World Bank

Οικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • POLITIKA

## EDITORIAL COUNCIL:

- François BOURGUIGNON**, D. Phil. (Econ.), Prof., Paris School of Economics (Paris, France)
- Vladimir DREBENTSOV**, Dr. Sci. (Econ.), BP group chief economist for Russia and the CIS (Moscow, Russian Federation)
- Alexander DYNKIN**, Academician, Dr. Sci. (Econ.), Director of the Institute of World Economy and International Relations (Moscow, Russian Federation)
- Revoid ENTOV**, Academician, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Chief fellow, the Gaidar Institute of Economic Policy (Moscow, Russian Federation)
- Leonid EVENKO**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Dean of the Faculty of the Higher School of International Business, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
- Eugeny GAVRILENKOV**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., National Research University Higher School of Economics, Managing director and chief economist of the investment company «Sberbank CIB» (Moscow, Russian Federation)
- Alan GELB**, D. Phil. (Econ.), Senior Fellow, Center for Global Development (Washington, USA)
- Jack GOLDSTONE**, D. Phil. (Econ.), Hazel Professor of Public Policy, Director, Center for Global Policy, George Mason University (Fairfax, USA)
- Herman GREF**, Cand. Sci. (Econ.), Chairman of the Savings Bank of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Marek DABROWSKI**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., the Center for Social and Economic Research (Warsaw, Poland)
- Sergey KARAGANOV**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Dean of the Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Alexander KHLOPONIN**, Deputy Prime Minister of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Mikhail KOPEIKIN**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., National Research University Higher School of Economics, Deputy Chairman of Vnesheconombank – Bank for Development and Foreign Economies affairs (Moscow, Russian Federation)
- Laurence KOTLIKOFF**, D. Phil. (Econ.), William Fairfield Warren Prof., Prof. of Economics, Boston University (Boston, USA)
- Anne KRUEGER**, D. Phil. (Econ.), Prof., Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University (Washington, USA)
- Alexey KUDRIN**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Dean of the Faculty of Arts and Human Sciences, St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation)
- John LITWACK**, D. Phil. (Econ.), Lead Economist, World Bank in Nigeria (Washington, USA)
- Elena LOBANOVA**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Dean of the Graduate School of Finance and Management, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
- Augusto LOPEZ-CLAROS**, D. Phil. (Econ.), Prof., Director of Global Indicators and Analysis, World Bank (Washington, USA)
- Pradeep MITRA**, D. Phil. (Econ.), consultant of the Chief Economist, Europe and Central Asia Region, World Bank (Washington, USA)
- Sergey MYASOJEDOV**, Dr. Sci. (Sociol.), Prof., Vice-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
- Rustem NOUREEV**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Alexander ROMANOV**, Dr. Sci. (Medic.), Prof., Corresponding Member of the Russian Academy of Medical Sciences, Federal Rehabilitation Centre under the Business Administration of the President of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Jeffrey SACHS**, D. Phil. (Econ.), Prof., Director of the Earth Institute, Columbia University (New York, USA)
- Teodor SHANIN**, Dr. Sci. (Econ.), D. Phil. (Sociol.), Prof., Full Member of Russian Academy for Agricultural Science, Rector of the Moscow School of Social and Economic Sciences, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
- Andrey SHASTITKO**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
- Sergey SHATALOV**, Dr. Sci. (Econ.), Deputy Finance Minister of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Igor SHUVALOV**, Cand. Sci. (Jur.), First Deputy Prime Minister of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Sergey STEPASHIN**, Dr. Sci. (Jur.), Prof. (Moscow, Russian Federation)
- Daniel TREISMAN**, D. Phil. (Econ.), Prof., Department of Political Science, University of California (Los Angeles, USA)
- Alexey ULYUKAYEV**, Dr. Sci. (Econ.), D. Phil. (Econ.), Minister of Economic Development of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)
- Andrey VOLKOV**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., the Moscow School of Management Skolkovo (Moscow, Russian Federation)
- Yevgeny YASIN**, Dr. Sci. (Econ.), Prof., Scientific Director of National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation)
- Mikhail ZADORNOV**, Cand. Sci. (Econ.), President-Chairman of VTB24 (Moscow, Russian Federation)
- Alexander ZHUKOV**, Cand. Sci. (Econ.), Deputy Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow, Russian Federation)

Sponsorship provided by BP



# СОДЕРЖАНИЕ

## Экономическая политика

### Практика

- Стивен ВЕГРЕН, Александр НИКУЛИН  
Аграрные амбиции России и ее скромный сельский  
человеческий капитал **7**

### Теория

- Татьяна РАДЧЕНКО, Елена ПАРШИНА  
Оценка регулирующего воздействия в России: практика  
применения и выводы из теории **36**

## Пенсионная реформа

- Аркадий СОЛОВЬЕВ  
Коэффициент замещения трудовой пенсии как критерий  
эффективности пенсионной системы **61**

## Аналитика и прогноз

- Елена ЧИРКОВА  
Являлось ли падение фондового рынка в 2008 году  
коррекцией пузыря? **93**

- Владимир ЮЖАКОВ, Владимир БОЙКОВ, Елена ДОБРОЛЮБОВА,  
Андрей ПОКИДА, Наталья ЗЫБУНОВСКАЯ  
На пути к сервисному государству: удовлетворенность  
получателей государственных услуг **116**

- Дмитрий ЖДАНОВ  
Внеэкономические цели как фактор организационного  
построения российских корпораций *(окончание)* **143**

## Экономика здравоохранения

- Игорь ШЕЙМАН, Владимир ШЕВСКИЙ  
Почему в России не хватает врачей? **157**

## Региональная политика

- Константин КАЗЕНИН  
Перспективы институционального подхода к явлению  
полиюридизма *(на примере Северного Кавказа)* **178**

## Симпозиумы и конференции

- Андрей ЗАОСТРОВЦЕВ  
XIII конференция «Леонтьевские чтения»:  
Сергей Игнатъев и Вацлав Клаус **199**

- Владимир ДЕРГОУСОВ  
Первый симпозиум имени Т. И. Заславской  
«Социальные вызовы экономическому развитию» **205**

# C O N T E N T S

## **Economic Policy**

### **P r a c t i c e**

- Stephen WEGREN, Alexander NIKULIN  
Russia's Agrarian Ambitions and Its Humble Rural Human Capital **7**

### **T h e o r y**

- Tatiana RADCHENKO, Elena PARSHINA  
Regulatory Impact Assessment in Russia: Application and Lessons  
from Economic Theory **36**

## **Pension Reform**

- Arkady SOLOVIEV  
Retirement Pension Replacement Rate as a Efficiency Criterion  
of the Pension System **61**

## **Analytics and Forecast**

- Elena CHIRKOVA  
Was the Crash of the Russian Stock Market in 2008  
the Bubble's Correction? **93**

- Vladimir YUZHAKOV, Vladimir BOIKOV, Elena DOBROLYUBOVA,  
Andrei POKIDA, Natalia ZYBUNOVSKAYA  
On the Way to Service-Oriented State: Satisfaction of Public Services  
Recipients **116**

- Dmitry ZHDANOV  
Non-business Purposes as a Factor of Organizational Structuring  
of Russian Corporations (*The Ending*) **143**

## **Economic Policy and Health Care**

- Igor SHEIMAN, Vladimir SHEVSKI  
Why Russia Does Not Have Enough Physicians? **157**

## **Regional Policy**

- Konstantin KAZENIN  
Perspectives of the Institutional Approach to Legal Pluralism:  
The Case of North Caucasus **178**

## **Symposia and Conferences**

- Andrey ZAOSTROVTSEV  
XIII Conference "Leontief Readings": Sergei Ignatyev  
and Vaclav Klaus **199**

- Vladimir DERGOUSOV  
The First Symposium in Honor of T. I. Zaslavskaja  
"Social Challenges to Economic Development" **205**

# АГРАРНЫЕ АМБИЦИИ РОССИИ И ЕЕ СКРОМНЫЙ СЕЛЬСКИЙ ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

## Стивен ВЕГРЕН

профессор политологии, директор  
Центра международных и региональных  
исследований Южно-Методистского  
Университета (Даллас, США)  
(3300 University Blvd. Carr-Collins Hall,  
Rm 220 Southern Methodist University Dallas,  
TX 75275-0117, USA).  
E-mail: swegren@smu.edu

## Александр НИКУЛИН

кандидат экономических наук,  
директор Центра аграрных исследований  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
(119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82).  
E-mail: harmina@yandex.ru

## Аннотация

Несмотря на многолетний рост аграрной экономики России в XXI веке, ее сельское хозяйство сталкивается с долговременными проблемами, существенно осложняющими перспективы российского аграрного развития. Одной из таких проблем является состояние сельского человеческого капитала, в частности количество и качество сельских трудовых ресурсов, миграционный отток из села молодежи. Проблемы деградации сельского человеческого капитала усугубляются бюджетными ограничениями, замедлением экономического роста, признаками деиндустриализации сельского труда. Государственная политика, пытающаяся основываться на приоритетах аграрного производства, возможно, не уделяет достаточно внимания поддержанию и развитию человеческого капитала, от которого в конечном счете зависит не только производство продовольствия, но и конкурентоспособность России на аграрных мировых и отечественных рынках.

**Ключевые слова:** сельское хозяйство России, человеческий капитал, миграция сельского населения, аграрный труд.

## Введение

Следует отметить, что в первое десятилетие XXI века, в отличие от последнего десятилетия XX века, Россия в области сельскохозяйственного производства демонстрирует определенные успехи. Так, с 1999 года до финансового кризиса 2009—2010 годов совокупные темпы роста сельскохозяйственного производства в России ежегодно составляли в среднем 2,4%, что ниже темпов роста национальной экономики в целом, но все же налицо значительный прогресс — в сравнении с обвальным спадом аграрного производства 1990-х годов. Позитивное влияние на сельское хозяйство, безусловно, оказывала финансовая поддержка его развития в последнее десятилетие. Например, с 2006 года, когда были приняты три программы федеральной поддержки сельского хозяйства<sup>1</sup>, темпы роста сельского хозяйства в среднем составляли 4,4% вплоть до 2011 года<sup>2</sup>. В целом за период 2000—2012 годов номи-

<sup>1</sup> Три федеральные программы имеют различные названия, но каждая из них была посвящена многоплановой финансовой помощи. Первая реализована в 2006—2007 годах, вторая — в 2008—2012 годах, а нынешняя программа рассчитана на 2013—2020 годы.

<sup>2</sup> Национальный доклад: О ходе и реализации в 2011 году государственной программы развития сельского хозяйства и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг. Министерство сельского хозяйства РФ, 2012. С. 8.

нальная стоимость произведенной сельскохозяйственной продукции в России возросла четырехкратно — с 742,4 млрд руб. в 2000 году до 3,34 трлн в 2012 году<sup>3</sup>.

Рост сельской экономики современной России являет собой резкий контраст как с советским периодом, когда сельское хозяйство считалось одним из слабейших звеньев экономической системы, так и с началом постсоветского периода, когда политическое руководство объявило сельское хозяйство «черной дырой», лишь поглощающей национальные ресурсы. Министр сельского хозяйства Николай Федоров в апреле 2013 года подчеркнул, что современная ситуация в России с продовольствием лучше, чем она была в советский период<sup>4</sup>. Безусловно, восстановление и рост национальной сельской экономики важны и потому, что способствуют улучшению имиджа России как ключевого игрока на мировой арене, осуществляющего самостоятельную внешнюю политику [Tsygankov, 2010; Laguelle, 2013a].

В свою бытность Президентом РФ Дмитрий Медведев озвучил стремление России стать мировым поставщиком продуктов питания и удвоить экспорт зерна до 40—50 млн тонн к 2020 году<sup>5</sup>. Став премьер-министром, Д. Медведев утверждает: «Мы можем быть самыми успешными в мире... мы способны кормить полмира»<sup>6</sup>. В 2012 сельскохозяйственном году Владимир Путин подчеркнул, что Россия стала вторым по величине экспортером зерна в мире, превзойдя Австралию<sup>7</sup>. В конце 2013 года Президент РФ В. Путин вновь заявил, что стратегическим приоритетом для России является экспансия на азиатские продовольственные рынки, вновь поддержав эту амбициозную цель, столь популярную в последние годы<sup>8</sup>. В начале 2013 года Председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Геннадий Горбунов заявил, что «Россия вносит и вносит значительный вклад в стабильные поставки продовольствия на рынки Азиатско-Тихоокеанского региона»<sup>9</sup>.

Азиатский и Азиатско-Тихоокеанский регионы, где сосредоточено около 57% голодающего населения мира<sup>10</sup>, действительно являются потенциальными рынками для увеличения российского экспорта продовольствия. Впрочем, для поддержки расширения российской торговли продуктами питания в Азии будет необходимо модернизировать весь агропромышленный комплекс в Дальневосточном феде-

<sup>3</sup> Российский статистический ежегодник. Москва: Росстат, 2013. С. 383.

<sup>4</sup> Деньгами ответить // Сельская жизнь. 2013. 2—8 мая. С. 1, 8—9.

<sup>5</sup> О развитии зернового рынка // Сельская жизнь. 2009. 18—24 июня. С. 1, 3.

<sup>6</sup> Мы способны кормить полмира // Сельская жизнь. 2013. 31 января — 6 февраля. С. 2.

<sup>7</sup> Встреча с участниками международного дискуссионного клуба «Валдай». 2012. 25 октября. <http://www.kremlin.ru/news/16717>.

<sup>8</sup> Пресс-конференция Владимира Путина. 2013. 19 декабря. <http://kremlin.ru/news/17173>.

<sup>9</sup> Россия вносит и будет вносить значительный вклад в стабильные поставки продовольствия на рынки Азиатско-Тихоокеанского региона // Сельская жизнь. 2013. 31 января — 6 февраля. С. 2.

<sup>10</sup> World Hunger and Poverty Facts and Statistics, 2012. [www.worldhunger.org/articles/Learn/world%20hunger%20facts%202002.htm#Hunger\\_concepts\\_and\\_definitions](http://www.worldhunger.org/articles/Learn/world%20hunger%20facts%202002.htm#Hunger_concepts_and_definitions).

ральном округе, в том числе увеличивая и там производство продуктов питания, модернизируя перерабатывающие предприятия, расширяя пропускную способность портов [Шелепа, 2013].

До сих пор в России животноводство явно отстает от остальных отраслей аграрной экономики, впрочем, и здесь говорится о возможных позитивных изменениях в ближайшем будущем. Дмитрий Медведев в своих выступлениях неуклонно поддерживает стратегические цели уменьшения российской зависимости от импорта мяса, стремления превратиться в заметного экспортера мяса<sup>11</sup>. Именно исходя из этих приоритетов, в июле 2010 года Д. Медведев подписал перечень поручений по приоритетам развития животноводства<sup>12</sup>. В апреле 2011 года правительству было поручено разработать долгосрочную стратегию развития этого сектора<sup>13</sup>. В итоге животноводство теперь действительно занимает важную позицию в государственной программе развития сельского хозяйства на 2013—2020 годы.

Несмотря на безусловное оживление сельского хозяйства России, создается впечатление, что впереди его ожидают серьезные проблемы. Дмитрий Медведев имел в виду экономику в целом, но его слова, конечно, относились и к сельскому хозяйству, когда в сентябре 2013 года он заявил: «Но время простых решений прошло, экономические вызовы, которые стоят перед нами сегодня, нельзя недооценивать. Впереди у нас непростой путь. Нам необходимо в трудных, фактически в кризисных условиях продолжать двигаться к постиндустриальной экономике, к умному государству, основной ценностью которого является человек» [Медведев, 2013. С. 4—5].

После краткого обзора некоторых важных примеров роста российского сельского хозяйства и ключевых заявлений о перспективах его развития со стороны российского руководства обратимся к критическому анализу возможных направлений российского сельскохозяйственного развития на ближайшее десятилетие. Значительное число проблем, стоящих перед российским сельским хозяйством, не может быть проанализировано в рамках одной статьи<sup>14</sup>, поэтому среди мно-

---

<sup>11</sup> Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О мерах по ускоренному развитию мясного животноводства как приоритетного направления обеспечения продовольственной безопасности России». 2010. 13 июля. <http://www.kremlin.ru/transcripts/8335>.

<sup>12</sup> Перечень поручений по итогам заседания Президиума Государственного Совета. 2010. [http://state.kremlin.ru/state\\_council/8390](http://state.kremlin.ru/state_council/8390).

<sup>13</sup> О реализации поручений Президента по созданию условий для экспорта российских мясных продуктов на внешние рынки и стимулирование экспорта. 2011. 25 апреля. <http://eng.news.kremlin.ru>.

<sup>14</sup> Существующие проблемы включают: необходимость модернизации и улучшения материально-технической базы сельского хозяйства; решение назревших вопросов использования заброшенных и полузаброшенных земель, повышение плодородия земель и решения по их экологической защите; улучшение функционирования региональных продовольственных рынков, укрепление сельской кредитной и потребительской кооперации; укрепление системы страхования урожая, создание устойчивых сельских сообществ, поддержка частичной диверсификации доходов сельских домашних хозяйств; борьба с ловушками бедности и высокими темпами скрытой сельской безработицы, улучшение сельской инфраструктуры, в том числе сельского жилья, улучшение образования в сельских районах и диверсификация сельской экономики для повышения темпов создания новых рабочих мест. Этот список не является исчерпывающим.

жества факторов, воздействующих на способность России достичь целей, сформулированных ее руководством, эта статья фокусируется на проблемах сельского человеческого капитала. Здесь центральный вопрос нашего исследования следующий: как состояние человеческого капитала будет влиять на динамику сельского хозяйства и соответственно на производство продовольствия?

Прежде всего надо отметить, что человеческий капитал важен для сельскохозяйственного сектора в целом, в то время как в современной российской аграрной политике явный акцент делается на развитии крупных аграрных предприятий, бывших совхозов и колхозов.

Конечно, роль крупных агропредприятий в сельской России чрезвычайно велика — так, в 2012 году они производили около 47% всей сельскохозяйственной продукции страны. Далее, производство и продажу разнообразных продуктов питания для массового городского потребителя контролируют в основном крупные хозяйства, а значит, рост производительности труда в крупных хозяйствах максимально влияет на занятость и потребление наибольшего числа людей. Таким образом, крупные агропредприятия в большинстве регионов России продолжают оставаться и крупнейшими, порой единственными работодателями в сельской местности, что дает им возможность в целом устанавливать и контролировать уровень заработной платы.

Производство сельскохозяйственной продукции в домашних хозяйствах также является значительным, составляя 45% от валовой стоимости сельскохозяйственной продукции в 2012 году, но экономика сельских домохозяйств в основном технически примитивна и специализируется прежде всего на нескольких видах основных продуктов. Лишь небольшой процент домохозяйств является товарным, а это значит, что большинство таких хозяйств относится все-таки к натуральной экономике самообеспечения, а не к рыночной экономике. Наконец, хотя федеральное правительство потратило определенные суммы денег на программы укрепления семейного сектора сельскохозяйственной экономики, но доля фермеров по-прежнему составляет менее 10% в валовой продукции российского сельского хозяйства. Фермеры специализируются преимущественно на производстве трех продуктов: пшеницы, сахарной свеклы, подсолнечника. Фермерские хозяйства еще не стали основным местом занятости российской деревни. По данным сельскохозяйственной переписи 2006 года, в 275 000 частных семейных хозяйствах имелось всего лишь 75 605 наемных постоянных работников, с наймом еще 87 370 временных или сезонных рабочих<sup>15</sup>. Таким образом, в среднем на одну семейную ферму приходилось менее одного занятого на ней наемного работника.

Учитывая все эти факторы, мы должны признать: хотя экономическое влияние крупных хозяйств сократилось в российской деревне по сравнению с советской эпохой, но именно крупные хозяйства

---

<sup>15</sup> Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. Т. 2. М.: Росстат, 2008.

по-прежнему во многом определяют пути российского сельского хозяйства и его аграрной политики.

Мы выдвигаем гипотезу, что сельский человеческий капитал прежде всего оказывает значительное влияние на крупные аграрные предприятия, определяя тем самым возможность достижения целей российского лидерства, повышения конкурентоспособности России как в международной экономике, так и на внутреннем рынке.

Таким образом, успехи и неудачи вхождения России в ВТО зависят не только от вопросов ограничения субсидирования, привлекающих к себе столь много внимания в России, но также в значительной степени от слабости сельского человеческого капитала. Сельское население России сокращается и стареет. Соответственно, сокращается сельский резерв рабочей силы, что сопровождается ростом дефицита высококвалифицированных рабочих кадров. Сельская молодежь уходит из сельской местности, а те из молодых, кто остаются, проигрывают в квалификации и образовании своим городским соотечественникам.

Кроме того, сельская молодежь сейчас нередко лишена возможности выбора занятости в сельском хозяйстве. В советский период сокращение сельского населения во многом компенсировалось ростом механизации труда, но современная Россия по многим направлениям аграрного труда даже деиндустриализируется, опускаясь до уровня ручного труда натуральной экономики.

Можно возразить, что вышеупомянутые демографические и организационно-экономические процессы происходили в течение как минимум двух последних постсоветских десятилетий и не являются уникальными для настоящего времени.

Однако современную ситуацию принципиально отличает то, что российская экономика теперь в большей степени, чем раньше, включается в международную конкуренцию. Но для воплощения в жизнь грандиозных устремлений российского государства, конечно, потребуются и реально высокое качество российского человеческого капитала. Прежде чем перейти к анализу сельского человеческого капитала, обратимся к обзору восстановления и роста сельского хозяйства России в XXI веке.

## **1. Сельскохозяйственное восстановление России**

Как отмечалось выше, с 2000 года Россия в значительной степени восстановила свое аграрное производство. В этом возрождении мы можем выделить два периода, первый — 2001—2005 годов, когда рост был медленнее, а затем, начиная с 2006 года и далее, рост был выше, поскольку на нем сказались и государственные программы развития села. Помимо того, что сельское хозяйство России растет, динамика российского роста выгодно отличается от других посткоммунистических государств Восточной Европы, многие из которых в свое время предприняли даже более радикальные шаги в аграрных реформах [Lerman, Csaki, Feder, 2004].

Т а б л и ц а 1

**Среднегодовые темпы роста сельскохозяйственного производства  
в странах Восточной Европы, 2001–2011 годы (%)**

	Доля сельского населения в общей численности населения (%)	Среднегодовой темп роста	
	2012	2001–2006	2006–2011
Белоруссия	24	4,11	1,82
Болгария	24	–2,99	1,84
Чехия	26	–2,65	0,90
Венгрия	31	–1,87	1,64
Молдавия	51	0,34	0,94
Польша	39	–1,13	1,00
Румыния	41	0,99	0,83
Россия	27	1,42	2,68
Словакия	45	–0,84	–1,13
Украина	31	1,84	5,27

Источник: ФАО (<http://www.fao.org>).

Табл. 1 показывает среднегодовые темпы роста сельскохозяйственной продукции в ряде бывших европейских социалистических стран и союзных республик.

Из таблицы видно, что в течение 2001–2006 годов несколько стран Восточной Европы имели отрицательные или стагнирующие показатели сельскохозяйственного производства. Страной самого высокого уровня сельскохозяйственного роста была Белоруссия с показателями чуть более 4% годовых темпов роста, хотя она едва лишь начала реформировать свои сельскохозяйственные институты с 1990-х годов [Csaki, Lerman, Sotnikov, 2000].

На втором месте была Украина с уровнем годового роста в 1,8%, также с фрагментарными реформами 1990-х годов, в которых реорганизация крупных хозяйств не продвинулась достаточно далеко, а частный сектор оставался локальным [Csaki, Lerman, 1997]. Реформаторский прорыв Украины пришелся на 1999 год, но и он не привел страну к выходу из институционального тупика. Радикальные реформы на Украине были предприняты в конце 2011 года и в 2012 году, когда Рада приняла законы о создании государственного земельного банка, продаже земель сельскохозяйственного назначения иностранцам и увеличении масштабов арендования земли для частных лиц<sup>16</sup>. Тем временем в 2001–2006 годах Россия заняла третье место в этом рейтинге со средними ежегодными темпами роста 1,4% (ФАО и российские статистические данные различаются в оценках темпов роста). Как раз в это время вступивший в должность Президента РФ Владимир Путин объявил восстановление сельского хозяйства одним из приоритетов своей политики. Уже в эти первые годы администра-

<sup>16</sup> Land Reform: To be or not to be? // ForUm. 2014. June 11. <http://en.for-ua.com/analytics/2013/06/11/134501.html>.

цией В. Путина было сделано несколько важных шагов в аграрной сфере: облегчение бремени задолженности для крупных хозяйств, создание государственного сельскохозяйственного банка [Wegren, 2002]. В 2005 году национальная программа помощи сельскому хозяйству была одобрена, и в 2006 году была начата ее реализация.

В 2006—2011 годах в Украине, традиционной житнице бывшего Советского Союза, наблюдался рост сельскохозяйственного производства на 5,2%. Россия в это же время занимала второе место со среднегодовым ростом на уровне 2,6%. Хотя оценочные данные по темпам роста в этот период различаются, Россия в любом случае имела более высокие среднегодовые темпы роста в сравнении с другими постсоциалистическими странами, кроме Украины. Словакия, например, в 2006—2011 годах даже претерпевала сокращение сельскохозяйственного производства.

Эти достижения были чрезвычайно важными для России — страны, испытывающей постоянные трудности с громадными сельскими территориями, расположенными в зонах рискованного земледелия [Ioffe, Nefedova, Zaslavsky, 2006]. Кроме того, в это пятилетие включен и провальный из-за катастрофической засухи и жары 2010 год, когда погибла треть урожая зерновых в 43 российских регионах, а финансовая оценка сельскохозяйственных потерь составила не менее 41 млрд руб.<sup>17</sup> Тем не менее период 2006—2011 годов совпал с существенной финансовой поддержкой сельского хозяйства в виде государственных субсидий и субсидируемых кредитов. Эти факторы, бесспорно, сыграли значительную роль в восстановлении сельскохозяйственного производства, поскольку без обильных государственных субсидий рентабельность сельского хозяйства была бы значительно более низкой<sup>18</sup>.

В целом увеличение сельскохозяйственного производства в России в большей степени вызвано повышением эффективности, чем расширением сельских доходов, что стимулирует переход от экстенсивной к интенсивной модели роста, обусловленной рыночными реформами [Кошелев, Мирошников, 2012]. Данные табл. 2 иллюстрируют тенденции роста в 2000—2012 годах в секторе крупных аграрных предприятий.

Из табл. 2 видно, что общая площадь обрабатываемых земель увеличилась менее чем на 1%, в то время как применение органических удобрений повысилось на 8%, а минеральных удобрений — на 36%. Хотя количество тракторов и зерноуборочных комбайнов в российском сельском хозяйстве уменьшилось, но существенно возросли показатели увеличения нагрузки на трактор, а также площадь земель, обрабатываемых тракторами и зерноуборочными комбайнами.

<sup>17</sup> Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 года. Т. 2. М.: Росстат, 2008.

<sup>18</sup> Национальный доклад: О ходе и реализации в 2012 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг. Министерство сельского хозяйства РФ. 2013. С. 13.

## Сельское хозяйство России, 2000–2012 годы

	2000	2005	2011	2012
Всего обрабатываемых земель (млн га)	84,6	75,8	76,6	76,3
Земля под зерновыми культурами (млн га)	45,5	43,5	43,5	44,4
Урожайность зерновых (ц с га)	15,1	18,8	22,4	18,3
Внесение органических удобрений (млн т)	66,0	49,9	52,6	54,2
Внесение минеральных удобрений (млн т)	1,4	1,4	2,0	1,9
Тракторный парк (единиц)	746 700	480 300	310 300	Не доступно
Площадь, обрабатываемая одним трактором (га)	135	181	247	258
Парк зерноуборочных комбайнов (единиц)	198 700	129 200	80 700	Не доступно
Площадь, обрабатываемая одним зерноуборочным комбайном, пшеница (га)	198	253	354	369
Площадь, обрабатываемая одним зерноуборочным комбайном, кукуруза (га)	120	215	1115	1517
Мясной крупный рогатый скот (млн голов)	14,8	12,1	11,1	11,1
Молочные коровы (млн голов)	12,7	9,5	9,0	8,9
Свины, млн голов	15,8	13,8	17,3	18,8
Кормов на голову мясного крупного рогатого скота (ц)	28,5	29,9	29,0	29,1
Производство молока на одну корову (кг)	2502	3176	3851	3898

*Примечания:* данные для урожайности зерновых приводятся для периодов 1996–2000, 2001–2005, 2011, 2012 годов. Количество тракторов и комбайнов учитывается с 2010 года.

*Источник:* Российский статистический ежегодник. 2013.

Урожайность зерновых увеличилась с 15,1 ц с га в 1996–2000 годах до 20,7 ц с га в 2006–2010 годах. Хотя в животноводстве количество говядины и молочных коров продолжает сокращаться, но производство молока на одну дойную корову возросло с 2502 кг в 2000 году до 3176 кг в 2005 году, а затем увеличилось до 3898 килограммов в 2012 году. Средний вес коров и свиней также вырос, в то время как средний расход корма на одно животное несколько снизился<sup>19</sup>.

Следует отметить, что восстановление и рост сельскохозяйственной экономики происходили весьма неравномерно, сопровождаясь усилением отраслевых и региональных различий. Отраслевые различия наглядно проявляются в том, что производство зерна и других продуктов растениеводства было прибыльным в течение нескольких лет (засуха 2010 года — явное исключение), в то время как животноводство в целом оставалось убыточным. Животноводство восстанавливается

<sup>19</sup> Российский статистический ежегодник. 2013. С. 401.

чрезвычайно медленно. И в целом Россия стала крупным импортером мяса — в связи со снижением поголовья скота в 1990-е годы, а затем после 2000 года — в связи с ростом внутреннего спроса, которое российское сельскохозяйственное производство не в состоянии удовлетворить. Таким образом, импорт продовольствия в Россию вырос с 7,4 млрд долл. в 2000 году до 42,5 млрд долл. в 2011 году, несколько понизившись — до 40,2 млрд долл. — в 2012 году<sup>20</sup>. Мясные продукты составляют основную часть стоимости этого импорта.

Впрочем, программы государственной поддержки в последние годы способствовали увеличению внутреннего производства мяса, в особенности птицы и свинины. Изначально из федерального бюджета на 2013 год выделено 60 млрд руб. на поддержку производства продукции животноводства, а в июне 2013 года были добавлены дополнительные 3,2 млрд руб. на молочные субсидии и 11,8 млрд руб. на компенсации по покупке кормов [Vassilieva, 2013].

Что касается значительных региональных различий в восстановлении сельского хозяйства, то, по подсчетам В. Узуна, в 2010 году только пять российских регионов достигли 100% или более от стоимости своего производства 1990 года, в то время как 14 регионов находились ниже уровня 50% от показателей 1990 года [Узун, 2012. С. 28].

Другие различные исследования, сравнивавшие объемы сельскохозяйственного производства в 1998 и 2010 годах соответственно, обнаружили, что за это время в 18 регионах произошло двукратное увеличение аграрного роста, в то время как 27 регионов имели в среднем рост лишь в 1,2 раза, а в 30 регионах был отмечен даже спад агропроизводства по сравнению с 1998 годом [Rau, Skulskaya, Shirokova, 2013. P. 336].

Многие авторы утверждают, что высокие темпы роста характерны лишь для 2000 крупнейших аграрных предприятий. Напротив, есть обширные районы, где Иоффе и Нефедова обнаруживают сворачивание сельскохозяйственной деятельности [Ioffe, Nefedova, 2004; Ioffe, Nefedova, De Beurs, 2012]. В этих районах сельскохозяйственное производство спорадично и ориентировано на местное натуральное потребление [Ioffe, Nefedova, 2000]. Эти полузаброшенные земли входят в состав 400 административных районов, расположенных в основном на севере и в нечерноземной зоне России [Rau, Skulskaya, Shirokova, 2013. P. 336].

### *Программа 2013—2020*

Текущая сельскохозяйственная политика руководствуется федеральной программой «Государственная программа развития сельского

---

<sup>20</sup> Национальный доклад: О ходе и реализации в 2012 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 гг. С. 16.

хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в течение 2013—2020 годов»<sup>21</sup>. Принятая в июле 2012 года, она вступила в силу в январе 2013 года. В данной программе предусматриваются федеральные расходы на сумму более чем 1,5 трлн руб. Цель данной программы — удовлетворение критериям Доктрины продовольственной безопасности, вступившей в силу в январе 2010 года и предусматривающей достижение уровня самодостаточности России по всем основным продуктам питания.

Доктрина призывает к «пищевой независимости Российской Федерации». Ст. 8, раздела 2 Доктрины устанавливает количественные показатели для продуктов питания собственного российского производства.

Например, для обеспечения своей продовольственной безопасности Россия должна стремиться производить 95% зерна, 95% картофеля, 85% мяса и мясопродуктов, 80% рыбной продукции, 90% молока и молочных продуктов от собственного потребления. Утверждается, что национальная продовольственная безопасность — это не политическая риторика, а концептуальный императив, посредством которого формулируется российская внутренняя и внешняя политика в области продовольствия [Wegren, 2013].

В дополнение к укреплению продовольственной безопасности к 2020 году государственная программа прогнозирует значительный рост производства продовольствия — на 20,8% по сравнению с 2012 годом, с увеличением роста переработанных пищевых продуктов на 35%. Кроме того, программа предполагает рост среднего уровня рентабельности предприятий на 10—15% (включая субсидии), а также повышение средних доходов работников сельского хозяйства на 55%<sup>22</sup>. Табл. 3 отражает запланированные показатели 2020 года этой государственной программы.

Цели, указанные в государственной программе, ориентируются на успешный сценарий — устойчивый рост, отсутствие сбоев, вызванных засухой или другими климатическими аномалиями. Программа демонстрирует особенный оптимизм на период 2012—2016 годов. В этот период предполагаются достаточно высокие темпы роста с тенденциями к последующему замедлению. Если запланированные конечные

---

<sup>21</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 гг. Москва: Министерство сельского хозяйства РФ, 2012. [http://www.mcx.ru/documents/document/v7\\_show/16836.133.htm](http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/16836.133.htm).

<sup>22</sup> Там же. С. 9—10. В постсоветский период наметился резкий разрыв в размерах среднемесячных доходов между сельскохозяйственной отраслью и многими другими отраслями экономики. Данные свидетельствуют, что среднемесячная заработная плата на селе достигла минимума в 39% от среднего уровня российских зарплат в 2002—2003 годах. Начиная с 2004 года этот разрыв стал медленно сокращаться, достигнув около 51—52% от среднего показателя российской заработной платы в 2012 году. Сравнение сельскохозяйственных доходов с доходами в других отраслях экономики осложнилось после 2005 года, поскольку с этого времени статистика объединяет работников сельского хозяйства с работниками лесной и рыбной промышленности.

Т а б л и ц а 3

**Основные показатели «Государственной программы развития сельского хозяйства  
и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции,  
сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Темпы роста, общий объем производства (% к предыдущему году)	–2,0	2,2	2,5	2,7	3,1	1,9	1,9	1,9	1,9
Темпы роста растениеводства (% к предыдущему году)	–6,7	2,8	2,9	2,8	2,5	1,8	1,8	1,6	1,4
Темпы роста животноводства (% к предыдущему году)	3,6	1,5	2,0	2,5	3,8	2,0	2,1	2,1	2,3
Доходность сельскохозяйственных предприятий, субсидии (%)	12	13	12	13	13	13	14	15	15
Среднемесячный доход в аграрном секторе (руб.)	13 501	14 100	14 500	16 200	18 500	19 500	20 100	22 300	25 500
Производство зерна (млн т)	85	90	95	100	104	107	111	113	115
Производство говядины и птицы (в убойном весе, млн т)	11,5	11,7	12,0	12,35	13,0	13,26	13,53	13,8	14,07
Производство молока (млн т)	32,08	32,5	32,9	33,65	34,35	35,15	36	37	38,2

*Источник:* Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. С. 115–117.

цели будут достигнуты, Россия получит 99% самообеспеченности зерном к 2020 году, 88% самообеспеченности в производстве мяса и 90% самообеспеченности в производстве молока<sup>23</sup>. Следует отметить, что расчеты министерства для будущего роста спроса на продовольствие не указаны, так что не ясно, каким образом были подсчитаны эти уровни самообеспеченности.

Государственная программа 2013–2020 включает также подпрограмму по развитию животноводства, выделяя на эту отрасль больше средств по сравнению с другими отраслями вплоть до 2020 года (489 млрд руб.) и отражая тем самым приоритеты руководства в уменьшении национальной зависимости от импорта мяса. Кроме того, государственная программа по развитию птицеводства была утверждена в марте 2013 года — с распределением субсидий начиная с августа 2013 года; эта программа сроком до 2015 года предусматривает

<sup>23</sup> Национальный доклад: О ходе и реализации в 2012 году государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. С. 116–117.

рост производства домашней птицы примерно на 6%, с 3,5 млн тонн в 2012 году до 4,0 млн тонн в 2015 году [Maksimenko, 2013].

Забегая вперед, отметим, что на рост в сельскохозяйственном секторе в связи с программой 2013—2020 годов будут влиять три основных фактора.

Первый фактор — общее состояние российской экономики. Средства массовой информации, специализирующиеся на сельском хозяйстве, иногда утверждают, что аграрная экономика является «локомотивом экономического роста» в России. На самом деле всё наоборот — в сельском хозяйстве занято менее 10% всех трудовых ресурсов и именно сельскохозяйственный сектор в значительной мере зависит от общего «самочувствия» национальной экономики. Ведь за последние десять лет доля сельского хозяйства в ВВП страны сократилась с чуть более 6% в 2003 году до 4,6% в 2009 году и до 4% в 2010—2012 годах. Причина не в отсутствии роста в сельскохозяйственном секторе, а в более высоком росте всей остальной национальной экономики. Короче говоря, сельскохозяйственный сектор напрямую связан со всей экономикой, поскольку ресурсами для финансирования и поддержки общегосударственных программ и различных отраслевых подпрограмм в сельском хозяйстве федеральное правительство обеспечивают доходы от экспорта энергоносителей.

Именно в этом контексте забота о будущем экономическом росте является столь насущной. В ноябре 2013 года Министр экономического развития РФ Алексей Улюкаев понизил прогноз по годовому росту экономики России с 4,3 до 2,5% на период до 2030 года. Эта новейшая цифра составляет примерно половину темпов роста, рассчитанного для других стран БРИКС<sup>24</sup>. В своем выступлении в декабре 2013 года Президент РФ В. Путин, признав замедление экономического роста, отметил, что он составил в 2013 году всего лишь 1,4%<sup>25</sup>. По мнению ряда экспертов, экономический рост России будет значительно ниже в ближайшие несколько лет в сравнении с периодом 2001—2009 годов<sup>26</sup>. Прогнозируется, что к 2030 году ВВП России в процентах от мирового ВВП будет меньше, чем в 2012 году. Сохраняются долговременные риски для России и впредь оставаться страной, зависимой от экспорта нефти и газа, страной плохих дорог, низкого уровня медицинских и иных социальных услуг, высокой региональной дифференциации, страной перманентного оттока капитала<sup>27</sup>. Именно в связи с этим в редакционной статье *The Financial Times* утверждается, что, хотя структурные экономические реформы необходимы, но «г-ну Путину, кажется, не хватает воли принять меры, которые могут привести к коренным изменениям, ослабить хватку

<sup>24</sup> In Blow to Putin, Russia Slashes Long-term Growth Forecast // Reuters. 2013. November 7.

<sup>25</sup> Пресс-конференция Владимира Путина. 2013. 19 декабря.

<sup>26</sup> Government Ministers, Experts Ring Alarm over Condition of Russian Economy // ITAR-TASS. 2012. September 24.

<sup>27</sup> Россия готовится к десяти тощим годам // Ведомости. 2013. 7 ноября.

его окружения за власть и богатство»<sup>28</sup>. Замедление экономического роста и более жесткие бюджетные ограничения будут оказывать давление на сельскохозяйственный сектор, затрудняя достижение целей, указанных в государственной программе.

Второй фактор — влияние на программу 2013—2020 будет, условно, оказывать Всемирная торговая организация, к которой Россия присоединилась в 2012 году. Пока еще рано высказывать какие-либо суждения о влиянии ВТО на экономику России — как положительные, так и отрицательные. Премьер-министр РФ Д. Медведев, поддержавший вхождение России в ВТО, подчеркнул, что оно повлияет на «общее повышение конкурентоспособности нашей экономики»<sup>29</sup>. Однако менее оптимистичные оценки свидетельствуют о том, что внешнеторговый баланс России оказался в 2013 году отрицательным — в целом объем российского импорта вырос. Кроме того, следует отметить, что производители энергии были главными сторонниками членства России в ВТО, в то время как текстильная, автомобильная и аграрные отрасли были более осторожны, выражая тревогу по поводу иностранной конкуренции.

В самом деле, в животноводстве уже проявились некоторые негативные последствия, хотя Россия при этом остается высоко протекционистской страной<sup>30</sup>. Например, в 2013 году одним из последствий вхождения России в ВТО стало снижение оптовых цен на мясо в нескольких регионах, серьезно подрезавшее рентабельность хозяйств отечественных производителей. В свою очередь, Министерство сельского хозяйства запросило дополнительную финансовую поддержку для компенсации снижения цен и роста цен на корма.

В апреле 2013 года губернатор Белгородской области Е. Савченко обратился к правительству с предложениями реализации нетарифных механизмов сокращения импорта [Riker, 2013]. В этих условиях В. Путин ограничился лишь пожеланием: «Мы должны по максимуму использовать инструменты ВТО для защиты своих торгово-экономических интересов»<sup>31</sup>. Тем не менее первый год пребывания России в ВТО ознаменовался широким распространением дешевого иностранного мяса на внутреннем рынке России.

Таким образом, несмотря на адресную помощь правительства в программе 2013—2020 и прогнозируемый рост российского производства, Россия, вероятно, продолжит импортировать значительные объемы мяса и мясных продуктов в обозримом будущем.

Третий фактор влияния на программу 2013—2020 в сельской местности — это человеческий капитал, проблемы которого будут рассмотрены во второй части статьи.

<sup>28</sup> The Dilemma of Russia's Showdown: Reforms are Vital but Could Threaten the Current System // Financial Times. 2003. November 11.

<sup>29</sup> Government Sees WTO Dividend One Year On // Moscow Times. 2013. October 30.

<sup>30</sup> Russia was Most Protectionist Nation in 2013 — Study // Reuters. 2013. December 30.

<sup>31</sup> Послание Президента РФ Федеральному собранию. 2013. 12 декабря.

## 2. Человеческий капитал

Сельскохозяйственный сектор России в аспекте развития человеческого капитала сталкивается с тремя уровнями проблем: с депопуляцией, с невысоким качеством рабочей силы, с массовым исходом сельской молодежи в города. Рассмотрим каждую из этих проблем по отдельности.

### *Сокращение численности сельского населения*

Депопуляция российской деревни продолжается уже не менее полувека. До 1970-х годов в оттоке сельского населения в города доминировала доля мужчин, но начиная с конца 1970-х и на протяжении 1980-х годов отток сельского населения стал включать и женскую составляющую, создавая тем самым регионально выраженные гендерные диспропорции в определенных возрастных категориях. Этот женско-мужской дисбаланс продолжает усиливаться в российском селе и сегодня [Denisova, 2010. Р. 61].

Таким образом, из-за оттока населения сельское население России сократилось с 50 млн в 1970 году до 37 млн в начале 2013 года. Усугубляет миграционный отток тот факт, что с 1992 года в сельской местности уровень смертности превысил уровень рождаемости [Бондаренко, 2013. С. 54]. Между переписями 1989 и 2002 годов почти 10 800 сел и деревень исчезли — в среднем по 825 деревень в год. К 2002 году в более 34 000 российских деревень проживали менее десяти человек [Сильвестров, 2011. С. 26]. В 2010 году почти в 13% российских деревнях не было постоянных жителей — 19 400 из 153 100 деревень [Бондаренко, 2013. С. 53]. В более чем двух третях регионов смертность превышает рождаемость. По прогнозам Росстата, сельское население России с 2014 по 2030 год сократится еще почти на 5 млн человек. В целом сельское население продолжает стареть, рождаемость на селе становится всё ниже уровня воспроизводства населения<sup>32</sup>.

Конечно, сейчас не существует *прямой* связи между снижением численности сельского населения в России и производством продуктов питания по той простой причине, что сельская механизация, по крайней мере в истории и теории, заменяет ручной труд. Это положение, например, вполне подтверждается историей последних 35 лет советской эпохи. В 1966—1990 годах сельское население существенно сокращалось в каждой пятилетке за счет внешней миграции, но объем производства сельскохозяйственной продукции при этом увеличивался. Например, производство мяса увеличилось в среднем с 5,9 млн тонн в 1966—1970 годах до 9,6 млн т в среднем в 1986—1990 годах. В общей

<sup>32</sup> Сельский коэффициент рождаемости в России составляет около 1,5, что значительно ниже уровня простого воспроизводства населения.

сложности среднегодовая рублевая стоимость сельскохозяйственной продукции выросла за 1966—1990 годы более чем в два раза — именно в 25-летний период неуклонной механизации сельскохозяйственного производства. Поэтому при отсутствии катастрофических потерь в размерах сельского населения его плавное, постепенное снижение не обязательно должно приводить к снижению производства продовольствия на сельскохозяйственных предприятиях.

Тем не менее объемы человеческого капитала в связи с численностью сельского населения зависят от конкретной региональной ситуации. На севере и в нечерноземной зоне, где плотность населения низкая, между городами образовались и постоянно расширяются так называемые черные дыры, в которых фактически полностью отсутствует сельское население [Ioffe, Nefedova, Zaslavsky, 2006]. А с учетом того, что в России почти каждое сельское домохозяйство производит хоть какую-то сельскохозяйственную продукцию, расширение «черных дыр» углубляет и проблемы региональной продовольственной безопасности.

В целом по стране в численности сельского населения очень важен региональный аспект. Например, аграрно перенаселенные южные регионы России имеют иногда даже небольшой прирост сельского населения за счет миграции из стран Центральной Азии. В отличие от сельского юга на 2012 год в трех северо-восточных Федеральных округах (Дальневосточном, Северо-Западном и Центральном) зафиксировано совокупное 15-процентное снижение сельского населения в сравнении с 1990 годом<sup>33</sup>.

### *Сельские трудовые ресурсы*

Следует отметить, что далеко не все живущие в сельской местности работают или заняты в сельском хозяйстве. Вообще, современный состав российской сельской рабочей силы изучен мало, но именно он более важен для сельскохозяйственного производства, чем общая численность сельского населения. Для сравнения, Россия по-прежнему имеет высокий процент рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве, — около 10%, в то время как развитые страны, такие как США, Германии и Великобритания, имеют 2—4% занятых в сельском хозяйстве. Этот процент для России был бы еще выше, если бы учитывались все работники агропромышленного комплекса, например рабочие на заводах пищевой промышленности и различные поставщики услуг.

Существует три критические проблемы, связанные с сельской рабочей силой в России. Первая проблема касается ее использования. Российские социологи Т. Блинова и С. Былина характеризуют ее следующим образом: «Повышение производительности труда ...потребует

<sup>33</sup> Российский статистический ежегодник. Москва: Росстат, 2012. С. 79—80.

изменений в парадигме развития сельского хозяйства. Современная ситуация на аграрном рынке труда характеризуется неэффективной занятостью в сельском хозяйстве, отражаясь в высокой концентрации низкоквалифицированной рабочей силы в убыточных хозяйствах, недоиспользующих рабочее время». Авторы также указывают на малое число рабочих, занятых высокотехнологичными видами деятельности, на проблему неравновесия между спросом и предложением высококвалифицированной рабочей силы и на низкую скорость создания рабочих мест в сельской местности. И сельскохозяйственные, и не-сельскохозяйственные предприятия, расположенные в сельской местности, часто испытывают «структурный дефицит кадров» [Блинова, Былина, 2011. С. 63].

В принципе, Россия в состоянии увеличить и усовершенствовать механизацию своего сельского хозяйства, компенсируя в нем нехватку рабочей силы и повышая таким образом эффективность аграрной экономики. Но проблема российского сельского хозяйства сейчас заключается в том, что оно значительно менее механизировано, чем в советский период. В 2005 году, например, производство зерновых комбайнов в России составляло 11% от уровня 1990 года, а производство тракторов — лишь 2,6% от уровня 1990 года [Ушачев, 2006. С. 6]. Следует отметить, что с 2006 года коэффициент замещения для тракторов и комбайнов несколько улучшился, больше внедряется новой техники, чем выводится из эксплуатации. Но для кормоуборочных, картофелеуборочных и свеклоуборочных комбайнов скорость выбытия продолжает превышать скорость замены [Полухин, 2012. С. 59].

Государственная программа для замены сельхозмашин, выработавших свой ресурс, была принята в 2012 году. В ней предусмотрено выделение 8,5 млрд руб. на помощь сельскохозяйственным предприятиям, у которых нет возможностей для самостоятельного приобретения новых машин и оборудования. Необходимые деньги поступают из федеральных средств и из Росагролизинга — 3,5 млрд руб.<sup>34</sup>

Тем не менее трудности остаются. Из беседы с руководителями сельскохозяйственных предприятий различных типов в сентябре 2013 года Президент РФ В. Путин узнал, что «только некоторые» комбайны отечественного производства являются конкурентоспособными по цене и качеству в сравнении с иностранной сельскохозяйственной техникой. Хотя внутреннее производство тракторов немного увеличилось за последние годы, Президенту сообщили, что они не будут конкурентоспособными независимо от того, какой будет их цена. А один из директоров сельскохозяйственного предприятия сказал Президенту напрямую: «Наша компания практически не использует российскую технику... Что касается тракторов, то с ними уже ничего нельзя поделать. Это не вопрос цены или денег». Президенту также

<sup>34</sup> Наличие техники, энергетических мощностей в сельском хозяйстве Российской Федерации в 2010 году. Москва: Росстат, 2011. С. 12.

сообщили, что, если кредит не субсидируется таким образом, чтобы эффективная процентная ставка составляла не менее 10%, «то просто не выгодно заменять даже изношенные машины»<sup>35</sup>.

Эти проблемы признаются в высших эшелонах власти. Так, Заместитель главы комитета Госдумы по аграрной политике Надежда Школкина заявила в октябре 2013 года: «Мы считаем технологическую модернизацию необходимой в качестве приоритетного направления государственной политики в агропромышленной сфере». С этой целью депутаты комитета предложили начиная с 1 января 2014 года выделить 5 млрд руб. из федерального бюджета на субсидирование 30—35% стоимости современной сельскохозяйственной техники и оборудования. Н. Школкина отметила, что 21 регион уже субсидирует от 30 до 50% от стоимости новых машин из своих региональных бюджетов<sup>36</sup>.

Вторая проблема касается сельской рабочей силы и ее трудоустройства. Например, отмечается, что в 2010 году в России было занято только 58% сельских жителей трудоспособного возраста, что свидетельствует о высоком уровне безработицы и большом числе пенсионеров на селе [Богдановский, 2012. С. 10]. Действительно, сельская безработица на порядок выше городской, а официальные оценки занятости в сельских районах, по данным экспертов, значительно занижены — реальная сельская безработица выше декларируемой, возможно, на 13—14% [Богдановский, 2012. С. 82]. Многие из сельских безработных выживают, работая на приусадебных участках, хотя этот вид трудовой занятости характеризуется «низкой производительностью труда, низкой товарностью и низким уровнем доходов» [Волков, 2012. С. 93]. Уровень алкоголизма, который гораздо выше в сельской местности, также оказывает свое отрицательное воздействие на трудоустройство и безработицу в сельской местности. Иоффе и его коллеги считают современное сельское пьянство таким беспробудно глубоким, что именно им характеризуют «глубокое перерождение генофонда» [Ioffe, Nefedova, Zaslavsky, 2006. P. 94].

Кроме того, процент сельских жителей, занятых собственно *в сельском хозяйстве*, снизился по сравнению с советским периодом, когда именно занятость в сельском хозяйстве доминировала в сельской местности. По мнению Блиновой и Былиной, общее число занятых в сельском хозяйстве в 2008 году составило чуть более 6,6 млн и снизится примерно до 5 млн в 2020 году [Блинова, Былина, 2011. С. 63]. Эта тенденция чрезвычайно опасна, поскольку, как следует из вышеизложенного, в современной сельской России механизированный труд не вытесняет ручного труда, как это было в советский период.

В крупных аграрных хозяйствах имело место устойчивое снижение числа занятых — с 4,5 млн в 2000 году до 1,6 млн в 2010 году — из-за

<sup>35</sup> Совещание о ходе сбора урожая // Сельская жизнь. 2013. 26 сентября — 3 октября. С. 6—9.

<sup>36</sup> АПК нужна техническая революция // Сельская жизнь. 2013. 24—30 октября. С. 2.

убыточности, неплатежеспособности и банкротства некоторых хозяйств, что приводило к сокращению сельскохозяйственной занятости [Бондаренко, 2011. С. 59]. Кроме того, снижение численности рабочей силы на крупных агропредприятиях приводит к серьезным структурным изменениям. Например, в связи с массовым сокращением и закрытием животноводческих ферм в значительной степени именно женщины, на них работавшие (например, доярки), пострадали, потеряв работу<sup>37</sup>. На сегодняшний день поголовье скота в целом так и не восстановилось до уровня 1990 года, поголовье крупного рогатого скота составляет лишь одну треть от уровня 1989 года, хотя имеет место некоторое увеличение количества свиней [FAS Staff, 2013; Riker, Maksimenko, 2013].

Занятость в частных малых и средних сельскохозяйственных предприятиях не смогла восполнить отток рабочей силы из сельского хозяйства, поскольку такого рода предприятия, как правило, не могут предоставить много рабочих мест. В целом тенденция к снижению сельскохозяйственной занятости, согласно прогнозам, будет сохраняться как минимум до 2020 года, стимулируемая низкими доходами на селе, находящимися ниже среднего уровня по стране из-за тяжелого и малопrestiжного сельского труда, малокомфортными условиями сельской жизни, неразвитостью сферы услуг в сельской местности и ограниченными возможностями культурно-образовательного и рекреационного развития села.

С точки зрения трудоустройства соотношение между сельским трудоспособным и нетрудоспособным населением изменится в худшую сторону, и этот процесс уже идет, как показано в табл. 4. Хотя в таблице указано увеличение процента сельского населения в трудоспособном возрасте, но это все-таки не более чем иллюзия, поскольку все больше людей пожилого возраста в ближайшие несколько лет будут официально уходить на пенсию и прекращать работать. И этот процесс будет неуклонно ускоряться в течение следующего десятилетия. Росстат прогнозирует, что к концу 2030 года в сельской местности на 1000 лиц трудоспособного возраста будет приходиться 1007 нетрудоспособных лиц. В это же время на 1000 трудоспособных лиц будут 343 человека, слишком молодых, чтобы работать, и 664 человека, слишком старых, чтобы работать. Для сравнения, в 2014 году соотношение неработающего и трудоспособного возрастов составляло 766 к 1000 человек, и 345 слишком молодых, чтобы работать, к 421 слишком старому, чтобы работать<sup>38</sup>. Из этого следует, что в ближайшее десятилетие трудоустройство сельской рабочей силы в России

<sup>37</sup> Сокращение поголовья животных было резким и драматичным. Поголовье мясных и молочных пород крупного рогатого скота сократилось с 47,1 млн в 1991 году до 31,1 млн в 1995 году; за этот же период поголовье свиней упало с 33,3 млн до 16,7 млн, а количество овец и коз сократилось с 48,4 млн до 18,3 млн. См.: Сельское хозяйство России. М.: Госкомстат, 1995.

<sup>38</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Москва: Росстат, 2013.

**Возрастная динамика сельского населения,  
распределение трудоспособных и нетрудоспособных возрастов, 1979–2013 годы (%)\***

	1979	1989	2001	2013
Сельское население моложе трудоспособного возраста	26	27	22	19
Сельское население трудоспособного возраста	54	52	55	58
Сельское население старше трудоспособного возраста	20	22	22.5	23

\* Население моложе трудоспособного возраста — 0–15 лет; население трудоспособного возраста: 16–59 лет для мужчин, 16–54 лет для женщин; население старше трудоспособного возраста — свыше 60 лет для мужчин, свыше 55 лет для женщин. Проценты округлены.

*Источники:* Население России за 100 лет [1897–1997]. М.: Госкомстат России, 1998. С. 44; Демографический ежегодник России. М: Госкомстат, 2001. С. 37; Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 января 2013 года. М: Росстат, 2013. С. 21; расчеты авторов.

будет ослабевать. Согласно одной из оценок, более чем 2000 аграрных предприятий, возможно, закроются в ближайшее время из-за отсутствия трудовых ресурсов [Козлов, Панков, Яковлева, 2013. С. 75]. Если сельская экономика не будет диверсифицирована, не получив новых возможностей для трудоустройства, закрытие тысяч аграрных предприятий усугубит сельские безработицу и бедность.

В развитых странах иммигранты являются источником дешевой рабочей силы, часто используемой в сельском хозяйстве. Россия здесь не является исключением, и, естественно, иммигрантский труд может быть использован для компенсации сокращения размеров внутренней сельской рабочей силы. В России, как и везде, иностранная рабочая сила может стимулировать конкурентоспособность сельскохозяйственных предприятий за счет снижения стоимости производства и труда. В настоящее время в России имеются около миллиона иностранных рабочих в сельском хозяйстве, а также еще 2,5 млн человек, занятых в сельских регионах в строительных и пищевых отраслях, в сфере услуг и торговли [Козлов, Панков, Яковлева, 2013. С. 73]. В период 2004–2008 годов число зарегистрированных иностранных рабочих на сельскохозяйственных предприятиях возросло на 160 000 человек, составив в 2008 году 8,5% рабочей силы всех российских сельскохозяйственных предприятий [Богдановский, 2012. С. 82]. Наряду с потенциалом положительных экономических перспектив имеются и отрицательные стороны увеличения численности иностранной рабочей силы в российском селе.

Здесь, с одной стороны, возрастают ксенофобия и антииммигрантские настроения по отношению к иностранным, как сельскохозяйственным, так и несельскохозяйственным работникам [Laurelle, 2013b]. С другой стороны, труд мигрантов, как правило, малоквалифицированный и для него часто существует ограниченная сфера приложения. Доходы от сельскохозяйственной занятости уже настолько низки, что предельная полезность занятости иностранцев по отношению к занятости российских граждан является также низкой. Кроме того,

сельскохозяйственный труд иммигрантов приносит с собой проблемы некачественной продукции, нарушения экологических и санитарных норм [Богдановский 2012. С. 82]. Внешняя трудовая миграция, следовательно, не является панацеей для структурных изменений в организации сельской занятости.

Третья проблема, связанная с сельской занятостью, — нехватка квалифицированных рабочих. Этот уровень проблемы также зависит от специфики российских регионов. На севере и в нечерноземных регионах работники более мотивированы в поисках несельскохозяйственной занятости, поскольку сельскохозяйственное производство, как правило, невыгодно и сельские домохозяйства обычно осуществляют стратегию смешанного дохода, в результате чего один или несколько членов семьи связаны с несельскохозяйственной занятостью. На юге сельское хозяйство является относительно прибыльным, но доходы семей там менее диверсифицированы, больше зависят от исключительно сельскохозяйственного производства. Доходы от сельскохозяйственной занятости в среднем составляют менее 50% от среднего национального уровня дохода (что и указано в обсуждении программы 2013—2020) — всё это делает проблематичным привлечение или сохранение квалифицированной рабочей силы в сельском хозяйстве. В то время как у неквалифицированного работника очень мало шансов найти работу с лучшей зарплатой за пределами сельскохозяйственной сферы, сельский высококвалифицированный профессионал, наоборот, способен найти значительно более высокую заработную плату в городах.

К тому же существуют и проблемы качества квалифицированной рабочей силы. В одном исследовании, проведенном в 17 регионах России, руководители центров занятости определили низкий уровень профессиональной подготовки как специалистов, так и рабочих как самую тяжелую проблему. В частности, они отметили слабые практические знания, отсутствие специальной подготовки, связанной с конкретной профессией, а также отсутствие желания повышать уровень профессиональной квалификации [Сильвестров, 2010. С. 23]. Эта обеспокоенность по поводу профессиональных качеств относится также и к уровню руководящих кадров. По данным одного исследования, из 24 000 руководителей крупных аграрных предприятий только 68% имеют высшее образование, а 24% — среднее профессиональное образование, но только один из пяти руководителей этих хозяйств прошел подготовку в области экономики или управления. Кроме того, управленческая когорта стареет; с 2007 по 2012 год процент достигших пенсионного возраста руководителей хозяйств увеличился с 8 до почти 12. В национальном масштабе только 12% руководителей аграрных хозяйств и главных специалистов находятся в возрасте до 30 лет [Козлов, Панков, 2012. С. 21]. Кроме того, из экономистов, работающих в крупных аграрных предприятиях, только две трети имеют высшее образование; здесь также существует дефицит руководящих кадров. Более 10 000 позиций для экономических специалистов

оставались вакантными в крупных хозяйствах в 2009 году [Skulskaya, Shirokova, 2009. P. 418].

Все эти качественные аспекты человеческого капитала, безусловно, связаны и с навыками, необходимыми для эксплуатации и технического обслуживания любого современного оборудования, будь оно отечественным или импортным. Низкий уровень квалификации сельскохозяйственных кадров приводит к невозможности интеграции современных технологий и оборудования в сельскохозяйственное производство, а это также непосредственно влияет на способность России быть страной, конкурентоспособной в рамках ВТО.

Но помимо низкого качества профессиональной подготовки сельскохозяйственных специалистов остаются количественные проблемы элементарной нехватки квалифицированных кадров. Количество квалифицированных специалистов на 100 крупных хозяйств значительно сократилось уже за 2001—2006 годы. В течение этого периода количество главных специалистов упало на 31%, агрономов — на 36%, зоотехников — на 44,5%, инженеров и техников — на 47%, а ветеринаров — на 58% [Skulskaya, Shirokova, 2009. P. 414]. В результате к 2006 году в крупных хозяйствах оказались занятыми менее 42% работников, при этом лишь 26% трактористов и механизаторов в сравнении с 1990 годом [Ушачев. 2008. С. 21]. Другие примеры также иллюстрируют количественные аспекты дефицита сельской рабочей силы. Так, в 2001 году имелись более 147 тыс. квалифицированных механизаторов, работавших на крупных сельскохозяйственных предприятиях; к 2007 году их осталось только 65,3 тыс. Другими словами, в 2007 году остались лишь 44% механизаторов, из которых 18% были в возрасте до 18 лет [Шкульская, Широкова, 2009]. В целом к 2008 году наблюдается нехватка 70 тыс. специалистов сельского хозяйства, в том числе агрономов, ветеринаров, врачей, инженеров и зоотехников [Skulskaya, Shirokova, 2009. P. 416; Шкульская, Широкова, 2009].

### *Сельская молодежь*

Особо серьезными в сельской России являются проблемы сельской молодежи, предвещающие стране еще более сложные времена. В этом разделе рассматриваются некоторые аспекты молодежной проблемы в сельских регионах России.

Первый аспект уже был затронут выше — это снижение численности нового сельского поколения в возрасте до 15 лет, упавшей с 8,7 млн в 2001 году до 7,1 млн в 2013 году. И количество сельской молодежи будет неуклонно сокращаться.

Основной причиной этого сокращения является миграция из села в город «Нерезиновск». Несмотря на принятые государственные программы по закреплению молодых людей в сельской местности, отток молодежи из села сохраняется, усугубляясь уровнем безработицы — свыше 20%, по данным официальной статистики, но реальные пока-

затели могут быть значительно выше. В общей сложности, за 2012 год 965 341 селян в возрасте до 35 лет мигрировали из сельской местности, при этом 747 125 горожан до 35 лет мигрировали в сельскую местность, таким образом, чистый отток из села составил 218 216 человек<sup>39</sup>.

Сокращение численности сельской молодежи вызывает тревогу по двум причинам: (1) сельская молодежь — основа будущей сельской рабочей силы. Число мигрантов из сельской местности в возрасте до 25 лет составило 158 380 человек, или 73% от общей их численности в 2012 году; (2) в возрасте меньше 15 лет отток из села составил 20 441 человек в 2012 году, это, скорее всего, дети, ушедшие в города вместе с родителями. Это значит, что потери сельского труда имеют два поколенческих аспекта: исключение из сельского труда родителей (часто в возрасте до 35 лет) и из потенциального будущего труда — детей, сопровождающих родителей при переезде из села в город. Ситуация вряд ли улучшится в будущем, как показало одно из исследований, — лишь чуть больше половины сельских родителей хотели бы, чтобы их дети занимались сельскохозяйственным трудом [Сильвестров, 2010. С. 23].

Итак, долгосрочным следствием подобной тенденции является старение сельской местности и сокращение сельской рабочей силы. Впрочем, всё это верно и для России в целом. Именно в течение ближайших десяти-пятнадцати лет в трудовых ресурсах России будет происходить структурный сдвиг, при котором доля неработающих по старости будет выше доли людей трудоспособного возраста<sup>40</sup>.

Второй аспект молодежной проблемы касается выбора сельской профессии. По данным одного из социологических исследований, только 21% выпускников с сельскохозяйственным образованием были приняты на работу в сельскохозяйственные предприятия в 2006 году, и всего 27% — в 2007 году. Еще более тревожным является тот факт, что только 34% выпускников с высшим образованием и 15% со средним профессиональным образованием устроились на работу в сельском хозяйстве [Шкульская, Широкова, 2009]. В итоге невысокий процент выпускников с сельскохозяйственным образованием продолжают работать в сельском хозяйстве. Причинами их ухода в несельскохозяйственную занятость является не только невысокий престиж сельскохозяйственного труда, но и низкий уровень жизни в сельской местности, часто совсем неприемлемый для молодого поколения. Одно дело — удовлетворяться элементарными условиями жизни в советский период, не имея в условиях закрытого общества информации об иных жизненных стандартах, и другое дело — ситуация нынешнего дня, когда Интернет делает любые жизненные сравнения быстрыми и легкими. Тем временем сельская неблагоустроенность продолжает оставаться почти нормой, например только 53% сельских домов газифи-

<sup>39</sup> Численность иммиграции населения Российской Федерации в 2012 годы. Москва: Росстат, 2013. С. 74.

<sup>40</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Москва: Росстат, 2013. Табл. 4.

фицировано, в остальных 47% сельских домах для отопления и приготовления пищи используются дрова и уголь [Рыбаков, 2012. С. 10]. Подсчитано, что 70% молодых сельских семей нуждаются в кардинальном улучшении жилищных условий [Буздалов, 2011. С. 17].

Таким образом, одно из ключевых направлений удержания молодежи на селе — улучшение условий работы и жизни. В последние годы правительство приступило к осуществлению программы строительства нового жилья в сельской местности, ориентированного на молодые семьи. В 2011 году почти 16 тысяч сельских семей получили новое жилье, 49% из них — молодые семьи. В то же время в 2011 году запланированные показатели по газификации, водо- и теплоснабжению не были выполнены<sup>41</sup>. Кроме того, государственная программа на 2013—2020 годы планирует обеспечить новым жильем еще 75 500 сельских семей, из которых 42 100 — молодые семьи<sup>42</sup>.

Однако приоритеты расходов Программы 2013—2020 прежде всего нацелены на производство продуктов питания. На производство, переработку и реализацию сельскохозяйственных культур и животноводства приходится 29 и 30% от запланированных расходов соответственно. На социальное развитие в 2014—2020 годах выделяется только 6% расходов, хотя правила ВТО не ограничивают расходы на социальные проекты. Основные бюджетные ассигнования в рамках Государственной программы 2013—2020 годов проиллюстрированы в табл. 5.

Заключительный аспект сельской молодежной проблемы касается образовательных учреждений. С советских времен было известно о невысоком качестве образования в сельской местности, что сохраняет актуальность и по сей день. Здесь сказывается как нехватка учителей, так и недостатки в их подготовке. При этом отмечается, что 41% сельских школ находятся в аварийном состоянии [Гребенщиков, 2012. С. 63]. Усугубляет эту проблему тот факт, что бюджетные средства, первоначально выделенные на развитие образования в сельских районах, «заимствуются» на субсидирование производства продовольствия.

Что касается высших учебных заведений, то, во-первых, в постсоветский период во многих учебных заведениях образование становится платным. Для многих сельских семей высшее образование, стоимость которого иногда достигает 80—90% ежемесячного дохода главы семьи, представляется недостижимым из-за низкого уровня доходов в сельской местности [Skulskaya, Shirokova, 2009. P. 418]. Осложняет проблему и то, что многие сельские услуги, которые в свое время были бесплатными, теперь также коммерциализировались, создавая тем самым дополнительные нагрузки на семейный бюджет. Таким

<sup>41</sup> Национальный доклад: О ходе и реализации в 2011 году Государственной программы развития сельского хозяйства и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы. С. 24, 25—26, 28.

<sup>42</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013—2020 годы. С. 109.

**Финансирование компонентов Государственной программы развития сельского хозяйства  
и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции,  
сырья и продовольствия на 2013–2020 годы**

	Запланированные расходы из всех источников (млрд руб.)	% от общего
Развитие растениеводства, переработки и маркетинга продукции растениеводства	466,5	29
Развитие животноводства, переработки и маркетинга продукции животноводства	489,2	30
Строительство животноводческих помещений	65,3	4
Поддержка малых форм хозяйствования	83,6	3
Технологическая модернизация и инновации	23,6	1
Обеспечение реализации Государственной программы на 2013–2020 годы	202,4	13
Социальное развитие сельской местности в 2013 году (расходы, 2011–2013 годы)	83,2	5
Устойчивое развитие сельских регионов 2014–2017 и до 2020 года (проект)	90,4	6
Улучшение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, 2006–2013 годы	42,6	3
Развитие мелиорации сельскохозяйственных земель, 2014–2020 годы (проект)	62,0	4

*Источники:* Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. С. 6; расчеты авторов.

образом, для некоторых потенциально талантливых сельских юношей и девушек возникают финансовые барьеры в получении образования.

Во-вторых, высшие учебные заведения в провинции зачастую не имеют надлежащих средств, оборудования, в целом современной научно-технической базы для эффективного обучения студентов.

Наконец, городские авторитетные сельскохозяйственные учебные заведения, особенно в Москве, в целом имеют достаточно финансовых ресурсов и квалифицированных преподавателей для обеспечения адекватного сельскохозяйственного обучения. Но лишь очень небольшой процент студентов, обучающихся в сельскохозяйственных вузах крупных городов, выбирают в будущем работу на сельскохозяйственных предприятиях и жизнь в сельской местности. Эта проблема особенно остро стоит среди будущих экономистов и бухгалтеров сельскохозяйственных вузов, которые чаще предпочитают работу в городских фирмах.

В целом молодежные сельские проблемы многогранны и трудно решаемы. Конечно, большие инвестиции необходимы для улучшения количества и качества сельского жилья и социальных услуг. Увеличение семейных доходов на селе способствует и повышению рождаемости. В результатах одного из сельских социологических опросов 2012 года приводятся три главные причины, мотивирующие повышение рождаемости на селе: удвоение единовременной выплаты при рождении ребенка, увеличение на 50% субсидии, выплачиваемой детям в возра-

сте до 1,5 лет, и наконец, увеличение доходов родителей [Бондаренко 2013. С. 55]. Ужесточение бюджетных ограничений, снижение темпов экономического роста в России серьезно затрудняют политикам выбор в поддержку приоритетов социально ориентированного развития села.

### Заключение

Сельское хозяйство России, коснувшись дна кризиса в 1990-е годы, начиная с 2001 года находится в состоянии постепенного возрождения, что способствует лидерским устремлениям России превратиться в серьезного глобального экономического игрока — поставщика продовольствия мирового масштаба. И хотя Россия сталкивается с международной конкуренцией со стороны современного агробизнеса США, Канады, ЕС, Австралии, вступление российской экономики в ВТО и укрепление Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана создает дополнительные конкурентные вызовы и преимущества для российского сельского хозяйства.

В контексте российских устремлений к сельскохозяйственному лидерству в условиях усиления международной аграрной конкуренции данная статья сфокусирована на проблемах сельского человеческого капитала, в частности на нехватке сельской рабочей силы, и прежде всего дефицита квалифицированных аграрных кадров, сокращающейся численности сельской молодежи, ее оттока из села в город. Эти проблемы усугубляются бюджетными ограничениями и замедлением экономического роста, а также до сих пор не преодоленной демеханизацией сельскохозяйственного труда.

Государственная политика, руководствующаяся прежде всего приоритетами производства, на наш взгляд, не выделяет достаточно ресурсов для поддержки человеческого капитала, от которого в конечном счете и зависит производство продовольствия. Хотя в некоторых отношениях Государственная программа 2013—2020 годов (как и ряд предшествующих ей правительственных документов) представляет собой комплексный и всеобъемлющий подход к развитию сельскохозяйственного сектора, Правительство Российской Федерации может быть подвергнуто критике за недооценку значимости социальной сферы. Очевидно, например, что бюджетные ассигнования на сельские социальные нужды незначительны в сравнении с ресурсами, выделяемыми на развитие животноводства. Реальность такова, что сельская социальная сфера остается во многих отношениях недоразвитой и именно эта недоразвитость влияет на качество сельского труда, подталкивая сельскую молодежь к исходу в города.

В конечном счете недостатки сельского человеческого капитала ограничивают экономический рост в нашей стране, вызывая определенный скептицизм в отношении возможности достижения целей, поставленных российским руководством в плане укрепления международной аграрной конкурентоспособности Российской Федерации.

## Литература

1. *Блинова Т., Былина С.* Прогнозное моделирование численности занятых в сельском хозяйстве РФ // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2011. № 5. С. 61—64.
2. *Богдановский Б.* Прогнозный баланс трудовых ресурсов сельского хозяйства // АПК: экономика, управление. 2012. № 1. С. 79—86.
3. *Бондаренко Л.* Занятость на селе и ресурсное обеспечение организации малого бизнеса сельскими безработными // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2011. № 12. С. 58—62.
4. *Бондаренко Л.* Демографическая ситуация на селе и перспективы развития сельских территории // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 3. С. 53—57.
5. *Буздалов И.* Обеспечить приоритет сельского развития // АПК: экономика, управление. 2011. № 7. С. 13—23.
6. *Волков А., Мешков Б., Щербаков А.* Проблемы обеспечения устойчивого развития // Экономист. 2012. № 3. С. 79—96.
7. *Гребенщиков И. А.* Организация кадрового обеспечения районного звена АПК, Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2012. № 9. С. 63—66.
8. *Кошелев В., Мирошников Ю.* Факторы и источники роста производительности труда в сельском хозяйстве // АПК: Экономика, управление. 2012. № 2. С. 64—71.
9. *Козлов А., Панков Б.* Готовы ли кадры сельского хозяйства к вызовам ВТО? // АПК: экономика, управление. 2012. № 7. С. 18—23.
10. *Козлов А., Панков Б., Яковлева О.* Иностранная рабочая сила в сельском хозяйстве России: Состояние и Проблемы // АПК: экономика, управление. 2013. № 9. С. 73—81.
11. *Медведев Д.* Время простых решений прошло // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 10. С. 1—5.
12. *Полухин А.* Основные направления воспроизводства материально-технической базы сельского хозяйства России // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 57—63.
13. *Рыбаков А.* Палки в колеса // Российский фермер. 2012. № 1. С. 10—11.
14. *Сильвестров Г.* Неутешительные результаты // Российский фермер. 2010. № 10. С. 23.
15. *Сильвестров Г.* Крестьянский люд сохранить // Российский фермер. 2011. № 10. С. 26—28.
16. *Узун В. Я.* Сельское хозяйство России: точки роста и зоны запустения // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2012. № 4. С. 27—35.
17. *Ушачев И.* Устойчивое развитие агропродовольственного сектора: основные направления и проблемы // АПК: экономика, управление. 2006. № 4. С. 5—10.
18. *Ушачев И.* Научное обеспечение программы развития сельского хозяйства на 2008—2012 гг. // Экономист. 2008. № 4. С. 19—30.
19. *Шелена А.* Модернизация агропромышленного производства Дальнего Востока необходима // АПК: экономика, управление. 2013. № 5. С. 22—30.
20. *Шкульская Л. В., Широкова Т. К.* Кадровая проблема в сельском хозяйстве России. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования, 2009.
21. *Csaki C., Lerman Z.* Land Reform in Ukraine: The First Five Years // World Bank Discussion Paper. 1997. No 371.
22. *Csaki C., Lerman Z., Sotnikov S.* Farm Sector Restructuring in Belarus: Progress and Constraints // World Bank Technical Paper. 2000. No 475.
23. *Denisova L.* Rural Women in the Soviet Union and Post-Soviet Russia. London; N. Y.: Routledge, 2010.
24. *FAS Staff.* Russian Government Continues to Support Cattle Sector // GAIN Report. 2013. No RS1335.
25. *Ioffe G., Nefedova T.* Areas of Crisis in Russian Agriculture: A Geographic Perspective // Post-Soviet Geography and Economics. 2000. Vol. 41. No 4. P. 288—305.

26. *Ioffe G., Nefedova T.* Marginal Farmland in European Russia // *Eurasian Geography and Economics*. 2004. Vol. 45. No 1. P. 45–59.
27. *Ioffe G., Nefedova T., Zaslavsky I.* The End of Peasantry? The Disintegration of Rural Russia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
28. *Ioffe G., Nefedova T., De Beurs K.* Land Abandonment in Russia: A Case Study of Two Regions // *Eurasian Geography and Economics*. 2012. Vol. 53. No 4. P. 527–549.
29. *Kiselev S., Romashkin R.* Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production // *ICTSD Issue Paper*. 2012. No 40.
30. *Laruelle M.* Conservatism as the Kremlin's New Toolkit: an Ideology at the Lowest Cost // *Russian Analytical Digest*. 2013a. No 138. P. 2–5.
31. *Laruelle M.* Anti-Migrants Riots in Russia: the Mobilizing Potential of Xenophobia // *Russian Analytical Digest*, 2013b. No 141. P. 2–4.
32. *Lerman Z., Csaki C., Feder G.* Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries. Lanham: Lexington Books, 2004.
33. *Lerman Z., Sedik D., Pugachov N., Goncharuk A.* Rethinking Agricultural Reform in Ukraine. Halle: IAMO, 2007. [www.iamo.de/dok/sr\\_vol38.pdf](http://www.iamo.de/dok/sr_vol38.pdf).
34. *Maksimenko M.* Government Support and Decreasing Feed Prices to Stimulate Poultry Production // *GAIN Report*. 2013. No RS1351.
35. *O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L.* Household Capital and the Agrarian Problem in Russia. Aldershot: Ashgate Publishers, 2000.
36. *Rau V., Skulskaya L., Shirokova T.* Recent Trends and Factors of Resource Intensity in the Agricultural Sector // *Studies on Russian Economic Development*. 2013. Vol. 24. No 4. P. 336–343.
37. *Riker C.* Russian Government Discusses Additional Support for Meat and Dairy // *GAIN Report*. 2013. No RS1323.
38. *Riker C., Maksimenko M.* Livestock and Products Annual: 2013 Livestock and Products Annual Report // *GAIN Report*. 2013. No RS1357.
39. *Skulskaya L., Shirokova T.* Agriculture and its Staffing // *Studies on Russian Economic Development*, 2009. Vol. 20. No 4. P. 410–419.
40. *Tsygankov A.* Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2010.
41. *Vassilieva Y.* Agricultural Budget 2013 Increased by 41 Billion Rubles // *GAIN Report*. 2013. No RS1353.
42. *Wegren S.* Russian Agrarian Policy under Putin // *Post-Soviet Geography and Economics*. 2002. Vol. 43. No 1. P. 26–40.
43. *Wegren S.* Food Security in the Russian Federation // *Eurasian Geography and Economics*. 2013. Vol. 54. No 1. P. 22–43.

**Stephen WEGREN**, professor, Center for international and area studies of Southern Methodist University (3300 University Blvd. Carr-Collins Hall, Rm 220, Dallas, TX 75275-0117, USA). E-mail: [swegren@smu.edu](mailto:swegren@smu.edu).

**Alexander NIKULIN**, Center for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: [harmina@yandex.ru](mailto:harmina@yandex.ru).

## Russia's Agrarian Ambitions and Its Humble Rural Human Capital

### Abstract

Russian agriculture has rebounded from the depths of the 1990s, but significant challenges remain. This article focuses on rural human capital. The article documents deficiencies in rural human capital, specifically, a contracting rural labor force, a shortage of skilled workers, and migratory outflow by the rural young. These problems are compounded by emerging budgetary constraints and slower economic growth, and de-mechanization

of agricultural labor. State policy prioritizes production but does not appear to allocate sufficient resources to sustain human capital, on which food production depends. As a result, the base of human capital will continue to erode, thereby impacting leadership aspirations and Russian competitiveness in the global and domestic food markets.

*Key words:* Russia's agriculture, human capital, migration of the rural population, agricultural labor.

### References

1. Blinova T., Bylina S. Prognoznoe modelirovanie chislenosti zanyatykh v sel'skom khoziaistve RF [Predictive modeling of employment in the agriculture of the Russian Federation]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*, 2011, no. 5, pp. 61-64.
2. Bogdanovskiy B. Prognoznyy balans trudovykh resursov sel'skogo khozyaystva [Forecast balance of manpower in agriculture]. *APK: ekonomika, upravlenie*, 2012, no. 1, pp. 79-86.
3. Bondarenko L. Zanyatost' na sele i resursnoe obespechenie organizatsii malogo biznesa sel'skimi bezrabortnymi [Employment in rural areas and provision of labor resources for small businesses by rural unemployed]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. 2011, no. 12, pp. 58-62.
4. Bondarenko L. Demograficheskaya situatsiya na sele i perspektivy razvitiya sel'skikh territorii [The demographic situation in the countryside and rural areas development prospects]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. 2013, no. 3, pp. 53-57.
5. Buzdalov I. Obespechit' prioritet sel'skogo razvitiya. [Provide priority for rural development]. *APK: ekonomika, upravlenie*, 2011, no. 7, pp. 13-23.
6. Volkov A., Meshkov B., Shcherbakov A. Problemy obespecheniya ustoychivogo razvitiya [Problems of sustainable development]. *Ekonomist*. 2012, no. 3, pp. 79-96.
7. Grebenshchikov I. A. Organizatsiya kadrovogo obespecheniya rayonnogo zvena APK [Organization staffing at district level of AIC]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. 2012, no. 9, pp. 63-66.
8. Koshelev V., Miroshnikov Yu. Faktory i istochniki rosta proizvoditel'nosti truda v sel'skom khozyaystve [Factors and sources of productivity growth in agriculture]. *APK: Ekonomika, upravlenie*, 2012, no. 2, pp. 64-71.
9. Kozlov A., Pankov B. Gotovy li kadry sel'skogokhozyaystva k vyzovam VTO? [Is agriculture stuff ready to the challenges of the WTO?]. *APK: ekonomika, upravlenie*, 2012, no. 7, pp. 18-23.
10. Kozlov A., Pankov B., Yakovleva O. Inostrannaya rabochaya sila v sel'skom khozyaystve Rossii: Sostoyanie i Problemy [Foreign labor force in agriculture in Russia: Status and Problems]. *APK: ekonomika, upravlenie*, 2013, no. 9, pp. 73-81.
11. Medvedev D. Vremya prostykh resheniy proshlo [The time of simple solutions passed]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. 2013, no. 10, pp. 1-5.
12. Polukhin A. Osnovnye napravleniya vosproizvodstva material'no-tekhnicheskoy bazy sel'skogo khozyaystva Rossii [Main directions of material-technical base of agriculture reproduction in Russia]. *APK: ekonomika, upravlenie*, 2012, no. 12, pp. 57-63.
13. Rybakov A. Palki v kolese [Spoke in the wheel]. *Rossiyskiy fermer*. 2012, no. 1, pp. 10-11.
14. Silvestrov G. Neuteshitel'nye rezul'taty [Disappointing results]. *Rossiyskiy fermer*. 2010, no. 10, pp. 23.
15. Silvestrov G. Krest'yanskiy lyud sokhranit' [Save peasant people]. *Rossiyskiy fermer*. 2011, no. 10, pp. 26-28.
16. Uzun V. Ya. Sel'skoe khozyaystvo Rossii: tochki rosta i zony zapusteniya [Russian agriculture: growing points and areas of desolation]. *Ekonomika sel'skokhozyaystvennykh i pererabatyvayushchikh predpriyatiy*. 2012, no. 4, pp. 27-35.
17. Ushachev I. Ustoychivoe razvitie agroproduktivnogo sektora: osnovnye napravleniya i problemy [Sustainable development of the agri-food sector: the main trends and challenges]. *APK: ekonomika, upravlenie*. 2006, no. 4, pp. 5-10.
18. Ushachev I. Nauchnoe obespechenie programmy razvitiya sel'skogo khozyaystva na 2008-2012 gg. [Scientific support of Agriculture Development Programme for 2008-2012]. *Ekonomist*. 2008, no. 4, pp. 19-30.

19. Shelepa A. Modernizatsiya agropromyshlennogo proizvodstva Dal'nego Vostoka neobkhodima [The Far East requires modernization of agricultural production]. *APK: ekonomika, upravlenie*. 2013, no. 5, pp. 22-30.
20. Shkul'skaya L. V., Shirokova T. K. *Kadrovaya problema v sel'skom khozyaystve Rossii* [Personnel problem in Russian agriculture]. Moscow: Institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya, 2009.
21. Csaki C., Lerman Z. Land Reform in Ukraine: The First Five Years. *World Bank Discussion Paper*, 1997, no. 371.
22. Csaki C., Lerman Z., Sotnikov S. Farm Sector Restructuring in Belarus: Progress and Constraints. *World Bank Technical Paper*, 2000, no. 475.
23. Denisova L. *Rural Women in the Soviet Union and Post-Soviet Russia*. London; N.Y.: Routledge, 2010.
24. FAS Staff. Russian Government Continues to Support Cattle Sector. *GAIN Report*, 2013, no. RS1335.
25. Ioffe G., Nefedova T. Areas of Crisis in Russian Agriculture: A Geographic Perspective. *Post-Soviet Geography and Economics*, 2000, vol. 41, no. 4, pp. 288-305.
26. Ioffe G., Nefedova T. Marginal Farmland in European Russia. *Eurasian Geography and Economics*, 2004, vol. 45, no. 1, pp. 45-59.
27. Ioffe G., Nefedova T., Zaslavsky I. *The End of Peasantry? The Disintegration of Rural Russia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
28. Ioffe G., Nefedova T., De Beurs K. Land Abandonment in Russia: A Case Study of Two Regions. *Eurasian Geography and Economics*, 2012, vol. 53, no. 4, pp. 527-549.
29. Kiselev S., Romashkin R. Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production. *ICTSD Issue Paper*, 2012, no. 40.
30. Laruelle M. Conservatism as the Kremlin's New Toolkit: an Ideology at the Lowest Cost. *Russian Analytical Digest*, 2013, no. 138, pp. 2-5.
31. Laruelle M. Anti-Migrants Riots in Russia: the Mobilizing Potential of Xenophobia. *Russian Analytical Digest*, 2013, no. 141, pp. 2-4.
32. Lerman Z., Csaki C., Feder G. *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. Lanham: Lexington Books, 2004.
33. Lerman Z., Sedik D., Pugachov N., Goncharuk A. *Rethinking Agricultural Reform in Ukraine*. Halle: IAMO, 2007. [www.iamo.de/dok/sr\\_vol38.pdf](http://www.iamo.de/dok/sr_vol38.pdf).
34. Maksimenko M. Government Support and Decreasing Feed Prices to Stimulate Poultry Production. *GAIN Report*, 2013, no. RS1351.
35. O'Brien D., Patsiorkovski V., Dershem L. *Household Capital and the Agrarian Problem in Russia*. Aldershot: Ashgate Publishers, 2000.
36. Rau V., Skul'skaya L., Shirokova T. Recent Trends and Factors of Resource Intensity in the Agricultural Sector. *Studies on Russian Economic Development*, 2013, vol. 24, no. 4, pp. 336-343.
37. Riker C. Russian Government Discusses Additional Support for Meat and Dairy. *GAIN Report*, 2013, no. RS1323.
38. Riker C., Maksimenko M. Livestock and Products Annual: 2013 Livestock and Products Annual Report. *GAIN Report*, 2013, no. RS1357.
39. Skul'skaya L., Shirokova T. Agriculture and its Staffing. *Studies on Russian Economic Development*, 2009, vol. 20, no. 4, pp. 410-419.
40. Tsygankov A. *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2010.
41. Vassilieva Y. Agricultural Budget 2013 Increased by 41 Billion Rubles. *GAIN Report*, 2013, no. RS1353.
42. Wegren S. Russian Agrarian Policy under Putin. *Post-Soviet Geography and Economics*, 2002, vol. 43, no. 1, pp. 26-40.
43. Wegren S. Food Security in the Russian Federation. *Eurasian Geography and Economics*, 2013, vol. 54, no. 1, pp. 22-43.

# ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И ВЫВОДЫ ИЗ ТЕОРИИ

## Татьяна РАДЧЕНКО

кандидат экономических наук, начальник  
Управления по конкурентной политике  
Аналитического центра при Правительстве РФ  
(107078, Москва, просп. Академика Сахарова,  
д. 12); научный сотрудник Центра исследований  
конкуренции и экономического регулирования  
РАНХиГС при Президенте РФ.  
E-mail: t\_rozyskul@mail.ru

## Елена ПАРШИНА

советник Управления по конкурентной политике  
Аналитического центра при Правительстве РФ  
(107078, Москва, просп. Академика Сахарова,  
д. 12), аспирантка кафедры конкурентной  
и промышленной политики экономического  
факультета МГУ им. М. В. Ломоносова.  
E-mail: el.parshina@gmail.com

## Аннотация

В статье представлены результаты эмпирического анализа применения института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) российскими органами государственной власти в 2013 году. Анализ показал, что в настоящее время процедура не соблюдается не только содержательно, но и с формальной точки зрения. В целом выполнение процедурных требований ведомствами можно оценить на уровне не выше 50%. С переходом на децентрализованную систему проведения ОРВ ключевой остается проблема «принципала—агента», преодоление которой возможно путем лимитирования количества проводимых ОРВ и ужесточения контроля качества.

**Ключевые слова:** группы интересов, качество государственного управления, оценка регулирующего воздействия, публичные обсуждения, проблема «принципал—агент».

ОКОВОЩА • ПОЛІТІКА

OKONOMIA • POLITIKA

Т Е О Р И Я

## Введение

Государство играет важнейшую роль в формировании правил игры для экономических агентов и их поведения на рынке. Значение имеют не только принимаемые законы, но и механизмы разработки и принятия этих законов. Содержание и применение именно этих механизмов определяют, насколько эффективно будут работать законы, к каким координационным и распределительным эффектам они приведут и будут ли они способствовать повышению общественного благосостояния.

Выбор специфических технологий проектирования формальных институтов и тем более последовательное соблюдение этих технологий зависят от системы стимулов экономических агентов, вовлеченных в процесс принятия решения. Стимулы, влияющие на выбор стратегии социально-экономического развития страны, определяют качество институционального проектирования и степень вовлеченности технологий проектирования институтов в систему государственного управления [Шаститко, 2008; Коалиции для будущего, 2007].

В свою очередь, несистемность и несогласованность принимаемых решений зачастую выражаются не только в постоянно

изменяющемся законодательстве, но главное — в размывании сигналов для бизнеса. Неясна не только повестка ближайших изменений, но и основные направления планируемых реформ и развития современной государственной политики. Отсюда короткий горизонт планирования, замедление темпов экономического роста даже в тех сферах экономической деятельности, которые относительно благополучно пережили кризис: торговля, строительство и сфера услуг.

Внедренный в 2010 году в систему государственного управления институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) был призван повышать качество принимаемых государством решений. В качестве основной области применения была обозначена сфера предпринимательской и инвестиционной деятельности. Именно это обуславливает пристальное внимание бизнес-сообщества к данному инструменту и активное публичное обсуждение практики его применения в контексте улучшения условий ведения предпринимательской деятельности.

Накопившийся опыт использования ОРВ уже позволяет сделать некоторые выводы. Проведенный анализ российской практики применения ОРВ показал крайне неоднозначные результаты. С одной стороны, имеется положительный опыт применения ОРВ в целях предупреждения введения новых барьеров для бизнеса. Но, с другой стороны — в силу отсутствия системно проводимой оценки эффективности инструмента о положительном опыте можно судить исключительно по отдельным удачным примерам и упоминаниям представителей органов власти [Стенограмма., 2013]. В свою очередь, анализ широкой практики применения показывает негативную картину применения ОРВ в целом и децентрализованной системы в частности. При этом причины неуспеха применения этого инструмента в России кроются не только и не столько в системе стимулов, заложенных непосредственно в процедуре ОРВ, но и в самом характере принимаемых политических и социально-экономических решений, а соответственно, и в системе всей законопроектной деятельности в России.

Цель данной статьи — не только обозначить ключевые проблемы применения института ОРВ в России на базе эмпирического анализа соблюдения его базовых принципов, но и сформулировать предложения по повышению эффективности его применения.

## **1. Оценка регулирующего воздействия: теория и различие подходов**

В настоящее время, как отмечают некоторые исследователи, тенденция к дерегулированию, возникшая главным образом в странах с переходной экономикой в рамках повышения привлекательности инвестиционного климата и снижения регуляторного давления на бизнес, а следовательно, на экономический рост, сменяется новой. Неудачи дерегулирования поставили вопрос о необходимости коррек-

тировки выбранного пути, и акцент реформы управления был смещен от «дерегулирования любыми средствами» в сторону взвешенного подхода и выбора наиболее эффективного способа дерегулирования, а также повышения качества способов регулирования в тех сферах, где оно еще осталось. В свою очередь, основным предметом оценки стал не общий уровень и степень регулирования, а его эффективность, последовательность и прозрачность. Качество регулирования не может быть достигнуто изменением общего количества правил, оно требует выстраивания особого дизайна институтов надзора [Dunlop et al., 2012]. В ряде случаев такой подход может реализовываться через создание новых элементов регулирования и контроля «государства за государством», что фактически является компенсацией ранее допущенных ошибок дерегулирования, среди которых ошибки второго рода (отказ от регулирования там, где он не оправдан), а также дискредитация дерегулирования и возможностей рыночного механизма координации среди участников экономического обмена [Крючкова, Шаститко, 2006. С. 21]. Мировой опыт показывает, что взвешенный подход к проведению реформ и повышение качества текущего регулирования реализуется через процедуру оценки регулирующего воздействия. Лидерами в продвижении этого инструмента стали страны ОЭСР. При этом масштаб внедрения института разнится: от простой перспективной оценки влияния законодательного изменения на государственный бюджет до полномасштабной оценки эффектов на всех этапах изменения (с момента понимания необходимости ее проведения до оценки результатов ее реализации) [Киселева, 2011. С. 80—81].

Исследователи отмечают, что при анализе практики применения ОРВ обнаруживается, что при переходе от декларации принятия механизма к его внедрению основные принципы инструмента воплощаются весьма разнообразно. Каждая страна в рамках различных контекстов применения инструмента реализует и соблюдает свой баланс основных принципов ОРВ и форматов его внедрения. Так, в работе Радаэлли [Radaelli, 2010], где сравнивается действие механизма ОРВ в странах ЕС и в странах Северной Америки, автор утверждает, что институциональные факторы могут предопределять то, какая модель механизма ОРВ будет применена. Выделяют четыре формы применения ОРВ в зависимости от преобладания того или иного аспекта в рамках практики применения механизма.

*Политическое использование.* ОРВ вводится для контроля агента со стороны принципала. Ряд исследователей подходят к толкованию механизма оценки регулирующего воздействия как к взаимодействию принципала и агента посредством работы государственного органа власти. Таким образом, при оценке эффектов государственной политики возникает агентская проблема, когда приобретателем оценки является ведомство, дающее оценку своей законодательной инициативе за счет и в интересах налогоплательщиков. Последние же ну-

ждаются в эффективном механизме контроля качества этой оценки. Этой концепции соответствует американская система. В ЕС трактовка несколько шире. В частности, ОРВ позволяет странам-членам ограничивать законотворческую деятельность Европейской комиссии, являясь таким образом контролером бюрократии. В зависимости от конструкции принципалом может выступать как общество (налогоплательщики), так и специально назначенный орган. Агентом выступает разработчик акта.

*Инструментальное использование.* Процесс оценки может быть использован для большей обоснованности причин и эффектов механизмов, которые лежат в основе реализуемой политики. Стремление к доказательной политике — тенденция последнего времени. В рамках данного подхода при проведении ОРВ подчеркивается важность анализа и выявления выгод и издержек предполагаемых регуляторных изменений. Как правило, именно такой подход и анонсируется, но на практике может сводиться либо к политическому, либо к формальному подходу.

*Коммуникативное использование.* Лучшие практики использования механизма ОРВ предполагают наличие общественного обсуждения предполагаемых институциональных изменений, которые позволяют более полно оценить эффекты внедрения предлагаемых регуляторных мер. Иными словами, ОРВ предоставляет площадку для взаимодействия регулятора и тех, на кого распространяются эффекты принимаемых решений. В данном случае цель ОРВ состоит, главным образом, в предоставлении этой площадки для диалога и для определения позиций различных сторон, а не для устранения имеющихся разногласий.

*Формальное применение.* Декларативное принятие механизма ОРВ представляет собой такое использование, когда механизм либо настолько упрощается, что теряет свой практический смысл, либо вообще по существу не внедряется. Вместе с тем значительная часть исследований в большей степени склонна приводить успешные примеры внедрения ОРВ. Примеры формального применения ОРВ в России будут показаны ниже.

Эмпирические исследования также свидетельствуют о гибкости и определенной универсальности ОРВ: механизм оценки может быть использован для достижения набора очень разных целей. Как правило, подход к анализу качества проведенной ОРВ состоит в оценке того, насколько тщательно и последовательно была соблюдена процедура, в частности насколько обоснованные и объективные критерии оценки лежали в основе анализа выгод и издержек [Hahn, Litan, 2005]. Фактически исследователи оценивают, насколько соблюдаются основополагающие принципы оценки регулирующего воздействия норм государственной политики. Общепризнанными считают принципы, перечисленные ОЭСР в своих рекомендациях по улучшению качества госрегулирования и подготовленные по ре-

зультатам анализа систем государственного управления в различных странах и опыта их реформирования [ОЕСД, 1995; 2005; 2012]. Именно эти принципы стали основой для формирования национальных моделей ОРВ<sup>1</sup>. Традиционно в работах по ОРВ авторы ссылаются на 10 рекомендуемых ОЭСР базовых вопросов, ответы на которые способны привести к выбору наилучшего варианта решения той или иной проблемы.

1. Верно ли определена проблема?
2. Доказана ли необходимость государственного вмешательства?
3. Является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства?
4. Есть ли правовые основания для подобного рода вмешательства?
5. На каком уровне такое вмешательство должно производиться?
6. Оправдывают ли выгоды от такого регулирования те издержки, с которыми оно будет связано?
7. Наблюдаемо ли распределение эффектов (выгод и издержек) между различными социальными группами?
8. Является ли регулирование четким, последовательным, понятным и доступным для адресата регулирования?
9. Все ли заинтересованные стороны имели возможность высказать свое мнение по поводу предлагаемого способа регулирования?
10. Как будет достигаться соблюдение принятых правил?

Представители ОЭСР, и прежде всего Шарль-Анри Монтэн, внесли большой вклад в изучение прикладных вопросов совершенствования процедуры ОРВ в разных странах с точки зрения реализации и повышения качества регуляторной политики. Что касается теоретического контекста, то в последнее время исследователи смотрят на этот вопрос со стороны различных концепций, пытаясь объяснить, каким образом механизм ОРВ функционирует [Turnpenny et al., 2009], в частности с точки зрения теории политического контроля бюрократии [Radaelli, 2010], институционального анализа [Sager, Rissi, 2011; Dunlop, 2010], а также предпринимают попытки выявить факторы, определяющие выбор того или иного дизайна процедуры ОРВ в различных странах [Nilsson et al., 2008]. Подход новой институциональной экономической теории был применен в работе А. Шаститко [Шаститко, 2013], где очерчен круг проблем эмпирической оценки эффектов государственной политики, в том числе проблемы формирования спроса и предложения такой оценки, а также проблемы соотношения приобретателей и бенефициаров оценки. Ввиду того, что ОРВ является одной из форм такой оценки, полученные автором выводы могут быть в полной мере отнесены к рассматриваемой в данной статье проблеме. В той же работе отмечено, что оценка эффектов государственной политики сопряжена с возникновени-

---

<sup>1</sup> Зарубежный опыт использования процедур ОРВ в рамках системы государственного управления см., например, в: [Заморонова и др., 2005].

ем ошибок первого (избыточные запреты в правоустановлении или избыточные наказания в правоприменении) и второго рода (недостаточно жесткие запреты или недостаточное наказание). При этом одно и то же явление может по-разному оцениваться участниками отношений. Так, возможна ситуация, когда агенты рынка заявляют о доминировании ошибок первого рода, то есть о слишком жестком государственном регулировании, тогда как государственные органы исходят из доминирования ошибок второго рода. Таким образом, оценки одних и тех же явлений зависят от вовлеченных в них групп специальных интересов. При этом получение полноценной обратной связи относительно эффектов государственной политики, так же как и консолидация самого спроса на эту оценку, сталкивается с проблемой коллективных действий, возрастающей с увеличением разнородности и масштаба группы бенефициаров [Benham, Keefer, 1991]. Таким образом, помимо непосредственно достоверности проводимых оценок и обоснованности используемых методов оценки, ключевое значение имеет то, какие заинтересованные группы вовлечены в процесс оценки эффектов.

При этом основополагающим является вопрос о технологиях создания институтов и спросе на них. ОРВ и публичные консультации являются элементом таких технологий. В рамках теории общественного выбора на этот вопрос можно посмотреть через призму стимулов государства как «кочующего» или «стационарного бандита» [McGuire, Olson, 1996]. Так, стимулы к инвестициям в институты и соответственно в технологии производства этих институтов у «кочующего бандита» отсутствуют. В свою очередь, «стационарный бандит», максимизируя долгосрочные выигрыши, может продемонстрировать стабильный спрос на качественные институты и технологии их создания [Шаститко, 2008]. Иными словами, для наращивания ренты так называемый бандит (государство) должен создавать условия для получения доходов теми, кто является источником сбора этой ренты, — налогоплательщиками. Внедрением и последовательным соблюдением механизма ОРВ в отношении нормативных актов государство поддерживает такую технологию создания институтов, которая позволяет привлечь и учесть интересы тех самых налогоплательщиков — бизнеса.

Таким образом, вопрос дизайна ОРВ сопряжен как минимум с тремя теоретическими проблемами. Во-первых, с проблемой импорта институтов, их адаптации и адаптивности к страновым особенностям систем государственного управления. Во-вторых, с заинтересованностью «стационарного бандита» в создании стимулов долгосрочного развития, а следовательно, спроса на качественные институты, и в создании возможности участия бизнеса и граждан в формировании «правил игры». В-третьих, с проблемой «принципала—агента», возникающей как в связи с оценкой проекта НПА, так и с контролем качества и соблюдения порядка проведения ОРВ разработчиком до-

кумента или другим уполномоченным органом. В следующем разделе на базе анализа российского опыта мы попытаемся проанализировать, как воплощаются описанные выше теоретические конструкции на практике и с какими проблемами они связаны.

## 2. Применение ОРВ в России

*Спрос на ОРВ.* В России процедура оценки регулирующего воздействия в отношении законодательных инициатив стала применяться небольшими группами исследователей еще в начале 2000-х годов<sup>2</sup>. Как обязательная процедура ОРВ появилась в законодательстве в 2010 году и проводилась исключительно профильным департаментом Минэкономразвития России. Оценке подлежали проекты нормативно-правовых актов в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Кроме того, экспертизе стали подлежать и аналогичные действующие акты; в настоящее время она все еще проводится под руководством Минэкономразвития<sup>3</sup>. Кардинальные изменения в масштабе распространения ОРВ связаны с указом Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», которым был предусмотрен ряд мероприятий по повышению прозрачности и вовлеченности экспертного сообщества в обсуждение законодательных инициатив. Помимо проведения публичных консультаций и размещения соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет теперь федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) обеспечивают проведение ОРВ подготовленных ими проектов нормативных правовых актов (НПА) на всех стадиях подготовки указанных проектов (децентрализованная модель проведения ОРВ). Внедрение процедур ОРВ на региональном и муниципальном уровнях предполагается с 2014 и 2015 годов соответственно. В целях снижения издержек адаптации органами местного самоуправления ОРВ будет внедряться поэтапно до 2017 года: с 1 января 2015 года городскими округами, являющимися административными центрами субъектов Российской Федерации; с 1 января 2016 года муниципальными районами, городскими округами и внутригородскими территориями городов федерального значения; с 1 января 2017 года другими муниципальными образова-

---

<sup>2</sup> Так, например, полноценное ОРВ было применено в рамках совершенствования корпоративного законодательства в 2005 году. Помимо последовательного применения процедур ОРВ в книге [Авдашева и др., 2006] представлено обсуждение предлагаемых инициатив между экспертами.

<sup>3</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 года № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

ниями<sup>4</sup>. Наряду с этим ОРВ предполагается распространить на сферу налогового и таможенного законодательства, а также ввести ОРВ в отношении законопроектов, подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении и регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В целом такое последовательное внедрение ОРВ на всех уровнях власти и дальнейшее расширение сфер охвата подтверждает политическую поддержку института. О спросе на институт со стороны бизнеса свидетельствует участие бизнес-ассоциаций в обсуждении проектов НПА на различных площадках, главным образом трех крупнейших из них: РСПП, ОПОРА России, Деловая Россия. В свою очередь, в отличие от ассоциаций и крупного бизнеса малый и средний бизнес все еще редко участвует в обсуждении проектов НПА. Так, опрос *Online Market Intelligence* показал, что в обсуждении планируемых поправок принимают участие лишь около 23% предпринимателей. При этом среди тех, кто участвует в обсуждении, — 54% представителей среднего бизнеса. Что касается процедуры ОРВ, то 71% предпринимателей вообще о ней не знают. О ней знают лишь 18%. Вместе с тем примечательно, что среди тех, кто знает об ОРВ, более 70% считают процедуру эффективной и лишь 20% — неэффективной<sup>5</sup>. Больше всех процедуре доверяют представители среднего бизнеса. Таким образом, есть косвенные свидетельства того, что чем крупнее бизнес, тем больше у него заинтересованность в качественных институтах и тем выше спрос на технологии создания «правил игры» с участием бизнеса. В свою очередь, инертность малого бизнеса на данном этапе может быть компенсирована участием бизнес-ассоциаций, представляющих их интересы.

В настоящее время, когда на федеральном уровне действует Единый портал раскрытия информации о проектах НПА, а также разработаны методика и соответствующие формы к ней, требующиеся для унификации разработчиками представления информации, проведение оценки качества проводимых ОРВ значительно упростилось<sup>6</sup>. Электронный портал не только позволяет всем желающим участвовать в обсуждении законодательных инициатив, но и предоставляет широкую базу

---

<sup>4</sup> В соответствии с Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».

<sup>5</sup> Подробнее результаты опроса см.: <http://www.rg.ru/2014/04/08/predprinimateli.html>.

<sup>6</sup> В соответствии с методикой проведения оценки регулирующего воздействия, утвержденной Приказом Минэкономразвития России № 290 от 27 мая 2013 года «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия», разработчик проекта НПА обязан размещать информацию о нем на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в сети Интернет.

данных для анализа результатов таких обсуждений, формирования предложений для улучшения не только проектов НПА, но и непосредственно всей процедуры приведения ОРВ.

### 3. Описание базы данных

Запуск в 2013 году системы regulation.gov.ru в целях создания единой базы проектов НПА федерального значения позволил нам собрать, систематизировать и проанализировать размещенные в ней материалы, выявить проблемы и разработать предложения по их устранению, в том числе относительно применения процедуры ОРВ.

В целях анализа полноты и качества проведения органами власти ОРВ нами были отобраны проекты НПА, размещенные на сайте regulation.gov.ru с пометкой «ОРВ». Из них были оставлены НПА, находящиеся либо на стадии процедуры ОРВ, либо уже на стадии принятия акта. Таким образом, была сформирована выборка из 145 документов (проекты НПА), размещенных на портале regulation.gov.ru с момента начала его функционирования по 30 октября 2013 года (141 документ — на стадии завершенной процедуры ОРВ, 4 документа — на стадии принятия акта). По структуре документов почти две трети проходящих процедуру ОРВ проектов НПА приходится на ведомственные НПА, четверть — проекты постановлений Правительства РФ, 9% — проекты федеральных законов. В целом это примерно соответствует структуре внесенных в систему regulation.gov.ru документов по их типу. До 75% всех проектов НПА, содержащихся в системе, приходится на ведомственные документы.

Сформированная выборка была проанализирована с двух точек зрения: полнота и соблюдение порядка проведения процедуры ОРВ; качество проведенной ОРВ (анализ финального сводного отчета).

#### *Анализ соблюдения порядка проведения процедуры ОРВ*

Нами была проанализирована степень соблюдения порядка проведения процедуры ОРВ, в частности наличие всех необходимых документов на сайте regulation.gov.ru. Так, стандартный набор документов должен выглядеть следующим образом:

- протокол проведения публичного обсуждения и экспертной оценки;
- сводка предложений по итогам публичного обсуждения;
- текст проекта акта;
- сводный отчет, загруженный при публикации проекта акта;
- сводка предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта;
- финальный сводный отчет, подготовленный по итогам проведения всех процедур обсуждения и соответствующей корректировки проекта НПА;

- финальный текст проекта акта;
- сопроводительное письмо разработчика в Минэкономразвития России;
- заключение об ОРВ (подготовленное Минэкономразвития России).

Размещение этих документов проходит поэтапно. Этапы и анализ их соблюдения представлены в табл. 1.

В целом выполнение процедурных требований ведомствами можно оценить на уровне не выше 50%. Самым «провальным» можно считать этап публичных обсуждений при сборе предложений для разработки проекта НПА и при публичном обсуждении уже непосредственно представленного проекта НПА. Вторым по «провальности» можно считать тест на наличие заключений по итогам процедуры ОРВ. Заключение имеется только в 20% случаев. Хотя следует признать, что в ряде случаев крайний срок подготовки заключения по процедуре ОРВ еще не наступил.

Подробнее остановимся на анализе результатов проведения отдельных этапов ОРВ.

### *Обеспечение публичного обсуждения*

Протокол проведения публичного обсуждения перед публикацией проекта акта, сводка предложений по итогам такого обсуждения (формально этот документ представляет собой обобщение поступивших предложений по содержанию проекта акта после того, как разработчик уведомил на сайте о намерении разрабатывать такой документ) и сам проект акта размещены в 100% случаев. При этом анализ сводных предложений показал, что только в 13% случаев предложения в принципе поступали. Аналогичная статистика наблюдается и в отношении сводных предложений по итогам обсуждения проекта акта. Только в 16 из 139 опубликованных сводных предложений они были в принципе получены.

Такой низкий показатель дает основание сформулировать ряд гипотез. Во-первых, предположение о недостаточной информированности общественности о факте разработки проекта НПА по конкретной проблеме и о возможностях участия в таком обсуждении. Во-вторых, о низкой информированности групп интересов о возможностях участия в обсуждении проектов актов. В целом на подтверждение этой гипотезы указывают результаты опроса *Online Market Intelligence*, рассмотренные выше. В-третьих, о способности групп потенциальных адресатов вводимых норм с различными характеристиками к организации своих усилий к противодействию неэффективным нормам или, напротив, о поддержке эффективных. В-четвертых, о типе проблемы, которую пытаются решить с помощью введения НПА, проходящего процедуру ОРВ. Скажем, публичные обсуждения наиболее резонансных проектов могут проходить в других форматах, например в рамках работы Открытого Правительства либо на площадках различных ассо-

Т а б л и ц а 1

## Основные процедуры ОРВ

№ этапа	Содержание этапа	Тип НПА (количество документов)			Всего	Доля (%)	Вывод о соблюдении процедуры
		владельческие акты	постановление правительства	федеральный закон			
	Всего документов	95	37	13	145		
1	Протокол проведения публичного обсуждения и экспертной оценки	95	37	13	145	100	Протокол представляет собой уведомление о подготовке акта. Процедура соблюдается полностью
2	Сводка предложений по итогам публичного обсуждения (наличие предложений!)	12	2	5	19	13	Для большинства случаев характерна пустая сводка предложений. Предложения потупили лишь в 13% случаев
3	Текст проекта акта	95	37	13	145	100	Процедура соблюдается полностью
4	Сводный отчет, загруженный при публикации проект акта	94	37	8	139	96	Первичное размещение сводного отчета соблюдается не всегда. 4% проектов актов размещается без сопровождающего его сводного отчета
5	Сводка предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта (наличие предложений!)	11	2	3	16	11	Аналогично этапу 2 — в основном сводки предложений пустые. Реакции от экспертов удалось получить только по отношению к 11% проектов актов
6	Финальный сводный отчет из них соответствует требованиям полностью	72	35	5	112	77	
	частично	36	29	4	69	48	Финальный сводный отчет размещается почти в 2/3 случаев. При этом менее половины финальных сводных отчетов полностью соответствуют требованиям
	не соответствует	28	1	—	29	20	
7	Сопроводительное письмо	8	5	1	14	10	Количество сопроводительных писем соответствует числу финальных сводных отчетов
		94	37	8	139	96	
8	Итоговый текст НПА	3	1	0	4	3	Финальная версия акта размещается крайне редко, лишь в 3% случаев
9	Заключение по процедуре ОРВ	27	10	5	42	29	Заключения об ОРВ подготовлены лишь для трети проектов НПА, и лишь в 74% из них содержится результат в виде заключения о прохождении процедуры.
	Характеристика результата из них:	17	9	5	31	21	В остальных заключениях верифицировать итоговое заключение затруднительно
	положительное	15	8	4	27	19	
	отрицательное	2	1	1	4	3	

Источник: составлено авторами по данным [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

циаций и объединений. Некоторые же документы могут обсуждаться исключительно в рамках межведомственных согласований. Таким образом, нет четкого представления о том, какие типы документов (по содержанию и по статусу) должны подлежать процедуре ОРВ, а какие нет. Скажем, проект федерального закона «О внесении изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вводящий лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами, был внесен в Государственную Думу без проведения ведомством-разработчиком процедуры ОРВ, при том, что он очевидно обладает высокой степенью регулирующего воздействия.

Анализ в разрезе типа НПА (ведомственный документ, постановление Правительства РФ, федеральный закон) показывает, что максимально активного обсуждения удается достичь по проектам федеральных законов — 20—40%, минимального — по проектам постановлений (5%). Относительно ведомственных документов предложения поступают в 12% случаев. При этом предложения удалось получить только пяти ФОИВ: Ростехнадзор, ФАС России, Минтранс России, Минтруд России и ФМС России.

В текущих условиях вопрос обеспечения репрезентативности участников публичных обсуждений является все еще вторичным. Кроме того, полученные результаты указывают на то, что внедрение механизма ОРВ для ФОИВ не позволяет решать поставленную перед ним задачу — вовлечение общественности и экспертного сообщества как на ранних этапах постановки проблемы, так и в процесс разработки и обсуждения проектов НПА. Фактическое отсутствие предложений свидетельствует о том, что механизм ОРВ в настоящее время реализуется по форме (соблюдение процедур и этапов), но не по содержанию.

### *Подготовка сводного отчета*

Форма сводного отчета утверждена Приказом Минэкономразвития России № 290 от 27 мая 2013 года «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». Сводный отчет размещается на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) два раза: частично заполненный отчет размещается при публикации проекта НПА; финальный сводный отчет размещается после сбора и учета предложений к проекту акта.

В первый раз, одновременно с проектом акта, сводный отчет размещается в 96% случаев. Финальный сводный отчет присутствует только у 112 из 145 проектов НПА (77%). Если говорить о том, насколько они соответствуют утвержденному формату, то наиболее ответственно подходит к соблюдению установленного порядка Роспотребнадзор, разместивший финальные сводные отчеты почти для всех разработанных им проектов НПА (для 23 из 27 проектов НПА), при этом

только один отчет полностью соответствует установленной форме, а 22 из них — лишь частично. Примечательно, что один из отчетов Роспотребнадзора совсем не соответствует форме, поскольку вместо него на сайте размещен текст проекта НПА. Тем не менее по данному проекту НПА получено положительное заключение ОРВ от Минэкономразвития России, в котором указано, что все требования соблюдены. Напомним, что все рассмотренные проекты НПА, разработчиком которых является Роспотребнадзор, представляют собой ведомственные постановления. А это означает, что документ может не вноситься в правительство и не проходить межведомственное согласование. Иными словами, документ после прохождения ОРВ и получения положительного заключения может регистрироваться в Минюсте России и вступать в законную силу. В данном случае процедура ОРВ — единственный способ включиться в процесс оценки результатов применения данного проекта НПА внешним экспертам. Лучший результат в плане наличия и соответствия представленных сводных отчетов утвержденной форме демонстрируют Минкомсвязь России, Ростехнадзор, ФТС России.

Таким образом, финальный сводный отчет, который содержит в себе обосновывающие материалы относительно предлагаемого проекта НПА, размещается и соответствует требованиям менее чем в 50% случаев. При этом его отсутствие или ненадлежащее оформление не исключает положительного заключения ОРВ по проекту НПА.

#### 4. Подготовка проекта НПА

Проект НПА должен размещаться на едином портале дважды: первый раз совместно со сводным отчетом для проведения публичных консультаций по проекту документа, второй раз — по итогам проведения публичных консультаций и учета полученных предложений от участников обсуждений. Если в первый раз документ размещается в 100% случаев, то во второй — лишь в 3% случаев (встречается всего 4 раза из 145). Если мы исходим из того, что разработчик не вывешивает проект акта повторно потому, что тот не меняется по сравнению с первоначальной формой, то можно сделать следующий вывод: публичные обсуждения, даже в том случае, когда они имеют место, не приводят к изменению текста проекта НПА. Даже с учетом того, что из 145 только к 16 были получены комментарии и предложения участников обсуждений, те 4 итоговых проекта НПА, которые в конечном счете были размещены, в рамках публичного обсуждения не получили предложений. Второе возможное объяснение такого факта — разработчик не хочет показывать, каким образом были учтены или не учтены полученные предложения от участников обсуждений.

Также следует отметить тот факт, что на момент размещения уведомления о намерениях разрабатывать проект НПА и сбора предложений для его разработки проекты НПА, как правило, уже готовы

либо находятся на финальной стадии подготовки. С одной стороны, это разумно с позиции разработчика, потому что срок для разработки проекта после первых публичных обсуждений составляет порядка одного месяца, что для качественной проработки НПА может быть недостаточным. С другой стороны, эта же ситуация может указывать на то, что разработчик не планирует в большой степени учитывать предложения участников и, вероятно, на них даже и не рассчитывает, если принимать во внимание низкую вовлеченность общественности в обсуждение законодательных инициатив на едином портале, в том числе на самых ранних этапах. Об этом свидетельствуют и наши наблюдения при формировании базы данных: имели место случаи, когда разработчиком по ошибке вместе с уведомлением размещался и проект акта. Это же подтверждают и результаты исследования, проводимого НИСИПП [Стенограмма круглого стола, 2013]. Такой результат свидетельствует в пользу «провальности» первого этапа ОРВ — сбор предложений относительно дальнейшего проекта НПА. Причины в данном случае системны: проблемы целевого информирования, сложности с постановкой проблемы для участников обсуждения и с неопределенностью дальнейшего формата документа.

## 5. Заключение об ОРВ

Заключение об ОРВ готовится Минэкономразвития России после получения от ФОИВ всех необходимых для этого документов. Согласно установленным требованиям в заключении делается вывод о соблюдении всех процедур проведения ОРВ и о наличии или отсутствии избыточных барьеров для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также о возникновении расходов бюджетов всех уровней. Минэкономразвития России выполняет контролируемую функцию, в большей степени сведенную к оценке соблюдения процедур. Вместе с тем, если проект акта содержит положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия, Минэкономразвития России может провести публичные консультации с органами власти и иными организациями. Фактически возможность дополнительных консультаций означает частичное дублирование тех этапов, которые должны или могут осуществляться разработчиком проекта НПА как в процессе проведения ОРВ, так и в процессе общественных обсуждений и согласительных совещаний с заинтересованными ФОИВ.

Из всей выборки в 145 проектов НПА заключение ОРВ было получено менее чем на треть документов: 42 заключения ОРВ, из них 27 положительных, 4 отрицательных, в остальных такая характеристика не указана. Отсутствие заключений по большей части проектов НПА связано не только с тем, что по ряду из них срок окончания подготовки такого заключения еще не наступил. В большинстве случаев налицо несоблюдение сроков подготовки такого заключения.

Отрицательные заключения по процедуре ОРВ получили МИД России (2 заключения, то есть 100% документов разработчика, вносимых на процедуру ОРВ), Минфин России, ФАС России (по одному заключению). Причинами выдачи отрицательного заключения стали: нарушение разработчиком процедуры проведения публичного обсуждения проекта акта; неинформирование заинтересованных групп; неверное определение степени регулирующего воздействия проекта акта; отсутствие оценки финансовых последствий принятия проекта акта. Самыми успешными ФОИВ в части получения положительного заключения ОРВ стали Минфин России и ФНС России (по 4 из 10 положительных заключений), ФТС России (4 из 6). Отметим, что 100% разработанных документов Минэкономразвития России получили положительное заключение ОРВ. Роспотребнадзор — 30% положительных заключений ОРВ (8 из 27), при этом напомним: наш анализ показал, что ведомством необходимые требования были соблюдены не в полной мере. Кроме того, зачастую сам текст заключения ОРВ не размещен на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru), что затрудняет анализ обоснования положительного или отрицательного заключения Минэкономразвития России.

Текущий децентрализованный порядок подготовки заключения ОРВ переносит функции по проведению содержательных работ (посредством подготовки сводного отчета) и согласовательных работ в рамках публичных обсуждений на ведомства-разработчики. В полномочиях Минэкономразвития России остается только контроль факта соблюдения всех процедур и возможного возникновения барьеров для ведения бизнеса и роста расходов из бюджета.

Вместе с тем процедура ОРВ и заключение по ней продолжают носить формальный характер в силу того, что обсуждение проектов в рамках процедуры практически отсутствует. В тех случаях, когда предложения поступают, они порой носят совсем общий и неконструктивный характер, что позволяет разработчику легко исключить их из рассмотрения в качестве несодержательных. Такая ситуация приводит к тому, что сохраняется система «контроля государства государством» на предмет соблюдения формы, а не содержания ОРВ. При этом даже несоблюдение формы не всегда является причиной отрицательного заключения.

Возможность привлечения заинтересованных органов власти и организаций в процессе подготовки заключения, с одной стороны, позволяет учесть их экспертные позиции, но, с другой — по сути, дублирует ту работу, которую ведомства должны делать как в рамках публичных обсуждений, так и в процессе согласительных совещаний с другими ведомствами.

Размещение заключения об ОРВ в открытом доступе является финальной стадией процедуры. Отрицательное заключение об ОРВ может стать основанием для доработки проекта НПА. Но при этом отрицательное заключение не указывает на то, что нужно дорабо-

тать, а лишь констатирует факт того, что могли быть не учтены все предложения участников. К сожалению, информация о том, какое количество проектов НПА, получивших отрицательное заключение, было принято, отсутствует. При этом даже при условии получения положительного заключения об ОРВ нет гарантии того, что разработчиком будет внесен в Правительство РФ и направлен на регистрацию в Минюст именно тот проект документа, на который был получен положительный отзыв.

А процедура учета результатов проведения экспертизы действующих НПА организована значительно лучше. По результатам экспертизы Минэкономразвития России в случае выявления в актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, вносит в Минюст России и другие органы власти предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или их отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

## **6. Анализ качества проводимых ОРВ**

Для оценки качества проводимых ОРВ нами были проанализированы финальные сводные отчеты к проектам НПА. В соответствии с утвержденной формой структура сводного отчета отражает суть предлагаемых изменений и построена таким образом, чтобы ответить на следующие вопросы:

- на решение какой проблемы направлен проект НПА, каковы последствия его введения и условия, при которых проблема может быть решена без вмешательства со стороны государства;
- каков международный опыт решения аналогичной проблемы;
- какова цель и альтернативные способы решения проблемы;
- кто является основными заинтересованными группами лиц, их возможные новые обязательства, ограничения и связанные с этим расходы;
- возможность возникновения новых функций, полномочий и расходов государственных органов всех уровней;
- существуют ли риски решения проблемы предложенным способом;
- какие индикативные показатели и необходимые для достижения заявленных целей мероприятия потребуется реализовать.

В целом такой подход соответствует рекомендациям ОЭСР, описанным выше. Фактически содержательная подготовка этого отчета должна помочь самому разработчику проекта НПА лучше разобраться в проблеме, в ее формулировке и путях решения.

Нами был проанализирован факт заполнения ключевых пунктов сводного отчета, а также предпринята попытка оценить релевантность представленной в сводном отчете информации по описанной проблеме (там, где это было возможно).

Таким образом, анализ финального сводного отчета проводился по нескольким ключевым пунктам:

- факт заполнения раздела об анализе международного опыта и факт наличия этого опыта;
- факт заполнения раздела о наличии иных способов решения существующей проблемы, указание хотя бы на один альтернативный способ решения данной проблемы;
- факт указания групп участников (группы интересов) и оценки их количества;
- факт заполнения пункта о возникновении новых функций у государственных органов, об изменении трудозатрат и само наличие новых функций;
- факт заполнения количественной оценки возникающих новых расходов у государства и факт наличия этих расходов;
- факт заполнения и наличия новых обязанностей или изменения существующих обязанностей указанных ранее групп участников;
- факт наличия новых расходов групп участников отношений;
- факт наличия показателя достижения цели и его адекватность.

Отметим, что мы намеренно не включали в анализ вопрос о наличии проблемы: ее формулировка всегда присутствует. Форма сводного отчета предполагает описание проблемы, на решение которой направлен проект НПА. Но в связи с тем, что в значительной части случаев в качестве проблемы обозначается поручение вышестоящих органов или иное распоряжение, оценить понимание сути проблемы, которую разработчики пытаются решить данным актом, затруднительно.

Таким образом, нами были проанализированы 112 финальных сводных отчетов, размещенных на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) среди первоначальной выборки в 145 проектов НПА (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Результаты анализа финальных сводных отчетов

№	Характеристика отчета	Количество	Доля (%)
1	Анализ международного опыта (факт заполнения)	53	47
2	Наличие международного опыта	29	26
3	Назван хотя бы один альтернативный способ решения проблемы	5	4
4	Обоснование выбора способа (факт заполнения)	56	50
5	Группы участников отношений (факт заполнения)	97	87
6	Оценка количества участников (факт заполнения)	50	45
7	Новые функции госоргана (факт заполнения)	88	79
8	Изменение трудозатрат госорганов (факт заполнения)	33	29
9	Наличие/количество новых функций у госоргана	11	10
10	Факт наличия новых расходов у государства	1	1
11	Факт наличия новых расходов у бизнеса	9	8
12	Факт наличия показателя достижения цели	36	32

Источник: составлено авторами по данным [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

Даже на уровне факта заполнения (без анализа релевантности) анализ сводных отчетов показал еще менее «радужную» картину, чем выполнение порядка проведения ОРВ. Если исходить из предположения о том, что выбор в пользу введения конкретного изменения в законодательство должен производиться на базе сравнительных преимуществ одного способа над другим, то становится очевиден провал в разделе описания альтернативных способов решения проблемы. Пункт сводных отчетов, касающийся наличия иных способов решения проблемы, заполняется очень формально — преимущественно указывается, что иных способов решения данной проблемы не существует. Так, данный раздел заполнен в 68 из 112 отчетов (61%), однако только в 5 отчетах назван хотя бы один альтернативный способ решения указанной проблемы, среди них отчеты Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Минфина России, Ростехнадзора и ФТС России.

Анализ международного опыта проводится несколько лучше: в 53 из 112 сводных отчетов (47%) этот пункт хотя бы заполнен, при этом наличие международного опыта отмечено только в 29 из них (26%). По данному вопросу лучше всего показало себя Минкомсвязь России, которое проанализировало зарубежный опыт по всем своим проектам НПА. Также анализ был проведен для значительной части проектов НПА Минфина России, Минприроды России, Росфинмониторинга, Ростехнадзора. Вместе с тем следует признать, что ссылка на успешный зарубежный опыт не является исключительным рецептом для решения проблем в российской экономике, и тем более залогом его успешного применения в России. Поэтому необходимость данного пункта в форме сводного отчета остается дискуссионным вопросом.

В большинстве отчетов присутствует указание на группы участников отношений (87% отчетов), новых функций государственных органов (79%) и новых обязанностей групп участников отношений (76%). Однако их заполнение происходит достаточно формально — так, указание численности групп участников отношений присутствует только в 45% отчетов, изменение трудозатрат органов власти оценивается только в 29% отчетов, в большинстве из которых указывается, что изменения трудозатрат не происходит. Также обращает на себя внимание тот факт, что среди групп участников, как правило, указываются непосредственно адресаты норм, в то время как реальные группы интересов (а не только группы участников отношений!), на которые могут распространяться последствия вводимых мер, гораздо шире. Эта проблема заложена непосредственно предложенной формой сводного отчета. В качестве основных групп интересов, чьи выгоды и расходы, риски и возможности учитываются, рассматривается исключительно государство в виде разных уровней власти и непосредственно субъекты регулирования (бизнес). Зачастую интересы граждан — конечных потребителей продукции объектов регулирования — остаются вне

рамок оценки эффектов принимаемых решений. Уже одно только это свидетельствует об отсутствии необходимости включать в анализ выгоды и издержки более полного круга заинтересованных лиц, и уж тем более их привлечения к обсуждению законодательных инициатив.

Что касается заполнения части с обоснованием изменения расходов из бюджетов всех уровней, то этот раздел заполняется также очень редко и достаточно формально (33%). Изменение функций ФОИВ, их перераспределение и оптимизация трудовых затрат не сопровождаются соответствующими изменениями в расходной части. Возможный рост расходов отмечается лишь в отношении одного документа (ведомственный документ Ростехнадзора).

Новые обязательства и новые расходы для групп участников отношений возникают чаще — в 8% случаев, большая часть из которых связана с проектами постановления Правительства.

Расходы субъектов регулирования являются одним из факторов определения степени регулирующего воздействия этого документа. На практике, когда, по мнению разработчика, расходы не возникают, он по собственному усмотрению устанавливает степень воздействия. Как показано в исследовании НИСИПП<sup>7</sup>, в абсолютном большинстве сводных отчетов разработчик указывает среднюю степень воздействия, что позволяет установить относительно средний срок для публичных консультаций — 30 дней (15 дней — для документов с низкой степенью воздействия, 60 дней — для документов с высокой степенью воздействия). Таким образом, эксперты НИСИПП пришли к выводу, что маркер важности проекта акта не работает. Возможная причина также кроется в действующем порядке установления такого маркера — разработчик, заинтересованный в скорейшем принятии своего документа, снижает возможные барьеры, в том числе временные, в том числе за счет занижения степени регуляторного воздействия документа.

Последняя компонента сводного отчета, которую мы анализировали, — индикативные показатели достижения цели. Только в 36 сводных отчетах (32%) приведен показатель, с помощью которого может быть оценено, насколько достигнута поставленная цель. При этом более или менее адекватным его можно назвать только в половине случаев. Дело в том, что для ряда документов показатель в принципе невозможно установить, а если и возможно, то он носит общий характер. Его достижение будет зависеть от множества иных действий и мероприятий госорганов, общероссийских и мировых тенденций.

Если обращаться к искомой методологии проведения ОРВ, предлагаемой в том числе ОЭСР, на заключительном этапе ОРВ нужно получить ответ на вопросы: как будет проводиться мониторинг реализации вводимых положений и каким образом будет осуществляться последующая оценка их эффективности. В настоящее время мониторинг

<sup>7</sup> С результатами исследования НИСИПП можно ознакомиться по ссылке: [http://nisse.ru/business/article/article\\_2114.html](http://nisse.ru/business/article/article_2114.html).

эффективности практически не проводится, даже на уровне контроля обозначенных в сводном отчете показателей, в том числе потому, что эти показатели так и остаются не вовлеченными в общий процесс отчетности ФОИВ либо эти показатели (носящие преимущественно общий характер) отслеживаются на уровне оценки общих результатов деятельности ФОИВ, в рамках иных мероприятий (например, планов деятельности ФОИВ, реализуемых программ и пр.).

Минэкономразвития России осуществляет экспертизу действующих НПА в рамках утвержденных планов на полугодовой основе. Но очевидно, что такая экспертиза не в состоянии оценить эффективность всех документов. Вместе с тем формальное установление в сводном отчете показателей с набором мероприятий по достижению цели и их мониторингу в дальнейшем может привести к тому, что оценка эффективности принятых НПА будет осуществляться на базе мониторинга достижения этих показателей, что никоим образом не будет указывать на эффективность принятого НПА.

Подводя итоги, следует еще раз отметить, что в настоящее время большая часть разделов сводного отчета, призванного объяснять необходимость вводимого изменения, если и заполняется федеральными органами власти, то преимущественно формально. Это актуально для формирования групп интересов, которых вводимое изменение касается непосредственно или косвенно, в том числе в части новых обязательств, ограничений, расходов и доходов; при определении и изменении функций, полномочий, трудозатрат и расходов государства. Однако достаточно плохо обстоит дело с обоснованием необходимости государственного вмешательства, главным образом потому, что ФОИВ в большинстве своем даже не задаются вопросом об альтернативных путях решения существующей проблемы, для решения которой и предполагается вносить в действующее законодательство изменения.

### **Выводы и предложения**

Сложившаяся ситуация с применением ОРВ в России приводит нас к двоякому выводу. С одной стороны, в настоящее время проведение ОРВ федеральными органами власти на всех ее этапах в большей степени представляет собой формальное выполнение требований — без глубокого анализа решаемой проблемы, без попытки поиска эффективного механизма ее решения с максимальными сравнительными преимуществами, без оценки реальных эффектов для всех групп интересов. При этом даже формальные требования соблюдаются не всегда. С другой стороны, этот механизм обладает большим потенциалом повышения качества государственного управления посредством более глубокого анализа проблемы и поиска способов ее решения. Несмотря на множество «поверхностных» ОРВ, имеется и успешный опыт на уровне федерального и регионального законодательства. При

этом наиболее успешными ОРВ можно считать те, что проводились независимыми экспертами, в том числе в рамках пилотных проектов и вне рамок официальной процедуры.

Сформированные в России правила проведения ОРВ в целом соответствуют рекомендациям международных организаций и лучшему зарубежному опыту. Институт также получил политическую поддержку. В свою очередь, ключевой проблемой применения ОРВ федеральными органами власти остается проблема «принципала—агента». Децентрализация процедуры проведения ОРВ привела к тому, что ведомства — разработчики проектов НПА (агенты) осуществляют процедуру лишь формально, а ведомство-контролер не справляется в полной мере с содержательным анализом проведенных ОРВ. Контроль осуществляется лишь на предмет соблюдения порядка проведения процедуры. При этом формальный характер свойственен практически всем ведомствам, а не только тем, которые перегружены законопроектной деятельностью и, соответственно, проведением ОРВ. В свою очередь, некачественное применение ОРВ чревато подрывом доверия к институту как к инструменту, способному повысить качество регуляторной среды.

Проведенный анализ уже позволяет сформулировать ряд рекомендаций и предложений по совершенствованию методики, форм, порядка и процедур проведения ОРВ федеральными органами власти. Но все они преимущественно сводятся к большей бюрократизации и формализации процесса, что при текущей практике проведения ОРВ, а именно при формальном соблюдении процедур, и сложившемся несистемном, во многом даже ситуативном изменении действующего законодательства, не приведет к желаемому результату. Не стоит ожидать, что поведение разработчиков изменится в связи с детализацией сводного отчета, с введением стандарта проведения публичных консультаций и порядка отбора проектов НПА для ОРВ.

Тем не менее в качестве рекомендаций, которые могли бы несколько улучшить ситуацию, лишь незначительно ее бюрократизируя, можно указать, во-первых, формирование порядка и критериев отбора проектов нормативных актов для проведения ОРВ. Ведомства, например на базе своих общественных советов, могли бы организовать работу по формированию критериев отбора таких проектов НПА. После их утверждения общественными советами критерии могут быть вынесены на утверждение в Правительственную комиссию по проведению административной реформы или в иной правительственный орган. Это могло бы решить проблему специфичности законопроектной деятельности каждого отдельного ведомства. Формирование таких критериев, с одной стороны, снизит произвольность отбора документов для ОРВ, а с другой — сможет несколько лимитировать поток ОРВ, повысив их качество.

Лимитирование количества проводимых ОРВ должно обязательно сопровождаться повышением требования к качеству проводимых

оценок. Именно поэтому Минэкономразвития как контролирующий орган должен уделять больше внимания не формальному соблюдению порядка проведения ОРВ, а содержательному анализу представляемых сводных отчетов.

Во-вторых, необходима популяризация работоспособности и эффективности инструмента ОРВ как работоспособного механизма. В настоящее время до конца не сформировался спрос на инструмент ОРВ со стороны основных получателей эффекта. Причин тому множество — от фактической неинформированности о существовании такого инструмента и его возможностях и негативного опыта участия в процедуре до подрыва доверия к действенности инструмента в отсутствие видимых эффектов. В целях демонстрации результативности и эффективности инструмента может быть предложено следующее. На уровне Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации может быть отобрано несколько проектов нормативных актов, на примере которых будет проведена процедура ОРВ с последовательным и неукоснительным соблюдением всех требований.

В качестве еще одной рекомендации можно назвать снижение темпов форсирования внедрения процедуры ОРВ в новые сферы экономических отношений и иные уровни государственной власти. Внедрение процедуры ОРВ в регионах и муниципалитетах в текущих условиях является преждевременным и может привести к неэффективному расходованию средств региональных и местных бюджетов.

#### Литература

1. Авдашева С. Б., Кокорев Р. А., Крючкова П. В., Плаксин С. М., Шаститко А. Е. Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства / Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2006. 255 с.
2. Киселева Е. Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождение, подходы // Оценивание программ и политик: методология и применение: материалы коллоквиума. Вып. 6 / Под ред. Д. Б. Цыганкова. М.: Высшая школа экономики, 2011. 159 с.
3. Коалиции для будущего. Стратегии развития России / Коллектив экономистов «СИГМА». М.: Промышленник России, 2007. 112 с.
4. Крючкова П. В., Шаститко А. Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4. С. 21—31.
5. Заморонова Н. Г., Крючкова П. В., Луковкина Е. В., Тамбовцев В. Л. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Под ред. П. В. Крючковой; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2005. 279 с.
6. Стенограмма круглого стола «Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности». 28 ноября 2013 года / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации // *Современная конкуренция*. 2013. № 6. С. 3—32.
7. Шаститко А. Е. Институциональная среда предпринимательской деятельности (Стимулы, ограничения, стратегии развития) // *Общественные науки и современность*. 2008. № 2. С. 24—35.

8. *Шаститко А. Е.* Тезаурус проблем оценки эффектов государственной политики // Экономика и управление: проблемы, решения. 2013. № 11. С. 113—126.
9. *Benham L., Keefer Ph.* Voting in Firms: the Role of Agenda Control, Size and Homogeneity // Economic Inquiry. 1991. Vol. 29. No 4. P. 706—719.
10. *Dunlop C. A., Maggetti M., Radaelli C. M., Russel D.* The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta-analysis of EU and UK Cases // Regulation & Governance. 2012. Vol. 6. No 1. P. 23—45.
11. *Dunlop C. A.* The Temporal Dimension of Knowledge and the Limits of Policy Appraisal: Biofuels Policy in the UK // Policy Sciences. 2010. Vol. 43. No 4. P. 343—363.
12. *Hahn R. W., Litan R. E.* Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe // Journal of International Economic Law. 2005. Vol. 8. No 2. P. 473—508.
13. *McGuire M. C., Olson M.* The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. 1996. Vol. 34. No 1. P. 72—97.
14. *Nilsson M., Jordan A., Turnpenny J., Hertin J., Nykvist B., Russel D.* The Use and Non-Use of Policy Appraisal in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union // Policy Sciences. 2008. Vol. 41. No 4. P. 335—355.
15. *OECD.* Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris, 1995.
16. *OECD.* Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Paris, 2005.
17. *OECD.* Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris, 2012.
18. *Radaelli C. M.* Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment // Scandinavian Political Studies. 2010. Vol. 33. No 2. P. 164—188.
19. *Radaelli C. M.* Regulating Rule-Making Via Impact Assessment // Governance. 2010. Vol. 23. No 1. P. 89—108.
20. *Sager F., Rissi C.* The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy — The Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland // Evaluation. 2011. Vol. 17. No 2. P. 151—163.
21. *Turnpenny J., Radaelli C., Jordan A., Jacob K.* The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions // Journal of European Public Policy. 2009. Vol. 16. No 4. P. 640—653.

---

**Tatiana RADCHENKO**, Cand. Sci. (Econ.), head of Department for Competition Policy, Analytical Center for the Government of the Russian Federation (12, prosp. Akademika Sakharova, Moscow, 107178, Russian Federation); research assistant, Center for Competition and Economic Regulation Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: t\_rozyskul@mail.ru.

**Elena PARSHINA**, adviser of Department for Competition Policy, Analytical Center for the Government of the Russian Federation (12, prosp. Akademika Sakharova, Moscow, 107178, Russian Federation); graduate student researcher, Department of Competition and Industrial Policy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University. E-mail: el.parshina@gmail.com.

### **Regulatory Impact Assessment in Russia: Application and Lessons from Economic Theory**

#### **Abstract**

The article presents the results of an empirical analysis of application of the regulatory impact assessment (RIA) by the Russian state authorities in 2013. Analysis showed that

currently the procedures of RIA are not respected from both — meaningful and formal — points of view. Overall implementation of the procedural requirements by state authorities can be assessed at a level not higher than 50%. Since decentralization of RIA application the key problem has being the «principal-agent» problem, which may be resolved by limiting the number of conducted RIA and tighter quality control.

*Key words: stakeholders, the quality of state governance, regulatory impact assessment, public consultation, “principal-agent” problem.*

### References

1. Avdasheva S. B., Kokorev R. A., Kriuchkova P. V., Plaksin S. M., Shastitko A. E. *Ispol'zovanie otsenok reguliruiushchego vozdeistviia dlia sovershenstvovaniia korporativnogo zakonodatel'stva* [Use of regulatory impact assessments for the improvement of corporate law]. Biuro ekonomicheskogo analiza. Moscow: TEIS Publ., 2006. 255 p.
2. Kiseleva E. N. Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia : poniatie, proiskhozhdenie, podkhody [Regulatory Impact Assessment: concept, origin, approaches]. Tsygankov D. B. (ed.) *Materialy kollokviuma “Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primenenie”*. Iss. 6. Moscow: HSE Publ., 2011. 159 p.
3. Kollektiv ekonomistov “SIGMA”. *Koalicii dlia budushchego. Strategii razvitiia Rossii* [Coalition for the Future: Development Strategy of Russia]. Moscow: Promishlennik Rossii Publ., 2007. 112 p.
4. Kriuchkova P. V., Shastitko A. E. Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia i modernizatsiia sistemu gosudarstvennogo regulirovaniia [Regulatory Impact Assessment and modernization of the system of state regulation]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2006, no 4, pp. 21-31.
5. Zamorenova N. G., Kriuchkova P. V., Lukovkina E. V., Tambovtsev V. L. *Printsipy i protsedury otsenki tselesoobraznosti mer gosudarstvennogo regulirovaniia* [Principles and procedures to assess the feasibility of state regulation]. Kriuchkova P. V. (ed.). Biuro ekonomicheskogo analiza. Moscow: TEIS Publ., 2005. 279 p.
6. Analiticheskii tsentr pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii. Stenogramma kruglogo stola “Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia: povyshenie effektivnosti gosudarstvennogo upravleniia ili vypolnenie formal'nosti” [Roundtable Transcript “Regulatory Impact Assessment: improving the efficiency of public administration or fulfillment of formalities”]. 28 november 2013 g. *Sovremennaia konkurentsia*, 2013, no 6, pp. 3-32.
7. Shastitko A.E. Institutional'naia sreda predprinimatel'skoi deiatel'nosti (Stimuly, ogranicheniia, strategii razvitiia) [Institutional environment of entrepreneurial activity (Incentives, constraints, development strategies)]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2008, no 2, pp. 24-35.
8. Shastitko A. E. Tezaurus problem otsenki effektivnosti gosudarstvennoi politiki [Problems thesaurus of the public policy effects evaluation]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniia*. 2013, no 11, pp. 113-126.
9. Benham L., Keefer Ph. Voting in Firms: the Role of Agenda Control, Size and Homogeneity. *Economic Inquiry*. 1991, vol. 29, no. 4, pp. 706-719.
10. Dunlop C. A., Maggetti M., Radaelli C. M., Russel D. The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta-analysis of EU and UK Cases. *Regulation & Governance*, 2012, vol. 6, no. 1, pp. 23-45.
11. Dunlop C. A. The Temporal Dimension of Knowledge and the Limits of Policy Appraisal: Biofuels Policy in the UK. *Policy Sciences*, 2010, vol. 43, no. 4, pp. 343-363.
12. Hahn R. W., Litan R. E. Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe. *Journal of International Economic Law*, 2005, vol. 8, no. 2, pp. 473-508.
13. McGuire M. C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, 1996, vol. 34, no. 1, pp. 72-97.
14. Nilsson M., Jordan A., Turnpenny J., Hertin J., Nykvist B., Russel D. The Use and Non-Use of Policy Appraisal in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union. *Policy Sciences*, 2008, vol. 41, no. 4, pp. 335-355.

15. OECD. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris, 1995.
16. OECD. *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris, 2005.
17. OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris, 2012.
18. Radaelli C. M. Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment. *Scandinavian Political Studies*, 2010, vol. 33, no. 2, pp. 164-188.
19. Radaelli C. M. Regulating Rule-Making Via Impact Assessment. *Governance*, 2010, vol. 23, no. 1, pp. 89-108.
20. Sager F., Rissi C. The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy — The Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland. *Evaluation*, 2011, vol. 17, no. 2, pp. 151-163.
21. Turnpenny J., Radaelli C., Jordan A., Jacob K. The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions. *Journal of European Public Policy*, 2009, vol. 16, no. 4, pp. 640-653.

# КОЭФФИЦИЕНТ ЗАМЕЩЕНИЯ ТРУДОВОЙ ПЕНСИИ КАК КРИТЕРИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

**Аркадий СОЛОВЬЕВ**

доктор экономических наук,  
профессор Финансового университета  
при Правительстве РФ,  
начальник Департамента актуарных расчетов  
и стратегического планирования ПФР (125993,  
Москва, ГСП-3, Ленинградский просп., д. 49).  
E-mail: Sol26@100.pfr.ru

## Аннотация

Коэффициент замещения в практике деятельности государственных пенсионных систем служит важнейшим индикатором эффективности страховой пенсионной системы, поскольку позволяет оценивать уровень замещения пенсией утраченного заработка работника. При проведении международных сопоставлений коэффициент замещения используется как основной показатель уровня пенсионного обеспечения. Поэтому коэффициент замещения всё чаще предлагают рассматривать в качестве целевого ориентира в процессе реформирования пенсионной системы. В России данный показатель является очень популярным не только среди специалистов в области пенсионного обеспечения и представителей органов власти, но и в самых широких кругах общественности. Однако говорить о грамотном и эффективном применении в России коэффициента замещения в настоящее время можно с большой осторожностью вследствие существования двух основных блоков проблем использования коэффициента замещения в России: несоответствия международным стандартам и проблемы непосредственно методологии расчета.

**Ключевые слова:** пенсионная система, застрахованные лица, трудовая пенсия, коэффициент замещения, методология расчета.

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

## Введение

**Н**овый этап пенсионной реформы в очередной раз поставил вопрос об эффективности отечественной пенсионной системы и необходимости научного обоснования долгосрочной стратегии ее развития. Эффективность страховой системы измеряется уровнем страхового возмещения при наступлении страхового случая по отношению к размеру уплаченной страховой премии. Если исходить из общеустановленного критерия эффективности страховой системы применительно к решению практических задач оценки развития современной пенсионной системы, основанной на трудовой природе формирования пенсионных прав каждого гражданина<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Для граждан, не участвующих в трудовых отношениях, современное социальное государство предусматривает в качестве материального обеспечения при достижении определенного возраста, инвалидности или потере кормильца соответствующее социальное пособие, условия выплаты и размер которого не обуславливаются степенью участия гражданина в процессе формирования общественных благ. В нашей стране такие граждане получают аналогичное пособие, которое, однако, содержит в своем определении слово «пенсия», хотя и не соответствует его экономической природе, что с теоретических позиций вносит существенную путаницу в методологию пенсионного обеспечения, а с практических позиций тормозит реализацию страховых принципов пенсионной реформы, поскольку для большинства граждан социальная пенсия отождествляется с государственной системой пенсионного обеспечения и гарантией прожиточного минимума.

оценка эффективности страховой пенсионной системы должна означать соотношение размера назначенной трудовой пенсии и нормативной стоимости пенсионных прав в сопоставимый временной период.

Данное соотношение используется в общемировой практике экономического анализа пенсионных систем как наиболее интегральный показатель, который называется коэффициентом замещения трудовой пенсией утраченного (застрахованного) заработка/дохода. Экономическая сущность коэффициента замещения обусловлена социальными и экономическими особенностями государственной пенсионной системы в целом и трудовой пенсии в частности как объектов оценки.

В свою очередь, стоимость пенсионных прав в страховой пенсионной системе выполняет функцию стоимости страховой премии в том случае, если она исчисляется исходя из нормативно установленного размера тарифа, уплата которого в течение нормативной продолжительности трудового стажа обеспечивает необходимый уровень материального потребления пенсионера в течение всего периода дожития.

Помимо полноты, точности и достоверности закладываемых в расчет показателей проблема заключается в учете условий обеспечения всеобщей доступности пенсионной системы для различных категорий и демографических групп населения, а также ее экономической и социальной справедливости.

### **1. Экономическая сущность коэффициента замещения трудовых пенсий**

Для оценки эффективности пенсионной системы необходимо исходить из ее экономических и социальных особенностей.

Экономическая обоснованность и социальная справедливость пенсионного обеспечения достигается, как показывает практика успешных западных пенсионных систем, благодаря строгой реализации базового страхового принципа — долгосрочной актуарной устойчивости (бюджетной сбалансированности), который основан на учете двух отличительных особенностей пенсионных систем (рис. 1):

- принцип эквивалентности пенсионных прав и пенсионных обязательств;
- принцип солидарного перераспределения пенсионных прав.

Экономическое содержание принципа эквивалентности означает, что размер государственных пенсионных обязательств (трудовой пенсии) перед застрахованным лицом непосредственно зависит (а в идеале должен стремиться к тождеству) от накопленных (в денежных или условных единицах) пенсионных прав этим лицом.

Принцип эквивалентности прав и обязательств позволяет создавать конкретные экономические стимулы для всех участников системы пенсионного страхования в соответствии с законодательно заданными целевыми ориентирами, то есть получением трудовой пенсии в «установленном» размере. При этом сам «установленный» размер

формализуется в полном соответствии с объективными внесистемными условиями и ограничениями: макроэкономические параметры, принимаемые для долгосрочных бюджетных проектировок, демографические характеристики населения (показатели гендерные, возрастные, рождаемости и смертности и т. п.) и др.

В современной признанной международной практике государственного пенсионного обеспечения законодательно регламентированный порядок исчисления размера трудовой пенсии применяется как экономический механизм формирования застрахованным лицом достойного (в конкретный период времени) уровня материального обеспечения при наступлении страхового случая<sup>2</sup>.

В современной мировой практике такой установленный уровень признаётся не менее 40% утраченного заработка пенсионера (конвенция МОТ № 102) и выше: 45% утраченного заработка (конвенция МОТ № 128) и 50% (ЕКСО)<sup>3</sup>. При этом подразумевается, что во всех случаях этот размер не может быть ниже уровня минимально допустимого потребления пенсионера, что не позволяет непосредственно сопоставлять этот показатель с отечественными количественными аналогами типа ПМП, МРОТ, среднестатистической зарплаты и среднего размера трудовой пенсии.

Другой принцип страхового пенсионного обеспечения — принцип солидарности в страховой пенсионной системе представляет собой экономически обоснованный инструмент распределения финансовых ресурсов, который должен обеспечивать полную и справедливую реализацию государственных пенсионных обязательств перед каждым застрахованным лицом, сформированных в соответствии с его трудовыми правами.

Принцип солидарности позволяет расширить охват участников обязательного страхования за счет экономически обоснованного перераспределения как текущих поступлений финансовых ресурсов в пользу застрахованных лиц, сформировавших себе пенсионные права в объеме, недостаточном для нормативно установленного потребления (от более обеспеченных граждан), так и будущих/прогнозных финансовых ресурсов между трудоспособным и нетрудоспособным поколениями граждан.

Экономический механизм солидарного перераспределения не должен носить произвольный характер, чтобы не нарушать первый

---

<sup>2</sup> Важно подчеркнуть, что в экономически развитых странах по мере совершенствования пенсионного обеспечения, расширения охвата участников пенсионной системы, повышения уровня материального благосостояния, а также изменения демографических параметров (увеличение ожидаемой продолжительности жизни и соответственно — количества пенсионеров) государственные программы с установленными размерами пенсий дополняются как государственными, так и негосударственными (корпоративными и индивидуальными) пенсионными программами с установленными взносами. Последние практикуются в разных формах: как чисто сберегательно-накопительной, так и условно-накопительной (с элементами солидарного перераспределения).

<sup>3</sup> Интересно отметить, что общемировой критерий уровня пенсионного обеспечения был экономически обоснован и социально признан еще в середине прошлого столетия (1952 год) и до настоящего времени сохраняет свою актуальность как базовое условие выполнения Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения».

страховой принцип — эквивалентности прав и обязательств застрахованного лица. Для этого масштабы солидарного перераспределения должны законодательно устанавливаться на весь страховой пенсионный период (в отечественных условиях это 70—80 лет), с одной стороны, а с другой — затрагивать только сегмент формирования пенсионных прав, но не применять различные методы перераспределения самих пенсионных обязательств.

В контексте отечественных законодательных пенсионных норм этот экономический принцип означает, что перераспределению могут подлежать только параметрические характеристики:

- тарифная политика (размеры взносов, их структура, потолок базы начисления и т. п.);
- минимальная стоимость страхового года;
- минимальная и нормативная продолжительность страхового стажа, как общеустановленная, так и льготная и др.

При этом сами пенсионные обязательства в течение всего страхового пенсионного цикла перераспределяться не должны. Это означает (для самих застрахованных лиц) на практике, что гарантируется предусмотренный законодательно установленным размером пенсии уровень материального обеспечения и соответственно — поддержание покупательной способности заработанной пенсии в течение всего фактического периода реализации пенсионных прав (дожития) независимо от изменения его нормативной величины.

Экономическая сущность коэффициента замещения вытекает из институциональной функции самой трудовой пенсии. Однако до сих пор нет методологической точности в определении институциональных параметров государственного пенсионного обеспечения, и в первую очередь его базового элемента — трудовой пенсии.

По своей институциональной природе в системе рыночных производственно-трудовых отношений трудовая пенсия представляет собой способ материального обеспечения работника при наступлении нормативно установленных событий — страховых случаев. В международной нормативной практике такими случаями приняты старость, инвалидность и потеря кормильца<sup>4</sup>.

Известное нормативное определение трудовой пенсии как «компенсации утраченного заработка в случае прекращения (или изменения условий) трудовой деятельности» представляет собой только один из способов исчисления размера трудовой пенсии [Международные и российские нормы пенсионного обеспечения., 2013. С. 57].

Из этого следует, что экономический механизм формирования пенсионных прав, так же как исчисления размера пенсии, должен исходить из актуарной формулы страхового баланса, который зави-

---

<sup>4</sup> Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». Ст. 26, п. 1; Конвенция МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца». Ст. 15, п. 1.

сит от накопленной суммы пенсионных прав к моменту наступления страхового случая:

- на общих основаниях (старость) — достижение законодательно установленного пенсионного возраста;
- на основании инвалидности — установление степени инвалидности;
- на основании утраты источника материального обеспечения — потеря кормильца.

Исходным признаком наступления страхового случая с соответствующим началом реализации пенсионных прав в установленном размере (выплата трудовой пенсии) должен служить возраст пенсионера, а также инвалидность или СПК.

Исходя из экономической сущности трудовой пенсии коэффициент замещения традиционно принят как показатель эффективности функционирования пенсионной системы по отношению к объекту пенсионной системы — застрахованному (защищаемому) лицу, выраженный через соотношение его пенсии и прежнего заработка.

Коэффициент замещения рассчитывается для пенсионеров, пенсия которым назначена в отчетном году, причем в расчете участвуют показатели пенсии, заработной платы и пособий на один и тот же временной интервал, то есть на момент назначения пенсии.

Однако в отличие от отечественной практики применения этого показателя в аналитических целях международная практика его применения для сопоставлений требует приведения в соответствие сложившихся методов общепринятым требованиям. Наиболее полно требования для международных сопоставлений уровня развития пенсионного обеспечения отражены в конвенции МОТ № 102.

Коэффициент замещения является индикатором эффективности страховой пенсионной системы, поскольку позволяет оценивать уровень замещения пенсией утраченного заработка работника. При проведении международных сопоставлений коэффициент замещения — это показатель уровня развития пенсионного обеспечения. Поэтому коэффициент замещения всё чаще предлагают рассматривать в качестве главного целевого ориентира развития пенсионной системы и базового индикатора реализации пенсионной реформы.

В России данный показатель наиболее популярен не только среди специалистов в области пенсионного обеспечения и представителей органов власти, но и в самых широких кругах общественности. Так, в утвержденной Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ говорится, что одной из задач развития пенсионной системы является обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 года № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

Однако говорить о грамотном применении в России коэффициента замещения в настоящее время следует с большой осторожностью из-за большого количества нерешенных проблем. Можно выделить два основных блока проблем использования коэффициента замещения в России — несоответствие международным стандартам и проблема непосредственно методологии расчета.

С позиции застрахованного лица применение солидарного коэффициента замещения противоречит природе пенсии как страховки на случай наступления старости, в таком контексте он может рассматриваться скорее как один из показателей уровня жизни пенсионеров. При этом для прогнозирования социально-экономического развития на государственном уровне также может возникать необходимость использования такого показателя, но применение термина «коэффициент замещения» к такому индикатору является некорректным.

В отечественной статистике среди показателей пенсионного обеспечения используется «соотношение среднего размера назначенных пенсий со средним размером начисленной заработной платы», но, что очень важно, без разрезности по видам выплат. Следует отметить, что в периодическом докладе Европейской комиссии «The Ageing Report» [European Commission, 2012] используется методология, схожая с расчетом солидарного коэффициента замещения для так называемого коэффициента выплат (*benefit ratio*) — это средний размер выплат государственной пенсии или государственной и частной пенсии как доля от средней заработной платы в экономике до налогообложения.

В международной статистике широко используется такой показатель, как средний брутто-коэффициент замещения<sup>6</sup> (*gross average replacement rate*) — то есть средний размер первой пенсии, исчисляемый в долях от средней заработной платы в экономике до налогообложения. Однако рассчитывается такой показатель только для доходо-ориентированных пенсий [European Commission, 2012]. В ЕС расчет этих показателей осуществляется на добровольной основе и не охватывает все страны-участницы.

В зарубежных аналитических центрах, как правило, используется несколько типов показателей коэффициента замещения. Одним из наиболее популярных следует признать так называемый теоретический коэффициент замещения. Этот показатель используется для характеристики уровня пенсионных выплат в расчете на первый год после выхода на пенсию и исчисляется в процентах к размеру индивидуального дохода перед выходом на пенсию. Другая особенность данного показателя заключается в том, что теоретические коэффициенты замещения рассчитываются для гипотетических работников (например, для работника с медианным доходом или работника с заработной платой, определенной пропорционально средней заработ-

---

<sup>6</sup> «Брутто» здесь означает «до налогообложения», «нетто» — после налогообложения, очищенный от налогов.

ной платы в экономике), а главное — с учетом действующих правил пенсионного страхования (текущий коэффициент замещения) и их изменения в будущем (потенциальный коэффициент замещения).

Так, в статистике стран ОЭСР при расчете брутто- и нетто-коэффициентов замещения рассматриваются в качестве типичных получателей граждане, выходящие на рынок труда в 20 лет и работающие до достижения пенсионного возраста, с медианным доходом или доходами, соответствующими 0,75, 1, 1,5 или 2 размера средней заработной платы в экономике. Далее происходит моделирование коэффициента замещения с использованием коэффициента наращивания и валоризации.

ОЭСР и Всемирный банк также оперируют показателем «относительный уровень пенсионных выплат», который представляет собой отношение назначенной пенсии работника к средней заработной плате в стране в год выхода на пенсию.

Несмотря на различия в методологиях между ОЭСР и Россией, именно статистические данные по коэффициенту замещения аналитического центра ОЭСР ввиду их доступности чаще всего используются нашими специалистами при международных сопоставлениях в пенсионной сфере. Это при том, что согласно расчетам ОЭСР брутто-коэффициент замещения в России составляет 62,7% для мужчин<sup>7</sup>. Однако опыт ОЭСР для нашей страны представляет особый интерес, поскольку при вступлении в эту организацию необходимо будет адаптировать нашу систему статистики под их требования и стандарты предоставления данных.

Интерес представляет также так называемый агрегированный коэффициент замещения, рассчитываемый в странах ЕС и публикуемый Евростатом, представляющий собой отношение медианных индивидуальных размеров пенсии до уплаты налога для застрахованных лиц в возрасте 65—74 лет к медианной индивидуальной заработной плате застрахованных лиц в возрасте 50—59 лет до уплаты налогов. Несмотря на свой усредненный характер, этот показатель несет в себе большую информативность и является более интересным для анализа эффективности функционирования пенсионной системы, чем солидарный коэффициент замещения, в первую очередь потому, что при его расчете учитываются медианные значения. Но в настоящее время в России нет возможности провести подобные расчеты из-за элементарного отсутствия данных в нужной разрезности по возрастам, не говоря уже о невозможности рассчитать медианные значения пенсии.

Поскольку рассматриваемые показатели характеризуют разные элементы пенсионной системы, то получаемые результаты существенно различаются, что необходимо учитывать при проведении международных сравнений (табл. 1). В международной практике к настоящему времени накоплен большой опыт анализа различных видов коэффи-

<sup>7</sup> Данные ОЭСР (<http://www.oecd.org/statistics/>).

Т а б л и ц а 1

**Коэффициенты замещения в странах ЕС,  
рассчитанные различными методами (в расчете на 2010 год)**

	Коэффициент выплат	Средний брутто- коэффициент замещения	Агрегиро- ванный коэффициент замещения	Брутто-коэффициент замещения	
	государственные пенсии			государствен- ные пенсии	все обязательные виды пенсий
Бельгия	39,2		46	42,0	42,0
Чехия	26,2	28,5	54	50,2	50,2
Дания	35,8		44	28,9	79,6
Германия	47,0	40,5	49	42,0	42,0
Эстония	38,7	36,0	55	25,5	57,8
Греция	35,9	59,3	42	95,7	95,7
Испания	55,3	72,4	53	81,2	81,2
Франция	39,8	58,8	67	49,1	49,1
Италия	48,5	79,5	53	64,5	64,5
Люксембург	58,7	78,3	68	87,4	87,4
Венгрия	31,2	38,4	60	44,4	75,8
Австрия	42,3	47,7	64	76,6	76,6
Португалия		56,9	53	53,9	53,9
Польша	46,7	49,1	57	28,7	59,0
Словения	19,2		45	62,4	62,4
Словакия	43,7	50,7	61	26,0	57,5
Финляндия	49,4	51,8	50	57,8	57,8
Швеция	35,3	35,4	60	31,1	53,8
Норвегия	48,1	49,1	50	46,1	53,1
ЕС 27	44,7	48,0	53	49,0	

*Источники:* [European Commission, 2012]; данные Евростата (<http://www.epp.eurostat.ec.europa.ec>); данные ОЭСР (<http://www.oecd.org/statistics/>) при заработной плате получателя (мужчины), равной средней заработной плате в экономике.

циентов замещения, которые положены в основу фундаментальных исследований (табл. 2).

Однако, несмотря на широкую распространенность использования коэффициента замещения, в настоящее время не существует общепризнанной типовой методологии его расчета. Это, в свою очередь, приводит к экономической несопоставимости данных при международных сравнениях. Наибольшее количество проблем при международных сопоставлениях связано с выбором предпенсионного дохода для расчета коэффициента замещения (см. табл. 2). В зависимости от способа исчисления данного показателя результаты расчетов могут сильно варьироваться. Так, например, согласно рекомендациям Всемирного банка обязательный коэффициент замещения для застрахованного лица должен составлять 60–63% от средней реальной заработной платы в течение всей его жизни и 42–44% — относительно финальной заработной платы [Biggs, Springstead, 2008].

В нашей научной литературе и практике методы исчисления коэффициента замещения и его составляющих до сих пор не регламен-

**Классификация коэффициентов замещения**

По источнику данных	<ul style="list-style-type: none"> <li>• теоретический (<i>theoretical</i>)</li> <li>• эмпирический (<i>empirical</i>)</li> <li>• имитационный (<i>simulated</i>)</li> </ul>
По временному горизонту	<ul style="list-style-type: none"> <li>• текущий (<i>current</i>)</li> <li>• перспективный (<i>prospective</i>)</li> </ul>
По моменту времени	<ul style="list-style-type: none"> <li>• поперечный (<i>cross-sectional</i>)</li> <li>• продольный (<i>longitudinal</i>)</li> </ul>
По степени агрегирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>• индивидуальный</li> <li>• средний</li> </ul>
По степени очищенности от налогов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• брутто-коэффициент замещения (<i>gross replacement rates</i>)</li> <li>• нетто-коэффициент замещения (<i>net replacement rates</i>)</li> </ul>
По измерению дохода: пенсия или располагаемый доход	<ul style="list-style-type: none"> <li>• простой коэффициент замещения</li> <li>• «всеохватывающий» коэффициент замещения (<i>«comprehensive» replacement rate</i>)</li> </ul>
В зависимости от предпенсионного дохода	<ul style="list-style-type: none"> <li>• коэффициент замещения, основанный на финальной заработной плате</li> <li>• коэффициент замещения, рассчитываемый на основе приведенной стоимости заработной платы в течение всей жизни</li> <li>• коэффициент замещения, рассчитываемый на основе заработной платы застрахованного лица, проиндексированной по средней заработной плате в экономике</li> <li>• коэффициент замещения, рассчитываемый на основе реальной средней заработной платы</li> </ul>

*Источник:* составлено автором по данным: European Commission; [Borella, Fornero, 2009]; [Biggs, Springstead, 2008].

тированы. Так, например, в качестве одного из целевых ориентиров долгосрочного развития пенсионной системы принято обеспечение коэффициента замещения, как указано в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ (далее — Стратегия) — 40%, исходя из минимальных норм пенсионного обеспечения, закрепленных в Конвенции № 102 МОТ, который должен исчисляться по строго регламентированному алгоритму. В то же время на практике используется алгоритм отмеченного выше «теоретического» коэффициента замещения, который предназначен для других аналитических задач.

Для того чтобы привести методы исчисления коэффициента замещения в соответствие с международной практикой, необходимо учитывать несколько моментов. Во-первых, расчет коэффициента замещения по Конвенциям МОТ и другим международным стандартам должен осуществляться не для среднего, а для типичного получателя. Под типичным получателем понимается квалифицированный рабочий мужского пола, у которого:

- заработная плата выше заработной платы 75% от всех подлежащих обеспечению лиц;
- либо выше 125% от средней заработной платы всех подлежащих обеспечению лиц;
- либо он слесарь или токарь на машиностроительном предприятии, за исключением электротехнического машиностроения.

Следует отметить, что заработная плата типичного реципиента — слесаря (без дифференциации по полу) соответствует средней зара-

ботной плате в экономике. Однако имеющаяся статистическая информация сложно применима для расчета коэффициента замещения, поскольку нет данных по дифференциации пенсий в соответствии с требованиями, предъявляемыми к типичным получателям.

При этом минимальные нормы социального обеспечения должны выполняться для типичного получателя, соответствующего определенным требованиям (это созвучно с теоретическим коэффициентом замещения), что также необходимо учитывать при использовании международных стандартов. Так, согласно Конвенции № 102 МОТ типичный получатель должен иметь 30 лет уплаты взносов или 20 лет резидентства и выходить на пенсию в 65 лет. В России же, согласно Стратегии, типичным получателем является застрахованное лицо, выходящее на пенсию в 60/55 лет (мужчина /женщина) и имеющее 35 лет стажа и среднюю заработную плату. Таким образом, получается, что при более низком пенсионном возрасте и при большем периоде уплаты взносов должен обеспечиваться больший коэффициент замещения, чем устанавливается Конвенцией № 102 МОТ.

Во-вторых, при попытках применить международные минимальные нормы социального обеспечения не учитывается моральная устарелость Конвенции № 102 МОТ. В настоящее время развитыми странами используются новые нормативные документы, устанавливающие более высокие минимальные нормы социального обеспечения (табл. 3).

Современными международными минимальными стандартами устанавливается коэффициент замещения для пенсий по старости на уровне 50% — для одного получателя, для пенсионера с женой — 65%. Следует отметить, что в табл. 3 не отображена Европейская хартия, поскольку в 1996 году она была пересмотрена и были установлены нормы, соответствующие пересмотренному Европейскому кодексу социального обеспечения; до 1996 года действовали нормы, соответствующие Конвенции № 102 МОТ (см. табл. 3).

Проводя сравнение минимальных стандартов для пенсионного страхования, установленных Европейским кодексом социального обеспечения и Конвенцией № 102 МОТ, следует также отметить увеличение требований к периоду уплаты взносов для типичного получателя с 30 до 40 лет. Также интерес представляет тот факт, что в пересмотренном Европейском кодексе социального обеспечения впервые коэффициент замещения был прописан не только для пенсионера с женой, но и для одного получателя. Здесь следует отметить, что в России учет иждивенцев при определении пенсии производится только при назначении некоторых видов пенсий по государственному обеспечению, а также при назначении фиксированного базового размера учитываются дети, находящиеся на иждивении<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Минимальные нормы социального обеспечения при назначении пенсии по инвалидности или по потере кормильца устанавливаются для типичного получателя с женой и двумя детьми или вдовы с двумя детьми.

Т а б л и ц а 3

**Международные минимальные нормы пенсионного обеспечения по старости**

Название	Категории получателей	Типичные получатели	Возраст (лет)	Стаж	Коэффициент замещения
Конвенция № 102 МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952)	По старости	Мужчина с женой в пенсионном возрасте	65	30 лет уплаты взносов или работы по найму либо 20 лет проживания в стране	40
Конвенция № 128 МОТ «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1967)	По старости	Мужчина с женой в пенсионном возрасте	65	30 лет уплаты взносов или работы по найму либо 20 лет проживания в стране	50
Конвенция № 131 МОТ «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (1970)*				20 лет уплаты взносов или работы по найму либо 15 лет проживания в стране	Должны быть увеличены на 10%
Европейский кодекс социального обеспечения (1964)	По старости	Мужчина с женой в пенсионном возрасте	65	30 лет уплаты взносов или работы по найму либо 20 лет проживания в стране	40
				3-летний стаж уплаты взносов, при условии, что оплачена половина ежегодного среднего количества взносов	
Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный) (1990)	По старости	Мужчина с женой в пенсионном возрасте	65	40 лет уплаты взносов или работы по найму либо 20 лет проживания в стране	65/50
		Только получатель		Н/д	

\* Дополняет Конвенцию МОТ № 128, носит рекомендательный характер.

Источник: составлено на основе соответствующих международных нормативно-правовых документов.

В настоящее время Россия не ратифицировала ни одного международного нормативно-правового документа, устанавливающего минимальные нормы социального обеспечения. В частности, Россия частично ратифицировала пересмотренную Европейскую хартию, однако ратификация так и не затронула статьи, связанные с минимальными нормами. Невозможность ратификации конвенций и подобных стандартов объясняется несоответствием высоким нормам социального обеспечения, заключенным в них для пенсий по старости, не говоря уже о нормах для пенсионных выплат по потере кормильца и инвалидности. Говорить о соответствии стандартам можно только после проведения соответствующих расчетов коэффициентов замещения с учетом всех требований для типичных получателей.

Таким образом, применять международные стандарты к российской пенсионной системе в настоящее время весьма затруднительно. Основными направлениями для решения проблем использования зарубежного опыта расчета коэффициента замещения и его адаптации к российской реальности являются:

- совершенствование статистического инструментария, обеспечение раскрываемости и доступности статистической информации на уровне ведущих аналитических центров;
- проведение фундаментальных исследований по расчетам коэффициента замещения с подробным изучением международного опыта;
- переход к гарантированному уровню индивидуального, а не солидарного коэффициента замещения при соблюдении получателем определенных требований по стажу и возрасту;
- разработка методологии расчета коэффициента замещения с учетом институциональных, параметрических и даже региональных особенностей отечественного пенсионного обеспечения. В частности, необходимо разработать методологию расчета каждого элемента пенсионной системы (например, в разрезе страховой и накопительной частей пенсии, в размере региональных коэффициентов замещения и т. п.), что допускается Конвенциями МОТ при высокой дифференциации доходов в стране.

## 2. Проблемы методологии исчисления коэффициента замещения

Проблемы исчисления коэффициента замещения обусловлены, во-первых, социальными и экономическими особенностями государственной пенсионной системы в целом и трудовой пенсии в частности как объектов оценки, а во-вторых, особенностями статистического учета и отчетности исходных параметров пенсионной системы.

Коэффициент замещения, по методологии МОТ, ориентирован на типичного получателя (бенефициария) по каждому виду трудовой пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца). При этом норматив коэффициента замещения для типичного получателя (бенефициария) пенсии составляет 40% прежнего заработка с учетом семейных пособий, выплачиваемых лицу, имеющему одинаковое с типичным получателем (бенефициарием) число и состав иждивенцев.

Установленный нормами МОТ коэффициент замещения должен обеспечивать охват не менее чем половины общей численности работающих по найму защищаемых лиц.

Экономический механизм материального обеспечения людей после завершения их трудовой деятельности является теоретически сложным и наименее исследованным элементом теории человеческого капитала. При этом система формирования пенсионных прав граждан не должна носить конъюнктурный характер (например, зависеть от политических интересов и/или социальных приоритетов), а должна

вытекать из институциональных принципов трудовой природы пенсионного обеспечения.

Данное требование обусловлено методологическими различиями между страховыми и нестраховыми способами пенсионного обеспечения и соответственно — между страховыми и нестраховыми механизмами финансирования (рис. 2). Существующая система обязательного пенсионного страхования содержит как страховые, так и нестраховые элементы. К первым относятся: выплата страховой части трудовой пенсии (далее СЧТП), выплата фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии на общих основаниях (далее ФБР), выплата накопительной части пенсии (далее НЧ). Эти функции являются страховыми по природе их формирования, зависят от объема сформированных пенсионных прав или от выполнения минимальных требований, предъявляемых при назначении пенсии.

Под нестраховыми элементами обязательного пенсионного обеспечения понимаются законодательно установленные доплаты к ФБР, или СЧТП, которые не связаны с реализацией страховых обязательств, в том числе солидарных, а обусловлены наличием социальных признаков (нестраховых): иждивенцев, группы инвалидности, достижения преклонного возраста, климатических рисков проживания, нестраховых периодов, включаемых в общую продолжительность страхового стажа.

Помимо учета страховых и нестраховых элементов пенсионной системы необходимо четко ответить на основной вопрос: что подлежит страхованию в течение периода получения пенсии — утраченный заработок застрахованного лица или минимальные государственные гарантии обеспечения его пенсионных прав при наступлении пенсионного возраста.

В отличие от общепринятых в мировой практике страховых пенсионных систем в процессе переходного периода в России сохраняются многочисленные нестраховые атрибуты, унаследованные от социалистической модели пенсионного обеспечения.

Основными компонентами современной пенсионной системы России являются:

- обязательное пенсионное страхование;
- государственное пенсионное обеспечение;
- дополнительное (негосударственное) пенсионное обеспечение.

Наряду с пенсионным обеспечением в рамках пенсионной системы реализуются иные многочисленные государственные функции: ежемесячные денежные выплаты, дополнительное материальное обеспечение отдельных категорий граждан, материнский (семейный) капитал, выплаты на уход за нетрудоспособными пенсионерами и др., которые финансируются из общеналоговых поступлений федерального бюджета.

Обязательное пенсионное страхование (ОПС) обеспечивает за счет обязательных страховых взносов страхователей (работодателей и индивидуальных предпринимателей) в Пенсионный фонд РФ предоставление застрахованным лицам трудовых пенсий по старости,

инвалидности и по случаю потери кормильца. Приведем основные параметры пенсионной системы.

Численность получателей трудовых пенсий составляет 36,9 млн чел., в том числе: по старости — 33,02 млн чел.; по инвалидности — 2,52 млн чел.; по случаю потери кормильца — 1,39 млн чел.

Средний размер трудовой пенсии для всех получателей (на 1 февраля 2012 года) составил 9093 руб., в том числе: по старости — 9482 руб.; по инвалидности — 5869 руб.; по случаю потери кормильца — 5697 руб.

Бюджетные расходы на выплаты трудовых пенсий составляют 4,03 трлн руб., в том числе: на пенсии по старости — 3757 млрд руб., на пенсии по инвалидности — 177 млрд руб., на пенсии по случаю потери кормильца — 95 млрд руб.

Одним из существенных отличий ПФР от традиционных моделей пенсионного страхования является высокая доля пенсий по случаю потери кормильца и инвалидности: в общей численности пенсионеров — около 11%<sup>9</sup>.

Это обусловлено тем, что многие застрахованные лица не могут выработать необходимый стаж для формирования полноценной пенсии по старости по причине высокой заболеваемости и травматизма на производстве. Не менее важная особенность российской системы пенсионного страхования заключается в самих пенсиях по старости, где доля пенсионеров с полноценным трудовым стажем составляет не более 70%, в то время как остальные выходят на пенсию задолго до общеустановленного пенсионного возраста — 60 и 55 лет соответственно.

Государственное пенсионное обеспечение (ГПО) за счет трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету ПФР, а также «силовым» министерствам и ведомствам, обеспечивает предоставление пенсий военнослужащим и членам их семей, федеральным госслужащим, лицам, пострадавшим в техногенных и радиационных катастрофах, а также социальных пенсий нетрудоспособным гражданам, не имеющим права на трудовую пенсию.

Выплаты пенсий по ГПО через систему органов ПФР осуществляются сегодня 3,25 млн пенсионерам, из них:

- пенсии военнослужащих и членов их семей — 57,6 тыс. чел.;
- пенсии федеральных государственных гражданских служащих — 55,9 тыс. чел.;
- социальные пенсии — 2854,6 тыс. чел.

Средний размер пенсии по государственному пенсионному обеспечению с 1 февраля 2012 года составлял 5981 руб., в том числе:

- пенсии военнослужащих и членов их семей — 7611 руб.;
- пенсии федеральных государственных гражданских служащих — 11 987 руб.;
- социальные пенсии — 5204 руб.

<sup>9</sup> В бюджетных расходах доля указанных категорий пенсионеров по объему финансовых расходов — менее 7%.

Общая сумма бюджетных расходов на финансирование ГПО составляет 233,3 млрд руб., в том числе 178,2 млрд руб. на наиболее социально значимую форму материальной поддержки нетрудоспособного населения — социальную пенсию.

Дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение (НПО) выполняет функцию повышения уровня жизни пенсионеров за счет накопленных в НПФ добровольных взносов работодателей и участников.

Участниками системы негосударственного пенсионного обеспечения являются около 6,7 млн чел., за которых дополнительные страховые взносы обычно уплачивают работодатели (естественные монополии, госкорпорации, финансово-кредитные и т. п. организации), располагающие ресурсами для реализации так называемых социальных пакетов в рамках специальных корпоративных пенсионных программ. Однако, несмотря на два десятилетия существования системы дополнительного пенсионного обеспечения, эта форма не получила такого распространения, как в западных странах. Даже в рамках указанных категорий работодателей размеры дополнительного страхования ничтожно малы: среднегодовой взнос работника и работодателя обычно не превышает 10 тыс. руб. Столь же незначительны и размеры выплат «дополнительных пенсий»: получателями пенсий из этой системы являются 1,4 млн чел., а средний размер их накопительной пенсии составляет не более 1,8 тыс. руб.

В российской пенсионной практике под обязательным накопительным компонентом понимается экономический механизм формирования пенсионных прав всех категорий застрахованных лиц, который охватывает всё население страны, независимо от профессиональной деятельности и уровня заработной платы и источника доходов. Иными словами, накопительному механизму придается статус законодательной универсальной нормы, что отличается от международной практики, в которой статус «обязательности» устанавливается не только государственными правовыми актами и нормами в сопровождении соответствующей административно-организационной инфраструктуры, но и гражданско-правовыми и трудовыми договорами.

Так, в странах ОЭСР накопительные механизмы пенсионного страхования достаточно широко практикуются в корпоративных и профессиональных пенсионных программах на основе долгосрочных профсоюзных трудовых соглашений. При этом все правовые параметры подобных профессиональных и корпоративных пенсионных программ не имеют статуса государственного универсального норматива, и существенно (часто принципиально) различаются между собой как по размерам тарифов, базе начисления, условиям уплаты (стажевые, должностные и профессиональные ограничения), организационные и экономические механизмы и условия выплаты (сроки и размеры дополнительных пенсий, учет социальных и медицинских факторов) и т. д.

Наиболее полно требования для международных сопоставлений уровня развития пенсионного обеспечения отражены в конвенции МОТ № 102.

Коэффициент замещения рассчитывается для типичного получателя (бенефициария) по каждому виду трудовой пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца). Норматив коэффициента замещения для типичного получателя (бенефициария) по каждому виду пенсии составляет 40% прежнего заработка с учетом семейных пособий, выплачиваемых лицу, имеющему одинаковое с типичным получателем (бенефициарием) число и состав иждивенцев. Установленный нормами МОТ коэффициент замещения должен обеспечиваться не менее чем 50% работающих по найму защищаемых лиц.

Стандартные требования к характеристикам типичного получателя следующие. Типичный получатель (бенефициарий) должен соответствовать установленным Конвенцией МОТ № 102 требованиям по полу, стажу (табл. 4), числу иждивенцев (табл. 5) и возрасту (для пенсии по старости). В качестве типичного получателя (бенефициария) для всех видов трудовой пенсии принимается лицо мужского пола.

Т а б л и ц а 4

**Требования к стажу типичного получателя трудовой пенсии**

По старости	30 лет уплаты взносов или работы по найму
По инвалидности	15 лет уплаты взносов или работы по найму
По случаю потери кормильца	15 лет уплаты взносов или работы по найму

Т а б л и ц а 5

**Требования к числу и составу иждивенцев типичного получателя (бенефициария) трудовой пенсии**

По старости	Жена пенсионного возраста
По инвалидности	Жена и двое детей
По случаю потери кормильца	Вдова с двумя детьми

Требования Конвенции № 102 к возрасту типичного получателя предъявляются только к получателям пенсий по старости с целью защитить их страховые права и ограничиваются предельным возрастом не выше 65 лет, который у нас полностью соблюдается.

В связи с тем, что трудовая пенсия в Российской Федерации исчисляется исходя из заработной платы застрахованного лица и в ее составе преобладают выплаты, формируемые и финансируемые за счет страховых взносов, выбор типичного получателя осуществляется в соответствии со ст. 65 Конвенции № 102. Ст. 65 предусматривает осуществление расчета пенсии для типичного получателя на основании заработной платы наемного работника мужского пола, занятого квалифицированным ручным трудом. Таким образом, в части заработной платы понятия «типичный получатель» и «наемный работник мужского пола, занятый квалифицированным ручным трудом», идентичны.

В качестве наемного работника мужского пола, занятого квалифицированным ручным трудом, предусматриваются несколько вариантов<sup>10</sup>:

а) слесарь или токарь в машиностроении, за исключением электро-технического машиностроения;

б) или лицо, считающееся типичным представителем квалифицированного ручного труда, занятое в той основной отрасли экономической деятельности и в том ее подразделении, где работает наибольшее количество экономически активных защищенных лиц мужского пола или кормильцев защищенных лиц;

с) или лицо, чей заработок равен или выше заработка 75% всех защищенных лиц, определяемого за год или за более короткий период, как это может быть установлено;

д) или лицо, чей заработок равен 125% среднего заработка всех защищенных лиц.

Выбор типичного получателя осуществляется для каждого вида трудовой пенсии с учетом наличия данных государственной статистической отчетности о его заработной плате исходя из одновременного выполнения двух условий:

- заработная плата типичного получателя обеспечивает наилучший коэффициент замещения;
- не менее чем 50% работающих по найму обеспечивается коэффициент замещения, предусмотренный Конвенцией № 102 для соответствующего вида пенсии.

### **3. Информационное обеспечение расчетов коэффициента замещения**

В качестве источников данных о заработной плате наемного работника мужского пола, занятого квалифицированным ручным трудом, может использоваться статистическая отчетность по труду и заработной плате, собираемая Росстатом:

- форма № П-4 «Сведения о численности и заработной плате работников» (по полному кругу предприятий и организаций, периодичность — месячная)<sup>11</sup>;
- форма № 1 «Сведения о распределении численности работников по размерам заработной платы» (за апрель, раз в 2 года)<sup>12</sup>;

<sup>10</sup> Конвенция № 102 МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения».

<sup>11</sup> Об утверждении Указаний по заполнению форм федерального статистического наблюдения № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг», № П-2 «Сведения об инвестициях в нефинансовые активы», № П-3 «Сведения о финансовом состоянии организации», № П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников», № П-5(м) «Основные сведения о деятельности организации». Приказы Росстата от 24 октября 2011 года № 435, от 14 марта 2011 года № 61, от 11 октября 2010 года № 348, от 3 ноября 2009 года № 240, от 12 ноября 2008 года № 278.

<sup>12</sup> Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за распределением численности работников по размерам заработной платы за апрель соответствующего года. Приказ Росстата от 10 ноября 2010 года № 388, Приказ Росстата от 12 февраля 2009 года № 25, Постановление Росстата от 23 января 2007 года № 11, Постановление Росстата от 19 декабря 2005 года № 104, Постановление Росстата от 31 января 2005 года № 7 (форма № 1).

- форма № 57-Т «Сведения о заработной плате работников по профессиям и должностям» (за октябрь, раз в 2 года)<sup>13</sup>.

Форма П-4 является наиболее полной по перечню выплат, учитываемых в составе заработной платы. В него входят выплаты как за отработанное, так и за неотработанное время, единовременные поощрительные и другие выплаты, оплата питания, жилья и топлива. Для форм № 1 и № 57-Т в заработную плату не включаются: вознаграждения по итогам работы за год; единовременное вознаграждение за выслугу лет, выплачиваемое раз в году; единовременные премия и поощрения, включая стоимость подарков; материальная помощь к отпуску; другие выплаты, носящие разовый характер, независимо от того, предоставлялись они отдельным или всем работникам [Соловьев, Донцова, 2013а].

Очевидно, что заработная плата, учтенная в форме № П-4 и в формах № 1 и № 57-Т, не является в полной мере сопоставимой (в форме № П-4 она всегда будет выше) по составу.

Основной недостаток форм № 1 и № 57-Т — периодичность (один раз в два года), что делает невозможным ежегодный анализ динамики изменения заработной платы работника, принятого в качестве квалифицированного для расчета коэффициента замещения.

Вторым недостатком отчетности по формам № 1 и № 57-Т по сравнению с формой П-4 является неполнота охвата ими видов экономической деятельности, состава обследуемых организаций (обследования не проводятся на малых и микропредприятиях) и численности наемных работников.

Формы № П-4 и № 1 не содержат информации о гендерном признаке работника, что не позволяет выделить в них зарплату типичного получателя — мужчины.

Однако из-за отсутствия государственной статистической отчетности, позволяющей получить более полную информацию о заработной плате работника, занятого квалифицированным ручным трудом, все необходимые сопоставления между названными формами будут производиться без учета методологических расхождений в наполнении показателей.

В качестве информационного источника заработной платы наемного работника, занятого квалифицированным ручным трудом, работающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в регионах России с высокой или низкой заработной платой, в различных видах экономической деятельности может рассматриваться исключительно средняя заработная плата соответствующего направления (региона, вида экономической деятельности), поскольку источники государственной статистической отчетности предоставляют сведения

<sup>13</sup> Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за заработной платой работников по профессиям и должностям: Постановление Росстата от 19 июня 2007 года № 48; Приказ от 10 августа 2009 года № 165; Приказ Росстата от 20 июля 2011 года № 330 (форма №57-Т).

о заработной плате в соответствии с вариантами (варианты (а)—(d) Конвенции) исключительно в целом по Российской Федерации.

Выбор варианта наемного работника мужского пола, занятого квалифицированным ручным трудом, зарплата которого принимается в качестве зарплаты типичного получателя для расчета числителя и знаменателя в формуле коэффициента замещения, должен осуществляться ежегодно на основе сравнения данных статистической отчетности.

Слесарю или токарю в машиностроении, за исключением электротехнического машиностроения (вариант (а)) в российской государственной статистической отчетности в наибольшей степени соответствует группа занятий «слесари-механики, слесари-сборщики и слесари-ремонтники промышленного оборудования и транспортных средств» в подразделе ДК ОКВЭД «Производство машин и оборудования» по разделу D «Обрабатывающие производства».

Средняя заработная плата слесаря мужского пола на машиностроительном предприятии, по данным обследования (форма № 57-Т), в России в октябре 2011 года составляла 24 272 руб. (102,8% от средней номинально начисленной зарплаты в экономике за этот же период — по данным ежемесячной формы № П-4 по полному кругу предприятий и организаций) (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

**Средняя номинальная начисленная заработная плата мужчины — слесаря или токаря в машиностроении, за исключением электротехнического машиностроения (за октябрь, по данным обследования Росстата)**

Показатель	Источник информации	2005	2007	2009	2011
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.) а) слесаря или токаря в машиностроении, за исключением электротехнического машиностроения	Форма № 57-Т (октябрь, раз в 2 года)	10 028	15 272	19 256	24 272
% к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в экономике за октябрь	Форма № П-4 (ежемесячная)	115,2	109,2	102,4	102,8

*Источники:* данные формы № 57-Т Росстата, расчеты авторов по данным формы № 57-Т Росстата и формы № П-4 Росстата соответствующего года по полному кругу организаций (Отчетность Росстата по форме № П-4; Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. / Росстат. Т. 78. М., 2007; Труд и занятость в России. 2009: Стат. сб. / Росстат. Т. 78. М., 2009; Труд и занятость в России. 2011: Стат. сб. / Росстат. Т. 78 М., 2011; Сведения о заработной плате работников по профессиям и должностям за октябрь 2007 года, за октябрь 2009 года; Сведения о заработной плате по категориям персонала и профессиональным группам работников за октябрь 2011 года).

Лицо, считающееся типичным представителем квалифицированного ручного труда, занятое в той основной отрасли экономической деятельности и в том ее подразделении, где работают наибольшее количество экономически активных защищенных лиц мужского пола или кормильцев защищенных лиц (вариант (b)), относится, с учетом анализа данных государственной статистики, к разделу D «Обрабатывающие производства», удельный вес работников в которых составляет 16,9% от общей численности наемных работ-

ников. Наибольшее их число в данном виде экономической деятельности приходится на рабочих металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности (в соответствии с Общероссийским классификатором занятий).

Для определения заработной платы типичного представителя квалифицированного ручного труда в этой категории может использоваться среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по подразделу ДК 29 ОКВЭД «Производство машин и оборудования», в котором заняты 1,82% наемных работников. В 2011 году в соответствии с формой № П-4, собираемой ежемесячно, их среднемесячная заработная плата составила 22 777,9 руб. (см. табл. 7). Такая выборка наиболее полно соответствует пункту классификатора «С 28. Производство машин и оборудования, не включенных в другие категории» Международной стандартной отраслевой классификации всех видов экономической деятельности (четвертый пересмотренный вариант), использования которой требует Конвенция.

Т а б л и ц а 7

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по подразделу ДК 29 «Производство машин и оборудования» (без производства оружия и боеприпасов (29.6))**

Показатель	Источник информации	2005	2007	2009	2011
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.) б) лица, считающегося типичным представителем квалифицированного ручного труда (по ВЭД «Производство машин и оборудования»)	Форма № П-4 (ежемесячная)	8 380	13 480	17 010	22 778
% к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в экономике	Форма № П-4 (ежемесячная)	98,0	99,2	91,3	97,5

*Источники:* данные формы № П-4 Росстата за январь—декабрь соответствующего года по полному кругу организаций (Отчетность Росстата по форме № П-4; Труд и занятость в России. 2007; Труд и занятость в России. 2009; Труд и занятость в России. 2011); расчеты автора по данным указанной формы.

Лицо, чей заработок равен или выше заработка 75% всех защищенных лиц, определяемого за год или за более короткий период, как это может быть установлено (вариант (с)) определяется на основе обследования распределения работников по уровню заработной платы, проводимого Росстатом по форме 1 с периодичностью 1 раз в 2 года в апреле.

Основными недостатками данного обследования являются: отмеченная выше редкая периодичность; отсутствие разделения заработной платы по гендерному признаку; учет при его проведении только работников крупных и средних предприятий и организаций, что позволяет распространить результаты обследования лишь на 65% всех работающих по найму. Заработная плата работников малых и микропредприятий в данном обследовании не отражается.

В качестве требуемой по варианту (с) заработной платы используется верхняя граница интервала, содержащего нарастающим итогом заданный удельный вес работников (75%). В апреле 2011 года ее величина составила 30 тыс. руб., или 133,2% от средней заработной платы в экономике (табл. 8).

Т а б л и ц а 8

**Средняя номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних организаций, равная или превышающая заработок 75% всех защищенных лиц**

Показатель	Источник информации	2005	2007	2009	2011
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.) с) лица, чей заработок равен или выше заработка 75% всех защищенных лиц, определяемого за год или за более короткий период, как это может быть установлено	Форма № 1 (апрель, раз в два года)	10 600	17 000	21 800	30 000
% к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в экономике	Форма № П-4 (ежемесячная)	132,5	136,1	121,0	13,2

*Источники:* данные формы № 1 Росстата (Труд и занятость в России. 2007; Труд и занятость в России. 2009; Труд и занятость в России. 2011); расчеты автора по данным формы № П-4 Росстата соответствующего года (Отчетность Росстата по форме № П-4).

Вариант (d) предусматривает, что заработная плата квалифицированного работника, занятого ручным трудом, равна 125% среднего заработка всех защищенных лиц. В 2011 году среднемесячная номинальная начисленная заработная плата по Российской Федерации составила 23 369 руб., а 125% от нее составили 29 211 руб. (табл. 9).

Т а б л и ц а 9

**Заработная плата, равная 125% среднемесячной номинально начисленной заработной платы в Российской Федерации**

Показатель	Источник информации	2005	2007	2009	2011
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата (руб.) d) лица, чей заработок равен 125% среднего заработка всех защищенных лиц	Форма № П-4 (ежемесячная)	10 694	16 992	23 297	29 211
% к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в экономике		125,0	125,0	125,0	125,0

*Источник:* расчеты автора по данным формы № П-4 Росстата за январь—декабрь соответствующего года по полному кругу организаций (Отчетность Росстата по форме № П-4; Труд и занятость в России. 2007; Труд и занятость в России. 2009; Труд и занятость в России. 2011).

С учетом того, что эта опция резко отличается по уровню стандартной заработной платы от трех предыдущих в сторону увеличения, она наименее подходит России на нынешнем этапе развития ее пенсионной системы.

С точки зрения величины заработной платы наиболее приемлемыми для России являются варианты (a) и (b). Плюсом указанных вариантов является также то, что заработная плата по ним наиболее

приближена к средней заработной плате в экономике ( $\approx \pm 3\%$ ), в связи с чем последняя может быть использована в качестве заработной платы квалифицированного работника (и для целей исчисления на ее основе размера пенсии типичного получателя). Заработная плата по вариантам (с) и (d) в силу существенного превышения над вариантами (а) и (b), а также в связи с тем, что равную или превышающую ее зарплату получают менее 25% работников, представляется неприемлемой для использования при расчете коэффициента замещения для трудовых пенсий.

#### 4. Проблемы учета выплат пенсионерам-инвалидам и по СПК

При оценке уровня замещения утраченных доходов помимо размера страховой пенсии подлежат учету различные выплаты пенсионеру, в той или иной степени связанные с наступлением конкретного вида страхового случая (старость, инвалидность, потеря кормильца). Эти выплаты, при расчете коэффициента замещения для пенсии по старости, зависят, например, от числа и состава иждивенцев типичного получателя, а для пенсии по инвалидности также и от группы инвалидности.

Для пенсии по старости *иждивенцем* типичного получателя является жена *пенсионного возраста*. Российское законодательство предусматривает для нее следующие нормы:

- если женщина достигла пенсионного возраста, но еще не выработала стаж, требуемый для назначения ей трудовой пенсии по старости, при достижении возраста 60 лет она имеет право на социальную пенсию по государственному пенсионному обеспечению, выплачиваемую из средств федерального бюджета;
- если размер пенсии жены существенно ниже пенсии мужа (то есть она находится на его полном содержании или получает от него помощь, которая является постоянным и основным источником средств к существованию), то по решению территориальных органов ПФР или по решению суда жена может быть признана находящейся на его иждивении. Результатом этого решения является установление мужу повышенного фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии по старости (далее — ФБР) с учетом наличия одного иждивенца.

Для российской пенсионной системы средний размер социальной пенсии на 1 января 2013 года составляет 5919,23 руб., а средний размер трудовой пенсии по старости (без пенсии по государственному пенсионному обеспечению) — 9676,18 руб.<sup>14</sup>, то есть социальная пенсия составляет 61% среднего размера трудовой пенсии по старости. Учитывая это соотношение, можно принять, что пенсия жены суще-

<sup>14</sup> Формализованный документ 0223 приложение к отчету по форме № 94 (пенсии) на 1 января 2013 года.

ственно ниже пенсии мужа, в связи с чем ему полагается повышение ФБР за одного иждивенца.

Таким образом, коэффициент замещения для пенсионера по старости можно рассчитать в двух вариантах: без учета повышения ФБР и с его повышением при наличии одного иждивенца. В зависимости от группы инвалидности получателю трудовой пенсии по инвалидности выплачивается два (для I группы) или один (для II группы) фиксированный базовый размер страховой части пенсии, к которому осуществляются доплаты на иждивенцев.

В качестве основного варианта предлагается рассчитывать коэффициент замещения для пенсии по инвалидности I группы. Однако с учетом того, что пенсионеры по инвалидности II группы являются наиболее многочисленной категорией, она также может быть рассмотрена как вариант расчета коэффициента замещения.

Для пенсии по инвалидности на иждивении типичного получателя находятся жена и двое детей.

Жена-иждивенец трудоспособного возраста, не являющаяся инвалидом, не получает собственную пенсию. Повышение ФБР к пенсии мужа за наличие жены-иждивенки не устанавливается. В случае, если жена трудоспособного возраста осуществляет уход за инвалидом I группы и не работает, ей полагается компенсационная выплата<sup>15</sup>, величина которой на 1 января 2013 года по России составляет 1274 руб. Для получателей пенсии по инвалидности II группы компенсационная надбавка на уход не предусмотрена.

На каждого из двоих детей-иждивенцев к пенсии отца — получателя пенсии по инвалидности законодательством предусматривается повышение к ФБР.

Общим правилом для накопительной части является ее выплата получателям трудовой пенсии по инвалидности при достижении пенсионного возраста, в связи с чем в расчете коэффициента замещения она учитываться не будет.

Инвалидам выплачивается ежемесячная денежная выплата (ЕДВ)<sup>16</sup>, величина которой зависит от группы инвалидности. Несмотря на то что данная выплата не относится к пенсионным, она также может быть учтена при расчете коэффициента замещения пенсии по инвалидности, поскольку выплачивается всем инвалидам.

Типичный получатель пенсии по случаю потери кормильца — вдова с двумя детьми. Супруга умершего кормильца имеет право на получение трудовой пенсии по случаю потери кормильца, если она осуществляет уход за детьми, не достигшими 14 лет<sup>17</sup>.

В расчете коэффициента замещения принимается, что дети умершего кормильца не достигли 14-летнего возраста и вдова осуществляет

<sup>15</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 года № 1455.

<sup>16</sup> В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>17</sup> В соответствии с пп. 2, п. 2, ст. 9 Федерального закона № 173-ФЗ от 17 декабря 2001 года.

уход за ними. В этом случае пенсия по случаю потери кормильца выплачивается троим иждивенцам, каждому из которых полагается один ФБР для данного вида пенсии, страховая часть делится на троих в равных долях.

Таким образом, для пенсии по случаю потери кормильца формула расчета суммарного размера дохода для исчисления коэффициента замещения:

$$3 \times \text{ФБР СПК} + \text{Страховая часть} \\ (\text{суммарно для троих получателей}).$$

Поскольку действующее законодательство не предусматривает каких-либо выплат к заработной плате отца при наличии иждивенцев, никакие семейные пособия в знаменателе формулы расчета коэффициента замещения трудовых пенсий по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца не учитываются.

### **5. Методологические особенности исчисления пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца для типичного получателя в соответствии с законодательством РФ**

В российской пенсионной практике установления трудовой пенсии по инвалидности принципиальное значение при определении ее размера имеет показатель ожидаемой продолжительности выплаты пенсии, зависящий от возраста получателя. Размер трудовой пенсии по инвалидности определяется по формуле<sup>18</sup>:

$$P = PK / (T \times K) + B,$$

где:  $P$  — размер трудовой пенсии по инвалидности;  $PK$  — сумма расчетного пенсионного капитала застрахованного лица (инвалида), учтенного по состоянию на день, с которого ему назначается трудовая пенсия по инвалидности;  $T$  — количество месяцев ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости;  $K$  — отношение нормативной продолжительности страхового стажа (в месяцах) по состоянию на указанную дату к 180 месяцам. Нормативная продолжительность страхового стажа до достижения инвалидом возраста 19 лет составляет 12 месяцев и увеличивается на 4 месяца за каждый полный год возраста начиная с 19 лет, но не более чем до 180 месяцев;  $B$  — фиксированный базовый размер трудовой пенсии по инвалидности.

Коэффициент  $K$  понижает для инвалида ожидаемую продолжительность периода выплаты трудовой пенсии по старости в зависимости от возраста наступления инвалидности. В возрасте 19 лет  $K = 16 \text{ месяцев} / 180 \text{ месяцев} = 0,0889$ , в возрасте 60 лет —  $180 / 180 = 1$  (шаг увеличения  $K$  составляет 4 месяца за год возраста начиная с 19 лет).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 02 июля 2013 года).

Конвенция № 102 требует, чтобы типичный получатель пенсии по инвалидности выработал стаж 15 лет. Понятие «квалифицированный рабочий», исходя из заработной платы которого осуществляется расчет размера пенсии, подразумевает наличие среднего специального, а не высшего образования.

Следовательно, возраст начала трудовой деятельности может быть принят равным 19 лет [Соловьев, Донцова, 2013b]. В этом случае наступление инвалидности у типичного получателя и назначение ему пенсии произойдет по достижении 34 лет (19 лет + 15 лет стажа).

Соответственно, величина знаменателя ( $T \times K$ ) формулы расчета страховой части трудовой пенсии по инвалидности составит:

$$228 \times (76/180) = 228 \times 0,4223 = 96,2844 \text{ месяца} = 96 \text{ месяцев.}$$

Аналогичным образом учитывается понижающий коэффициент  $K$  при расчете пенсии по случаю потери кормильца в соответствии со следующей формулой:

$$P = PK / (T \times K) / KH + B,$$

где:  $P$  — размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца;  $PK$  — сумма расчетного пенсионного капитала умершего кормильца, учтенного по состоянию на день его смерти;  $T$  — количество месяцев ожидаемого периода выплаты пенсии по старости;  $K$  — отношение нормативной продолжительности страхового стажа кормильца (в месяцах) по состоянию на день его смерти к 180 месяцам. Нормативная продолжительность страхового стажа до достижения умершим кормильцем возраста 19 лет составляет 12 месяцев и увеличивается на 4 месяца за каждый полный год возраста начиная с 19 лет, но не более чем до 180 месяцев;  $KH$  — количество нетрудоспособных членов семьи умершего кормильца, являющихся получателями указанной пенсии, установленной в связи со смертью этого кормильца по состоянию на день, с которого назначается трудовая пенсия по случаю потери кормильца соответствующему нетрудоспособному члену семьи;  $B$  — фиксированный базовый размер трудовой пенсии по случаю потери кормильца.

Учитывая принятое в настоящей методике предположение о том, что умерший кормилец имеет детей моложе 14 лет (а его трудоспособная жена ухаживает за ними и не работает, что обеспечивает ей получение пенсии по случаю потери кормильца, как это предусмотрено для типичного получателя в соответствии с нормами Конвенции), возраст умершего кормильца, как и пенсионера по инвалидности, принимается равным 34 года: начало трудовой деятельности в 19 лет + 15 лет стажа. Соответственно, величина знаменателя ( $T \times K$ ) формулы расчета страховой части трудовой пенсии по случаю потери кормильца для каждого получателя-иждивенца составит, как и для типичного пенсионера по инвалидности:

$$228 \times (76/180) = 228 \times 0,4222222... = 96,2666... \text{ месяца.}$$

Величина коэффициента КН равна трем (по числу иждивенцев умершего кормильца).

Таким образом, суммарная пенсия по случаю потери кормильца, выплачиваемая троим иждивенцам, будет равна:

$$P_{\text{спк 3 ижд}} = 3 \times [PK/96/3] + 3 \times \Phi BR_{\text{спк}} = 3 \times (PK/32 + \Phi BR_{\text{спк}}).$$

### **6. Учет налога на доходы физических лиц при исчислении коэффициента замещения**

С учетом особенностей бухгалтерского и статистического учета показателей размера трудовой пенсии и заработной платы в целях обеспечения сопоставимости при расчете коэффициента замещения размеры пенсий и заработной платы (а также иные выплаты) должны корректироваться по законодательно установленным правилам исчисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ) применительно к указанным показателям.

Пенсия типичного получателя исчисляется на основе взносов, исчисленных из номинально начисленной заработной платы (то есть зарплаты до налогообложения НДФЛ, брутто) наемного работника-мужчины, занятого квалифицированным ручным трудом.

Однако сама пенсия освобождена от уплаты НДФЛ. Таким образом, пенсионную выплату, которую человек получает на руки (и которой может распоряжаться в полном объеме без каких-либо вычетов), правильнее рассматривать в качестве нетто-пенсии [Соловьев, Донцова, 2013а].

В этом случае ее соотношение при расчете коэффициента замещения с номинально начисленной заработной платой (отраженной в формах № 1, № П-4 и № 57-Т), которая является брутто-зарплатой, так как подлежит обложению налогом на доходы физических лиц, является некорректным.

Для расчета коэффициента замещения необходимо осуществить приведение номинально начисленной (брутто-) заработной платы к нетто-зарплате путем уменьшения на величину НДФЛ с учетом налогового вычета, полагающегося наемному работнику, занятому квалифицированным ручным трудом, имеющему соответствующие типичному получателю число и состав иждивенцев.

Ставка НДФЛ составляет для заработной платы 13%. Стандартные налоговые вычеты с заработной платы применяются при наличии у налогоплательщика инвалидности, а также детей на иждивении. Наличие жены-иждивенки пенсионного или трудоспособного возраста не является основанием для предоставления налогового вычета. Следовательно, для расчета коэффициента замещения трудовой пенсии по старости налоговый вычет не применяется, заработная плата наемного работника-мужчины, занятого квалифицированным ручным трудом, облагается НДФЛ по ставке 13%. Для расчета коэффициента

замещения трудовой пенсии по инвалидности применяются стандартные налоговые вычеты с заработной платы за двух детей. Налоговый вычет за жену-иждивенку не полагается.

В качестве варианта расчета коэффициента замещения для получения нетто-зарплаты может также использоваться налоговый вычет за наличие инвалидности (который подразумевает, что пенсия инвалида соотносится с заработной платой квалифицированного работника, также являющегося инвалидом).

Для расчета коэффициента замещения трудовой пенсии по случаю потери кормильца к заработной плате применяются налоговые вычеты за двух детей, находившихся на иждивении умершего кормильца.

Налоговый вычет<sup>19</sup> за каждый месяц налогового периода распространяется на родителя, супруга (супругу) родителя, усыновителя, опекуна, попечителя, приемного родителя, супруга (супругу) приемного родителя, на обеспечении которых находится ребенок, в следующих размерах: 1400 рублей — на первого ребенка; 1400 рублей — на второго ребенка; 3000 рублей — на третьего и каждого последующего ребенка; 3000 рублей — на каждого ребенка в случае, если ребенок в возрасте до 18 лет является ребенком-инвалидом, или учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента в возрасте до 24 лет, если он является инвалидом I или II группы.

Налоговый вычет производится на каждого ребенка в возрасте до 18 лет, а также на каждого учащегося очной формы обучения, аспиранта, ординатора, интерна, студента, курсанта в возрасте до 24 лет. Налоговый вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 280 000 рублей. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 280 000 рублей, налоговый вычет не применяется.

Налоговый вычет при наличии инвалидности I и II группы<sup>20</sup> составляет 500 рублей на каждый месяц налогового периода.

## **7. Сравнительный анализ уровня коэффициента замещения для различных видов трудовой пенсии**

Приняв в качестве заработной платы квалифицированного работника зарплату слесаря (вариант (а)), рассчитаем с учетом обозначенных выше подходов коэффициент замещения для лиц, выходящих на пенсию в 2015, 2030 и 2045 годах.

Прогнозные расчеты осуществляются в следующих условиях изменения средней заработной платы в экономике. На начало прогнозного периода, в 2015 году, среднемесячная номинально начисленная заработная плата в экономике составит 36 613 руб. К 2030 году она возрастет в 3,5 раза, в 2045 году — в 8,5 раза по сравнению с уров-

<sup>19</sup> В соответствии с ч. II Налогового кодекса Российской Федерации, пп. 4, п. 1, ст. 218.

<sup>20</sup> В соответствии с ч. II Налогового кодекса Российской Федерации, пп. 2, п. 1, ст. 218.

нем 2015 года. Номинально начисленная заработная плата квалифицированного работника-слесаря в течение прогнозного периода будет расти теми же темпами, что и средняя по стране, за счет чего их соотношение сохранится постоянным. Расчеты осуществлялись в условиях действующего законодательства, без учета реализации мер, предусмотренных Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. В связи с уменьшением темпов роста доходов на страховую часть трудовой пенсии, приходящихся на одного пенсионера (из-за роста численности пенсионеров и отвлечения все большего объема средств на формирование накопительной части трудовой пенсии вследствие увеличения в численности застрахованных, уплачивающих взносы, лиц 1967 года рождения и моложе), темпы индексации размеров страховой части и ее фиксированного базового размера будут постепенно замедляться и приближаться к темпам инфляции, что негативно скажется на соотношении назначенных пенсий со средней заработной платой в экономике.

Сравнительный анализ полученных результатов по коэффициенту замещения для различных видов трудовой пенсии позволяет выявить несколько показательных закономерностей.

Во всех видах трудовой пенсии (по старости — табл. 10, по инвалидности — табл. 11, по случаю потери кормильца — табл. 12) при

Т а б л и ц а 10

**Коэффициент замещения для типичного получателя трудовой пенсии по старости в различные годы ее назначения**

	2015	2030	2045
Номинально начисленная заработная плата квалифицированного работника-слесаря (брутто) (руб.)	38 027	132 103	322 951
Заработная плата квалифицированного работника-слесаря (нетто) (руб.)	33 446	115 311	281 331
ФБР* (руб.)	4238	11 668	24 655
РПК при выходе на пенсию (руб.)	850 295	3 528 133	9 450 455
Пенсионные накопления (руб.)	221 498	1 660 903	5 099 817
Период дожития (Т) (мес.)	228	228	228
Страховая часть трудовой пенсии (руб.)	3729	15 474	41 449
Накопительная часть трудовой пенсии (руб.)	971	7285	22 368
Размер соц. пенсии жены (руб.)	4272	8970	13 263
Размер пенсии по старости + соц. пенсия жены (руб.)	13 211	43 397	101 735
коэффициент замещения пенсии по старости + соц. пенсия** жены к заработной плате квалифицированного работника (брутто) (%)	35	33	32
коэффициент замещения пенсии по старости + соц. пенсия** жены к заработной плате квалифицированного работника (нетто) (%)	39	38	36

\* В расчетах в качестве фиксированного базового размера страховой части трудовой пенсии соответствующего вида использовался прогноз, выполненный на основе статистических данных о средней по России величине ФБР для соответствующих категорий лиц.

\*\* Соц. пенсия на 1 января 2015 года — 4272 руб., на 1 января 2030 года — 8970 руб., на 1 января 2045 года — 13 263 руб.

*Источник:* расчеты автора.

**Коэффициент замещения для типичного получателя трудовой пенсии  
по инвалидности I группы в различные годы ее назначения**

(условия: получатель пенсии — слесарь-инвалид I группы, пол — мужской, возраст — 34 года,  
начало трудовой деятельности — в 19 лет, продолжительность страхового стажа — 15 лет,  
иждивенцы — жена и двое детей)

	2015	2030	2045
Номинально начисленная заработная плата квалифицированного работника-слесаря (брутто) (руб.)	38 027	132 103	322 951
Зарботная плата квалифицированного работника-слесаря (нетто) (руб.)*	33 446	115 311	281 331
ФБР при наличии инвалидности I группы и двух иждивенцев** (руб.)	10 770	29 652	62 654
РПК при выходе на пенсию (руб.)	524 305	2 034 800	5 138 766
Период ( $T \times K$ ) для инвалида I группы	96	96	96
Страховая часть трудовой пенсии (руб.)	5446	21 137	53 381
Компенсационная выплата по уходу за инвалидом I группы (руб.)	1908	3328	5189
Размер пенсии по инвалидности с учетом двух детей иждивенцев и компенсационной выплаты по уходу за инвалидом I группы (руб.)	18 125	54 117	121 223
коэффициент замещения пенсии по инвалидности I группы с учетом двух иждивенцев и компенсационной выплаты к заработной плате квалифицированного работника (брутто) (%)	48	41	38
коэффициент замещения пенсии по инвалидности I группы с учетом двух иждивенцев и компенсационной выплаты к заработной плате квалифицированного работника (нетто) (%)	54	47	43

\* Зарботная плата квалифицированного работника-слесаря за вычетом НДФЛ (с учетом налоговых вычетов за инвалидность I группы и двух детей-иждивенцев).

\*\* ФБР при наличии инвалидности I группы и двух иждивенцев по данным статистической отчетности.

*Источник:* расчеты автора.

сохранении одинаковых характеристик типичного получателя коэффициент замещения в долгосрочной перспективе имеет тенденцию к снижению.

Она обусловлена несколькими причинами, в первую очередь отмеченным выше постепенным замедлением темпов индексации пенсионных прав в связи с ростом численности пенсионеров и увеличением доли пенсионных прав, сформированных в накопительном компоненте и вызванным этим фактом сокращением размеров назначаемых пенсий из-за низкого уровня доходности от инвестирования (меньше, чем темпы индексации РПК).

Последняя причина оказывает влияние на все виды пенсии, а не только на пенсию по старости, поскольку тариф страховых взносов, направленных на страховую часть, за период стажа у лиц, выходящих на пенсию в 2045 году, ниже, чем у тех, пенсия которым назначается в 2015 году.

Второе — коэффициент замещения, исчисленный по отношению к нетто-заработной плате, выше, чем по отношению к брутто-зарпла-

**Коэффициент замещения для типичного получателя трудовой пенсии  
по потере кормильца в различные годы ее назначения**

(условия: получатели пенсии — нетрудоспособные члены семьи (жена и двое детей) слесаря  
(пол — мужской, возраст — 34 года, начало трудовой деятельности — в 19 лет,  
продолжительность страхового стажа — 15 лет))

	2015	2030	2045
Номинально начисленная заработная плата квалифицированного работника-слесаря (брутто) (руб.)	38 027	132 103	322 951
Заработная плата квалифицированного работника-слесаря (нетто) (руб.)*	33 446	115 311	281 331
ФБР в расчете на одного иждивенца (руб.)**	2015	5547	11 720
РПК при выходе на пенсию (руб.)	524 305	2 034 800	5 138 766
Период ( $T \times K$ ) по СПК (мес.)	96	96	96
Страховая часть трудовой пенсии по инвалидности в расчете на одного иждивенца (руб.)	1815	7046	17 794
Размер пенсии по СПК в расчете на одного иждивенца (руб.)	3830	12 592	29 514
коэффициент замещения пенсии по СПК к заработной плате квалифицированного работника (брутто) (%)	10	10	9
коэффициент замещения пенсии по СПК к заработной плате квалифицированного работника (нетто) (%)	11	11	10
Размер пенсии по СПК для типичного получателя (вдова с двумя детьми) (руб.)	11 491	37 777	88 542
коэффициент замещения пенсии по СПК к заработной плате квалифицированного работника (брутто) (%)	30	29	27
коэффициент замещения пенсии по СПК к заработной плате квалифицированного работника (нетто) (%)	34	33	31

\* Заработная плата квалифицированного работника-слесаря за вычетом НДФЛ (с учетом налоговых вычетов за инвалидность I группы и двух детей-иждивенцев).

\*\* ФБР в расчете на одного иждивенца по данным статистической отчетности.

Источник: расчеты автора.

те. В частности, для пенсий по старости и по случаю потери кормильца в 2015 году и в 2045 году разница составляет 4 процентных пункта, для пенсии по инвалидности — 6 и 5 п.п. соответственно.

Третье — только для пенсии по инвалидности уровень замещения заработка пенсией превышает установленные МОТ минимальные нормы: в 2015 году на 8% по отношению к брутто-зарплате и на 14% по отношению к нетто-зарплате. Причем столь высокий уровень коэффициента замещения для пенсии по инвалидности достигнут даже без учета в его числителе полагающейся инвалидам ЕДВ.

Коэффициент замещения для пенсии по старости, исчисленный из нетто-зарплаты, в 2015 году максимально близок к уровню 40%, но в последующие годы отставание будет увеличиваться и в 2045 году составит 4%. Возврат накопительного тарифа (полностью или частично) в распределительную систему или существенное повышение доходности от инвестирования пенсионных накоплений, возможно, позволили бы увеличить уровень замещения утраченного дохода. По коэффициенту замещения, рассчитанному для пенсии по старости по отношению к номинально начисленной заработной плате, даже в на-

чале прогнозного периода Россия не достигает минимальных норм МОТ. Однако представленный расчет не учитывает увеличение ФБР для одного иждивенца, полагающееся к пенсии по старости, если размер социальной пенсии жены существенно ниже пенсии мужа и она фактически находится на его содержании. В этом случае коэффициент замещения в 2015 году вплотную приблизится к 40% для брутто-зарплаты и превысит его для нетто-зарплаты.

Наименьший уровень пенсионных выплат обеспечивается системой обязательного пенсионного страхования типичным получателям пенсии по случаю потери кормильца — 30% по отношению к брутто- и 34% по отношению к нетто-зарплате умершего кормильца в 2015 году, а в последующие годы — еще ниже.

### Литература

1. Международные и российские нормы пенсионного обеспечения: сравнительный анализ / Отв. ред. проф. Э. Г. Тучкова, проф. Ю. В. Васильева. М.: Проспект, 2013.
2. Соловьев А. К., Донцова С. А. Методологические основы оценки эффективности пенсионной системы России. // Экономика и управление. 2013а. № 5. С. 3—11.
3. Соловьев А. К., Донцова С. А. Проблемы оценки эффективности пенсионной системы: методология и практика // Труд и социальные отношения. 2013б. № 6. С. 3—21.
4. Соловьев А. К. Пенсионная реформа: иллюзии и реальность: учебное пособие. М.: Проспект, 2014.
5. Biggs A., Springstead G. Alternate Measures of Replacement Rates for Social Security Benefits and Retirement Income // Social Security Bulletin. 2008. Vol. 68. No 2. P. 1—19.
6. Borella M., Fornero E. Adequacy of Pension Systems in Europe: An Analysis Based on Comprehensive Replacement Rates // ENEPRI Research Report. 2009. No 68. [http://aei.pitt.edu/10967/1/1837\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/10967/1/1837[1].pdf).
7. European Commission. The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010—2060) // European Economy. 2012. No 2. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10488-ad01.en12.pdf>.

---

**Arkady SOLOVIEV**, Dr. Sci. (Econ.), professor, Finance University under the Government of the Russian Federation; head of Department of actuarial and strategic planning, Pension Fund of Russian Federation (49, Leningradsky prosp., Moscow, 125993, Russian Federation). E-mail: Sol26@100.pfr.ru.

### **Retirement Pension Replacement Rate as a Efficiency Criterion of the Pension System**

#### **Abstract**

The replacement rate is the major indicator of insurance efficiency of insurance pension system as it allows to estimate level of replacement of the earnings lost of the worker. During the international comparisons the replacement rate is a basic indicator of pension provision level. Therefore replacement rate even more often suggest considering as the main target reference point of development of pension system and the base indicator of realization of pension reform. In Russia the given indicator is very popular not only

among experts in the field of pension provision and representatives of authorities, but also the wide circle. However it is difficult to speak about competent and effective application in Russia of the replacement rate as it is possible to allocate two mainframes of problems of use of the replacement rate in Russia is a discrepancy to the international standards and a problem of directly methodology of calculation.

*Key words: pension system, insured person, labour pension, replacement rate, computational strategy.*

### References

1. Tuchkova E. G., Vasilieva Iu. V. (eds.). *Mezhdunarodnye i rossiiskie normy pensionnogo obespecheniia: sravnitel'nyi analiz* [International and Russian pensions standards: a comparative analysis]. Moscow: Prospekt Publ., 2013.
2. Soloviev A. K., Dontsova S. A. Metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti pensionnoi sistemy Rossii [Methodological basis for assessing the effectiveness of Russia's pension system]. *Ekonomika i upravlenie*, 2013a, no. 5, pp. 3-11.
3. Soloviev A. K., Dontsova S. A. Problemy otsenki effektivnosti pensionnoi sistemy: metodologiya i praktika [Problems of assessing the effectiveness of the pension system: Methodology and Practice]. *Trud i sotsial'nye otnosheniia*, 2013b, no. 6, pp. 3-21.
4. Soloviev A. K. *Pensionnaia reforma: illiuzii i real'nost'* [Pension reform: Illusions and Reality]. Moscow: Prospekt Publ., 2014.
5. Biggs A., Springstead G. Alternate Measures of Replacement Rates for Social Security Benefits and Retirement Income. *Social Security Bulletin*, 2008, vol. 68, no. 2, pp. 1-19.
6. Borella M., Fornero E. Adequacy of Pension Systems in Europe: An Analysis Based on Comprehensive Replacement Rates. *ENEPRI Research Report*, 2009, no. 68. Available at: [http://aei.pitt.edu/10967/1/1837\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/10967/1/1837[1].pdf).
7. European Commission. The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010—2060). *European Economy*. 2012, no. 2. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10488-ad01.en12.pdf>.

# ЯВЛЯЛОСЬ ЛИ ПАДЕНИЕ ФОНДОВОГО РЫНКА В 2008 ГОДУ КОРРЕКЦИЕЙ ПУЗЫРЯ?

**Елена ЧИРКОВА**

доцент кафедры экономики и финансов  
фирмы, Национальный исследовательский  
университет Высшая школа экономики  
(119049, Москва, ул. Шаболовка, д. 26, корп. 4).  
E-mail: evchirkova@gmail.com

## Аннотация

В статье диагностируется наличие пузыря на российском фондовом рынке в 2008 году путем анализа предпосылок, прямых и косвенных признаков пузыря, а также анализа ценовых уровней, достигнутых перед коррекцией. Исследование показало, что из предпосылок формирования пузыря в 2008 году в России имели место благоприятная экономическая ситуация, рост объемов кредитования и низкая стоимость кредита, господдержка инвесторов. Факторы «массовый выход на рынок инвесторов–непрофессионалов» и «возникновение новых средств коммуникации» действовали частично. Из четырех проанализированных косвенных признаков пузыря два («приток средств на фондовый рынок из-за рубежа» и «рост количества инвестиционных фондов») выражены слабо, а два («рост IPO и недооценка акций при размещении» и «узость рынка») отсутствуют. На российском фондовом рынке не наблюдалось таких существенных прямых признаков пузыря, как резко ускоряющийся рост цен, рост волатильности и объема торгов непосредственно перед крахом. Имела место лишь глубокая падения, составившая 80%, которая, однако, была компенсирована высокой скоростью восстановления индекса после коррекции.

**Ключевые слова:** фондовый рынок, пузырь на фондовом рынке, крах фондового рынка.

Октябрь • Політика

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • POLITIKA

## Введение

**В** истории российского фондового рынка наблюдались две сильные коррекции: в 1997—1998 годах (падение в 14 раз) и в 2008 году (падение в 5 раз). Предшествовавший первой значимой коррекции пик рынка (572 пункта по индексу РТС) был достигнут 6 октября 1997 года, дно (38,5 пунктов) — 5 октября 1998 года, ровно через год после начала коррекции. С минимума 1998 года индекс РТС вырос до пикового значения в 2487 пунктов 19 мая 2008 года, или в 65 раз; по январь 2009 года падение индекса составило 80% (рис. 1).

В данной статье ставится вопрос, являлась ли мощная коррекция фондового рынка в 2008 году схлопыванием пузыря. Экономистам известны четыре причины подобных крахов рынка, и коррекция пузыря — только одна из них. Три другие: формирование негативного пузыря, временная потеря ликвидности и ухудшение макроэкономической ситуации. В случае формирования негативного пузыря и временной потери ликвидности рынок восстанавливается быстро, в случае коррекции пузыря — наоборот, очень медленно (счет идет на десятки лет) или не восстанавливается вообще. В России за коррекцией 2008 года последовало быстрое,

но частичное восстановление, и посткризисная динамика рынка не позволяет отбросить гипотезу о коррекции пузыря.

На наш взгляд, лучшим способом диагностирования на фондовом рынке пузыря является диагностирование наличия предпосылок его формирования, косвенных и непосредственных признаков, а также оценка завышенности ценового уровня рынка.

Благодатной средой для возникновения финансовых пузырей является благоприятная макроэкономическая ситуация, например несколько лет устойчивого экономического роста, рост предложения денег, доступность и дешевизна кредита, возможность покупать финансовые активы в кредит или с рассрочкой. Толчок возникновению пузыря может дать появление новых средств коммуникации, облегчающих торговлю акциями, выход на финансовые рынки большого количества инвесторов-новичков, не умеющих оценивать финансовые активы. Росту цен способствует ситуация, когда инвесторы-профессионалы не могут и/или не хотят противопоставить ажиотажному поведению непрофессионалов короткую продажу бумаг. Причиной этого могут быть трудности с открытием коротких позиций. Политика государственной поддержки «инвесторов» либо придает убедительность пузырю через прямое и косвенное участие в нем государства, либо стимулирует безответственное поведение игроков на финансовых рынках косвенными обещаниями спасения банкротящихся финансовых институтов [Чиркова, 2012].

Типичный финансовый пузырь выглядит примерно так: на рынок выходят множество новых игроков-непрофессионалов. Они верят тем, кто пытается обосновать справедливость завышенных уровней цен с помощью вновь изобретенных методов оценки; ожидают дальнейшего роста цен и готовы игнорировать плохие новости — сигналы опасности. Это спекулянты — они не нацелены на долгосрочные инвестиции, а скупают активы с целью перепродажи в ближайшей перспективе, в результате чего рыночные цены растут резко ускоряющимися темпами (график цен становится почти вертикальным). Возникшим ажиотажем пользуются профессионалы финансового рынка: чтобы удовлетворить спрос на финансовые инструменты со стороны непрофессионалов, в большом количестве создаются новые инвестиционные компании и инвестиционные фонды. Высокие цены, в свою очередь, подогревают активность компаний-эмитентов, количество IPO увеличивается, размещаются всё более некачественные бумаги — рынок «горячий» и легко их абсорбирует. Во время бума доходность спекуляций высока, что стимулирует переброску средств на финансовый рынок из других отраслей экономики — связанных с реальным производством товаров и услуг, а если речь идет о масштабном буме, таком как великое процветание 1920-х годов в США, «японское экономическое чудо» в 1980-х годах или интернет-бум в 1990-х годах, — то и из других стран. По мере того как растут цены, требуются всё большие финансовые средства для поддержки новых ценовых уровней. Когда

притока внешних денег оказывается недостаточно, рынок становится узким — цены растут лишь в отдельных его сегментах.

Непосредственными признаками пузыря на рынке какого-либо финансового актива являются резкий, ускоряющийся рост его цены, а также связанный с этим рост волатильности доходности. Кроме того, при подходе к пику пузыря характерно увеличение объема торгов. [Чиркова, 2010].) В связи с тем, что наше исследование выполняется задним числом, мы имеем возможность продиагностировать как глубину падения, так и скорость восстановления цен после достижения дна.

Для диагностирования переоцененности рынка в целом эффективны рыночные мультипликаторы. Наибольшим количеством плюсов обладает показатель P/E, другие мультипликаторы могут использоваться с учетом их ограничений [Чиркова, 2011a; 2011b].

## 1. Диагностирование предпосылок возникновения пузыря

### *Благоприятная экономическая ситуация, рост доходов населения*

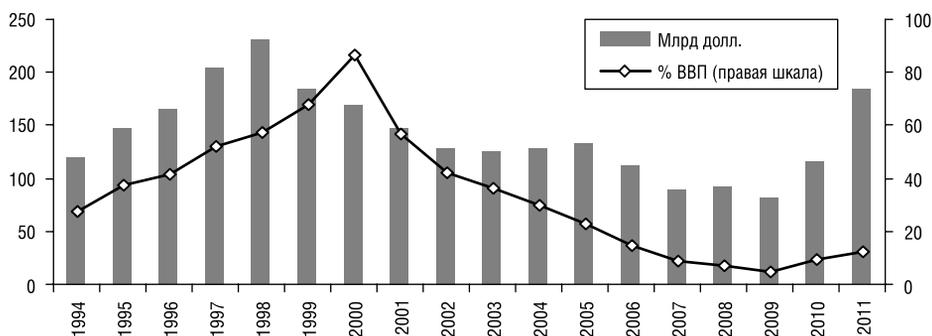
В 1990-х годах в России имела место негативная динамика ВВП: по данным Всемирного банка, с 1992 по 1999 год ВВП в долларовом выражении сократился на 46,8%, в реальном — на 18,2%. В начале тысячелетия он начал стабильно расти, и повышательный тренд сохранялся до 2008 года включительно. В период 1999—2008 годов ВВП в реальном выражении рос средним темпом 6,7%, в предкризисном 2007 году его рост достиг 8,5%, приблизившись к темпу быстрорастущей китайской экономики. Рост в долларовом выражении, хотя и более волатильный, был еще выше (рис. 1).

На 1 января 2008 года государственный долг РФ составил 92,4 млрд долл., или 7,1% ВВП (рис. 2), что сопоставимо с уровнем госдолга в странах — экспортерах углеводородов, таких как Саудовская



Источники: Росстат, Всемирный банк, расчеты автора.

Рис. 1. Динамика ВВП Российской Федерации, 1995—2011 годы

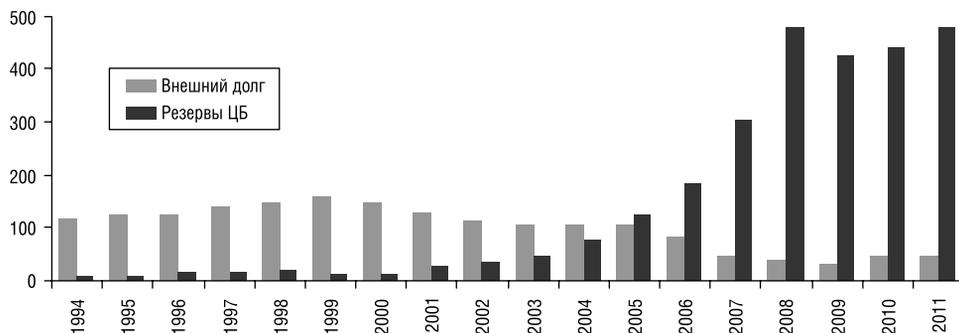


Источники: ЦБ РФ, Всемирный банк, расчеты автора.

Рис. 2. Государственный долг Российской Федерации в валютном выражении, 1994–2011 годы

Аравия и Кувейт. По уровню госдолга Россия являлась одной из самых благополучных стран в мире. Для сравнения — на 2012 год госдолг «проблемных» стран составил: Греции — 161%, Португалии — 120%, Италии — 161%, Кипра и Испании превысил 80%, а Япония не находится в преддефолтном состоянии, имея госдолг в 219% ВВП.

В 2008 году золотовалютные резервы, достигшие 479 млрд долл., превышали внешний государственный долг (39,3 млрд долл.) более чем в 10 раз (рис. 3). Перед кризисом 2008 года начал быстро нарастать частный внешний долг, который на 1 января 2008 года достиг 280 млрд долл. (табл. 1), но и его размеры были не критическими с учетом размера золотовалютных резервов ЦБ РФ.



Источники: ЦБ РФ, расчеты автора.

Рис. 3. Золотовалютные резервы ЦБ РФ, 1994–2011 годы (на начало года, млрд долл.)

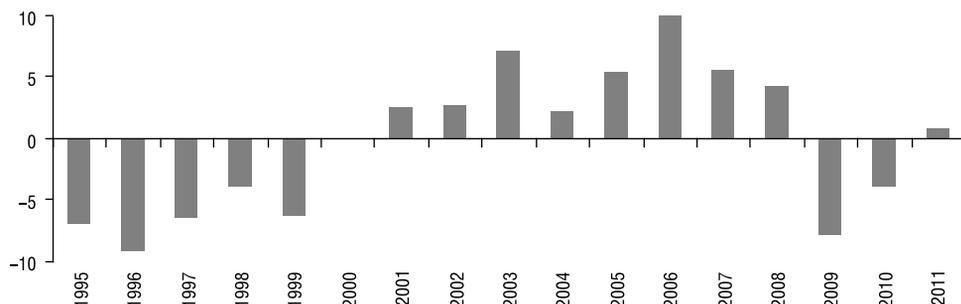
Перед кризисом 1998 года российский бюджет характеризовался значительным дефицитом. С 2000 года он становится профицитным, размер профицита в 2007 году составил 1 782 млрд руб., или 5,5% от ВВП, в 2008 году — 4,1% ВВП (рис. 4). В 2004 году был создан Стабилизационный фонд, который использовался в том числе для сокращения внешнего долга. На начало 2008 года в фонде находилось

Т а б л и ц а 1

## Внешний долг частного сектора (млн долл., на начало года)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Внешний долг частного сектора	106,4	176,1	280,2	317,1	285,9	305,6	324,7
Изменение в % к соответствующему периоду предыдущего года		66	59	13	-10	7	6

Источники: ЦБ РФ, расчеты автора.

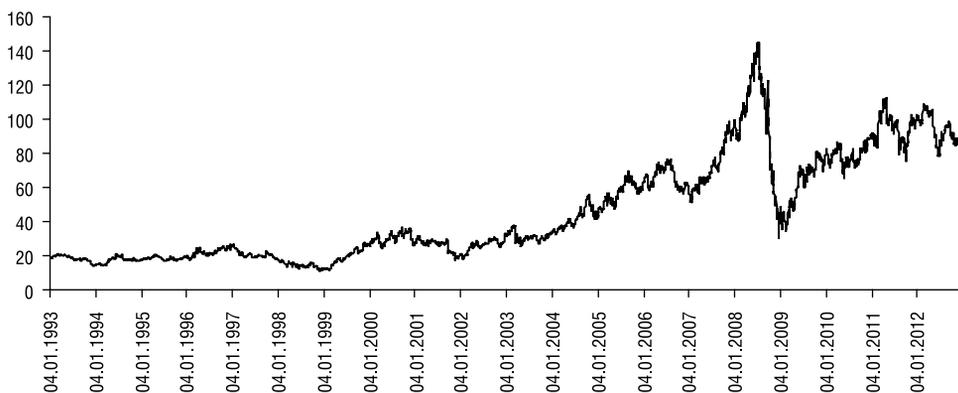


Источник: Министерство финансов РФ.

Рис. 4. Профицит федерального бюджета РФ, 1995–2011 годы (% ВВП)

157 млрд долл., на конец — в фондах Национального благосостояния и Резервном, на которые был разделен стабфонд, насчитывалось около 200 млрд долл.

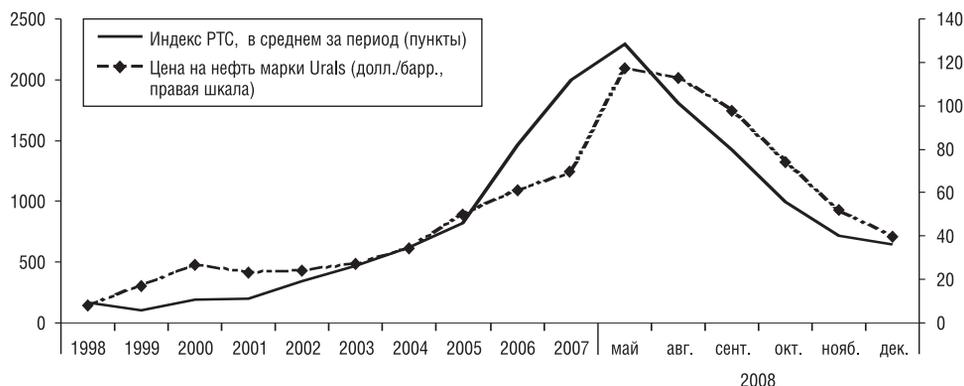
Одним из основных факторов благоприятного состояния государственных финансов перед кризисом 2008 года стал устойчивый рост цен на нефть в течение восьми лет. Если в 1996–1997 годах цена нефти марки WTI составляла 20–30 долл. за баррель, а в 1998 году снизилась до отметки менее 10 долл., то начиная с 2000 года она постоянно росла, превысив в 2008 году 140 долл. за баррель (рис. 5).



Источник: U.S. Energy Information Administration (EIA).

Рис. 5. Динамика цены на нефть марки WTI, 1993–2012 годы (долл.)

Как показано в работе [Замараев и др., 2009], в период с 1998 по 2008 год существовала ярко выраженная зависимость движения цен российских акций от цены на нефть на длинных интервалах (рис. 6).



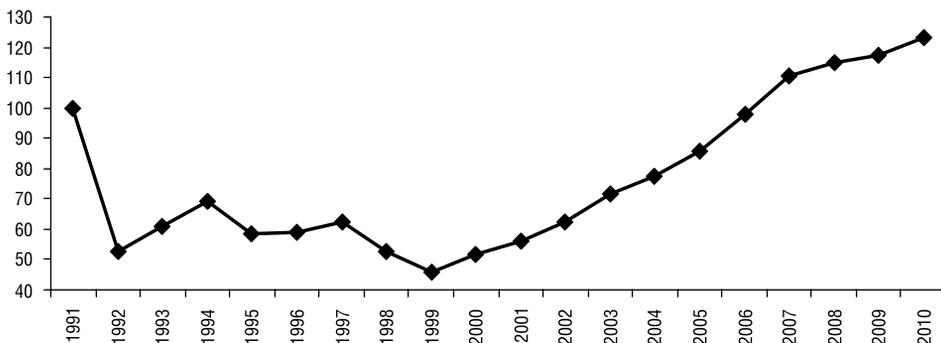
Источник: [Замараев и др., 2009].

Рис. 6. Динамика РТС и цена на нефть марки Urals, 1998–2008 годы

Еще одним фактором, влияющим на экономическую ситуацию в России, является динамика инфляции: если в 1995 году она составляла 131%, в 1998 году — 84%, то начиная с 1999 года наблюдалось постепенное ее снижение — инфляция опустилась до 9% в 2006 году, а в 2007–2008 годах имел место небольшой рост.

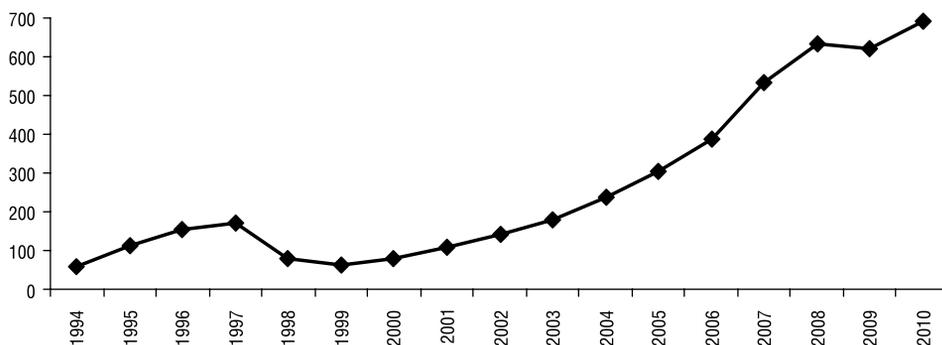
Реальные располагаемые доходы населения, по данным Росстата, в 1999 году составляли 46% от уровня 1991 года. Их устойчивый рост начался в 2000 году, в 2007 году они впервые превысили уровень 1991 года, а в 2008 году составили 115% от данного уровня (рис. 7).

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в долларовом выражении опустилась в кризисном 1999 году до 63 долл., но в 2000 году она стала вновь расти устойчивым темпом, достигнув 634 долл. в 2007 году (рис. 8).



Источник: Росстат.

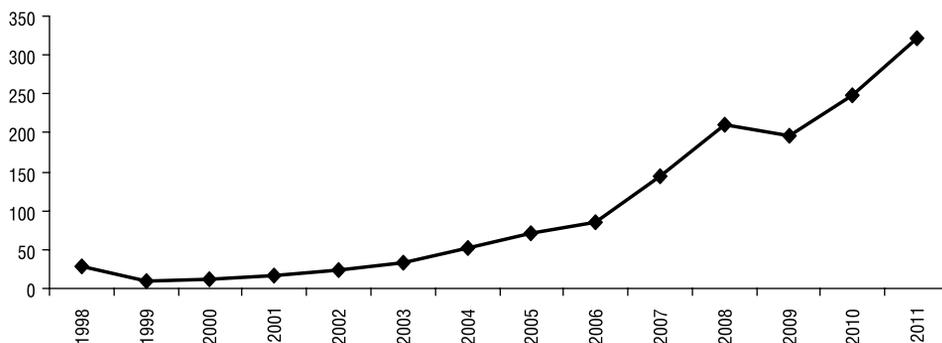
Рис. 7. Реальные располагаемые денежные доходы населения России, 1991–2010 годы (% от уровня 1991 года)



Источник: Росстат.

Рис. 8. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, 1994–2010 годы (долл.)

Рост номинальных и реальных доходов населения, формирование прослойки среднего класса привели к росту сбережений. С середины 2000-х годов наблюдался резкий рост депозитов на банковских счетах. Их объем в долларовом выражении в 2008 году составил 210 млрд (около 1500 долл. на душу населения) (рис. 9).



Источник: Росстат.

Рис. 9. Банковские депозиты физических лиц, 1998–2011 годы (млрд долл., на начало года)

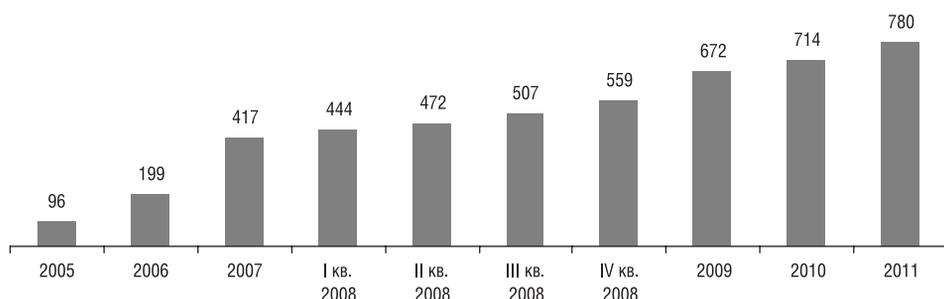
Таким образом, перед кризисом 2008 года имела место благоприятная экономическая ситуация.

### *Массовый выход на рынок новых игроков-непрофессионалов*

К 2008 году вырос спрос населения на финансовые инструменты. Если в 1997 году он составил 36 млрд денонмированных рублей, то в 2007 году — 2,7 трлн. Значительно возросла доля сбережений, направляемая на депозиты и рынок ценных бумаг: она увеличилась с 29,9% в 2004 году до 42,9% в 2007 году, в первую очередь за счет

резкого снижения доли вложений в валюту. Начался быстрый приток физических лиц на фондовый рынок. В 2006 году число клиентов — физических лиц биржи ММВБ более чем удвоилось, достигнув 200 тыс. человек. В 2007 году оно превысило 400 тыс., а на конец первого полугодия 2008 года составило 472 тыс.

В кризис 2008 года оттока счетов на ММВБ не наблюдалось, напротив — число клиентов биржи устойчиво росло на протяжении всего года, а также в 2009—2011 годах, достигнув 780 тыс. на конец 2011 года (рис. 10). Аналитики биржи связывают рост числа игроков — физических лиц в 2008 году с резким усилением волатильности российских акций: ее рост заметно увеличивает шансы на выигрыш в случае правильно угаданного направления изменения цен [Гейнц, Турчановский, 2009].



Источник: ММВБ ([www.micex.ru](http://www.micex.ru)).

Рис. 10. Число физических лиц — клиентов ММВБ, 2005—2011 годы (тыс. чел., на конец периода)

При падении рынка физические лица стали лидерами по объему операций, опередив инвесторов-нерезидентов: так, по итогам января 2009 года доля физлиц в суммарном обороте вторичного рынка акций ММВБ достигла рекордных 49%, тогда как на протяжении всего 2007 года и большей части 2008 года она составляла примерно 30% [Гейнц, Турчановский, 2009].

Важным индикатором выхода непрофессиональных инвесторов на рынок является рост числа пайщиков ПИФов: большинство розничных инвесторов инвестируют через подобные организации. По данным Национальной лиги управляющих, количество пайщиков фондов выросло с 176 тыс. в 2005 году до 342 тыс. в 2006 году и до 480—500 тыс. в 2007 году (далее данные перестали собираться). Рост в 2007 году числа пайщиков ПИФов примерно на 40—47% при притоке средств в размере всего 8% свидетельствует о том, что на фондовый рынок пришли более мелкие игроки: по расчетам автора, средний размер вклада в ПИФы в 2006 году составил 9300 долл., тогда как в 2007 году — всего 2300, или четверть от уровня 2006 года.

По подсчетам НАУФОР, на начало 2008 года количество физических лиц — резидентов, вовлеченных в операции с акциями напря-

мую или через инструменты коллективных инвестиций, составляло 693—809 тыс. человек, или около 0,9—1,1% экономически активного населения страны. Такой уровень вовлеченности в игру на фондовом рынке НАУФОР оценила как низкий [НАУФОР, 2008а. С. 22]. Для сравнения: общее количество игроков — физических лиц в 2008 году в России было процентов на 30—40 меньше, чем накануне краха фондового рынка в США в 1929 году, где, по оценке Джона Гэлбрейта, их насчитывалось около 1 млн человек при сопоставимом населении (120 млн). В 1980-х годах в Японии брокерские счета имелись у 30 млн человек, или у каждой семьи.

Одним из косвенных индикаторов активности розничных инвесторов является их участие в «народных» IPO. В 2006—2007 годах состоялись три «народных» IPO российских компаний: ОАО «Роснефть», ОАО «Сбербанк» и ОАО «Банк ВТБ». В размещениях «Роснефти» и ВТБ участвовали более 115 и 135 тыс. человек соответственно, меньшая активность при размещении «Сбербанка» (46 тыс.) объясняется высокой для мелкого инвестора пороговой ценой — одна акция стоила 89 000 руб. Средний лот, приобретаемый розничными инвесторами в ходе «народных» IPO, составил от 6,5 («Роснефть») до 17,4 тыс. долл. («Сбербанк»), общие вложения (без учета покупок олигархов) составили от 27,8 млн («Роснефть») до 62,1 млн долл. (ВТБ), они выкупили от 7% («Роснефть») до 19% (ВТБ) объема размещения. Это ниже, чем средняя доля розничных инвесторов в «народных» IPO в других странах: в среднем по глобальной выборке исследования за 2003—2007 годы она составила 27%, колеблясь между 16 и 36% в разные годы [Чиркова, Кокорев, 2010].

Таким образом, фактор «массовый выход на рынок новых игроков» для 2008 года подтверждается частично.

### *Рост объемов кредитования и стоимость кредита, ограничения на короткие продажи*

Предкризисный период кризиса 2008 года характеризовался низкими процентными ставками. Так, по данным ЦБ РФ, в 2006 году реальная ставка рефинансирования не превышала 3%, в 2007 году — 2%, а в 2008 году была отрицательной (номинальная ставка колебалась при этом в диапазоне от 10,5 до 12%).

В России отсутствует статистика по кредитованию брокеров банками и кредитованию ими маржинальной торговли. Для оценки динамики кредитования торговли акциями мы воспользуемся косвенными индикаторами, относящимися как к маржинальной торговле, так и к коротким продажам. Вплоть до 2006 года на российском фондовом рынке не существовало законодательных ограничений на короткие продажи, в юридических терминах российского законодательства — на заключение необеспеченных сделок. Первым нормативным документом, ограничивающим сделки без обеспечения, стал

Приказ ФСФР от 7 марта 2006 года № 06-24/пз-н «Об утверждении Правил осуществления брокерской деятельности при совершении на рынке ценных бумаг сделок с использованием денежных средств и/или ценных бумаг, переданных брокером в заем клиенту (маржинальных сделок)», который ограничивал уровень маржи 50% (как в США) и вводил запрет для брокеров на исполнение поручений клиентов на совершение маржинальных и необеспеченных сделок в отношении неликвидных ценных бумаг. Их список формируется организаторами торговли на рынке ценных бумаг ежеквартально. Перед коррекцией 2008 года на площадке РТС листинг имели акции 362 эмитентов, а список ликвидных включал 42. На ММВБ список ликвидных акций в середине 2008 года включал 26 эмитентов. Данное законодательное ограничение обходилось некоторыми участниками торгов, в том числе за счет сделок репо и сделок с отсрочкой поставки бумаги.

Как видно из табл. 2, с 2005 по первое полугодие 2008 года доля сделок репо выросла с 18,5 до 62,4% общего объема биржевых операций с акциями. Такая высокая доля сделок репо не соответствует мировой практике [НАУФОР, 2008а. С. 13] — по всей видимости, бóльшая их часть обеспечивает маржинальную торговлю. В сентябре 2008 года ФСФР наложила официальный запрет на совершение любых коротких продаж акций, после чего начала штрафовать участников рынков, проводивших сделки репо, объясняя это тем, что ими маскируются короткие продажи акций<sup>1</sup>, тем самым официально подтвердив, что часть сделок репо де факто являются сделками открытия «шортов». Выделить из общего объема сделок «шорты» не представляется возможным.

Т а б л и ц а 2

## Доля сделок РЕПО в общем объеме сделок на ММВБ (%)

	2005	2006	2007	2008				2008
				I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	
Доля сделок репо	18,5	25,6	50,5	58,0	62,4	67,2	65,0	62,8

Источник: [НАУФОР, 2008b].

Итак, юридические ограничения на короткие продажи, наложенные в 2006 году, не являлись серьезным барьером для участников рынка, поскольку легко обходились. В то же время рыночные ограничения на короткие продажи в России сильнее, чем в США, в силу неразвитости рынка (трудно взять акции в займы, короткие сроки одалживания), и это тем более касается акций эмитентов, которые организовали квазипубличные размещения по завышенным ценам.

Можно заключить, что признак «рост объемов кредитования и низкая стоимость кредита» в целом выполняется.

<sup>1</sup> Наказали за шорты // Ведомости. 2009. 4 марта.

*Государственная политика по поддержанию фондового рынка и ключевых инвесторов и финансовых организаций*

Перед крахом 2008 года государство прямо заявляло о политике поддержки крупнейших кредитных учреждений (политика *too big to fail*): крупные госбанки могли рассчитывать на помощь государства в случае необходимости, средние и мелкие банки могли получить средства на межбанковском рынке. Финансовые власти также практиковали политику поглощений устойчивыми банками неустойчивых. Таким образом, наличие предпосылки «государственная поддержка» для 2008 года подтверждается.

*Возникновение новых средств коммуникации, упрощающих и/или удешевляющих торговлю акциями.* Для конца XX века новым средством коммуникации, упрощающим и удешевляющим торговлю акциями, является интернет-трейдинг. Переход к нему в России произошел позже, чем в США и других развитых странах. ММВБ запустила первый в стране программный интерфейс для подключения удаленных терминалов инвесторов к своей торговой системе с помощью интернет-технологий в апреле 2000 года, когда в США бум на рынке интернет-акций уже закончился. Сервис ММВБ позволил брокерским компаниям начать предоставлять услугу интернет-трейдинга своим клиентам — физическим лицам. Первой ее начала оказывать компания «Атон». К концу 2001 года к торговому комплексу ММВБ было подключено 159 брокерских систем и 70% биржевых сделок с ценными бумагами стало совершаться через Интернет. Сформировалась группа брокерских компаний, специализирующихся на предоставлении подобных услуг физическим лицам. Данную услугу стали оказывать и крупные российские банки. В 2002 году на рынке уже было представлено несколько десятков систем интернет-трейдинга. С этого же года российские брокеры предоставляют возможность синхронной работы с биржами в Токио, Гонконге, Лондоне, Нью-Йорке. Предоставление услуг интернет-трейдинга снизило планку вхождения на фондовый рынок для розничного инвестора. Если при исполнении сделок вручную брокерам было невыгодно работать со счетами менее 10 тыс. долл., то при интернет-трейдинге минимум понизился до одной тысячи. Также в несколько раз упали комиссионные за сделку, взимаемые брокерами.

Можно констатировать, что фактор «новые средства коммуникации» для 2008 года действует частично — потому что услуга была введена примерно за 6—7 лет до пика рынка и скорее повлияла на выход на рынок новых игроков в 2001—2003 годах, нежели позднее.

Таким образом, из предпосылок формирования пузыря в 2008 году в России имели место благоприятная экономическая ситуация, рост объемов кредитования и низкая стоимость кредита, господдержка инвесторов. Факторы «массовый выход на рынок инвесторов-непрофессионалов» и «возникновение новых средств коммуникации» действовали частично.

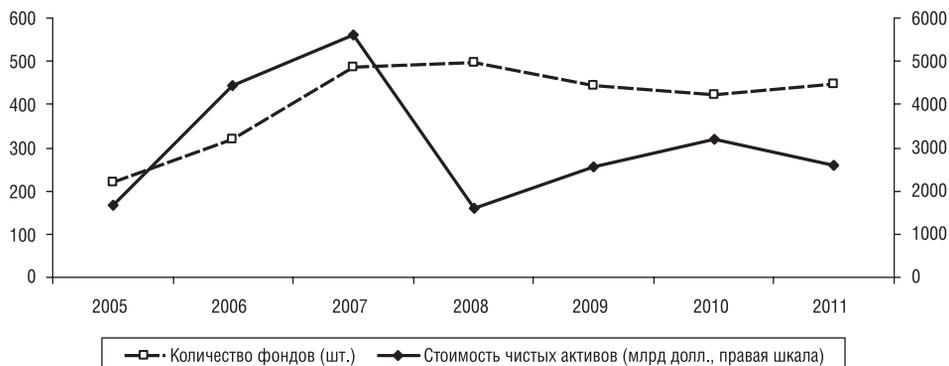
## 2. Диагностирование косвенных признаков наличия пузыря

### *Увеличение количества инвестиционных фондов*

Активное развитие паевых фондов началось в 2001 году — после выхода Федерального закона «Об инвестиционных фондах». В России начали возникать новые управляющие компании и создаваться фонды различных типов: индексные, денежного рынка, прямых инвестиций и пр., а также появились ПИФы с торгуемыми на бирже паями. Росло и число фондов (3 в 2005 году, 18 — к концу 2007 года). В контексте данного исследования интерес представляют открытые фонды, поскольку закрытые и интервальные в нашей стране, как правило, создаются для обслуживания интересов одного профессионального участника рынка и являются формами защиты активов и минимизации налогообложения.

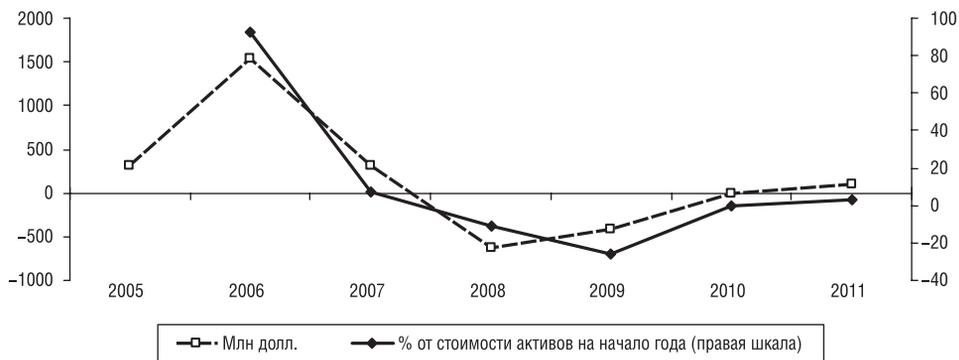
Количество фондов резко росло в 2006—2007 годах. Пик пришелся на первое полугодие 2008 года, когда в стране действовало 486 фондов. Затем их число начало снижаться. Стоимость чистых активов быстрыми темпами росла вплоть до 2007 года, составив на конец года 5,6 млрд долл. Этот рост связан как с ростом рынка, так и с притоком в фонды новых денег. В 2006 году объем привлечения новых средств составил около 1,5 млрд долл., или 92% от стоимости активов на начало года, в 2007 году — 320 млн долл., или 7,2%. В 2008 году наблюдался отток в размере 11% от стоимости активов на начало года, он начался во II квартале и тогда же достиг годового максимума. В 2009 году отток составил около 26% от размера средств на начало года (рис. 11—12).

На конец 2007 года активы ПИФов составляли 3,6% от размера банковских депозитов. В кризисный 2008 и последующие годы на банковские депозиты наблюдался приток средств в долларовом выражении, даже несмотря на девальвацию (или благодаря ей), а со счетов



Источник: [НАУФОР, 2011].

Рис. 11. Динамика количества открытых ПИФов и стоимости их чистых активов, 2005—2011 годы



Источник: [НАУФОР, 2011].

Рис. 12. Динамика объемов чистого привлечения денежных средств открытыми ПИФаами, 2005–2011 годы

в ПИФах имел место отток (плюс падение стоимости активов из-за снижения цен), в результате чего на конец 2009 и 2011 годов активы ПИФов составляли всего 0,9 и 0,8% от размера средств на банковских депозитах соответственно.

Таким образом, признак «увеличение количества фондов» выражен слабо: непосредственно перед кризисом количество фондов перестало увеличиваться, а приток средств в них в 2007 году сократился почти в пять раз по сравнению с предыдущим годом. Однако для 2007 года характерен выход на рынок мелких игроков, что связано с формированием пузыря.

### *Рост количества IPO и недооценка акций при размещении*

Российский рынок IPO начал формироваться с 2004 года: в этом году было осуществлено 5 размещений, в 2005 году — 9, в 2006 году — 14, в пиковом 2007 году — 21. В ходе этих 49 размещений эмитенты привлекли около 50 млрд долл., из них 30 млрд — в 2007 году. Средний объем размещения вырос с 620 млн в 2004 году до 1,2 млрд в 2006 году и 1 млрд — в 2007 году [Напольнов, 2011]. В 2007 году Россия стала четвертым по размеру развивающимся рынком по общему объему IPO, пропустив вперед только Китай, Бразилию и Индию. Россия также опередила ряд крупных развитых стран: например, Великобританию с 22 млрд и Германию с 11 млрд долл. Доля российского фондового рынка в совокупной мировой капитализации выросла с 0,1% в 2000 году до 2,4% в 2007 году [НАУФОР, 2008а. С. 74]. Отраслевого уклона в проведении IPO в последние годы перед кризисом не прослеживается: размещались компании из таких секторов, как недвижимость, финансы, энергетика, телекоммуникации, металлургия, нефть и газ, потребительский сектор, розничная торговля и др.

До кризиса российский рынок не успел выйти в фазу IPO средних и менее качественных эмитентов: по информации бывшего президен-

та ММВБ Александра Потемкина, в 2008—2009 годах планировалось размещение около 150 эмитентов на общую сумму 30—50 млрд долл. (то есть со средним объемом 200—300 млн долл.), но из-за кризиса состоялось всего три (одно из них на 5 млн долл.).

Рагхурам Раджан и Луиджи Зингалес предлагают такой индикатор развитости фондового рынка, как количество публичных компаний на млн человек, — он хорош тем, что не подвержен колебаниям рынка. По их данным, на 1999 год (на другие годы данные отсутствуют) для России этот показатель составлял 0,81, тогда как для Бразилии — 3,18, Индии — 6,48, Южной Африки — 15,86, Египта — 13,81 [Rajan, Zingales, 2003]. С учетом 55 IPO, совершенных после 1999 года, на 2008 год данный показатель для России, согласно расчетам автора по методологии Раджана и Зингалеса, составил бы 1,2 — очень низкое значение по сравнению со странами БРИКС.

Средний рост цен в первый день котирования по годовым подвыборкам в данный период составил от 1,3 до 3,6% [Напольнов, 2011] и не является значительным по сравнению, например, с данными, приведенными в работе [Loughran, Ritter, 2004], согласно которым во время интернет-бума 1999—2000 годов в США он достиг 65%. Для пузыря должен быть характерен большой рост, так как он свидетельствует об ажиотажном спросе.

Таким образом, признак «рост количества IPO и недооценка акций при размещении» в 2008 году отсутствует.

### *Перетекание на фондовый рынок средств из-за рубежа*

Согласно расчетам автора по данным Всемирного банка (ВВП) и базы *Coordinated Portfolio Investment Survey*<sup>2</sup> МВФ, в 2000-х годах быстро рос общий приток иностранных средств в российские ценные бумаги: он увеличился с 1,3 млрд в 2001 году до 24 млрд в 2008 году и 44 млрд в 2011 году. В основном это инвестиции в долговые инструменты. Доля акций невелика: начиная с 2003 года она колебалась от 1,3 до 3%, причем 2007—2008 годы не являются для этого показателя пиковыми: в этот период она составляла около 2%, впоследствии увеличившись до 3%. Для сравнения: портфельные инвестиции в казахстанские акции в 2008 году составили 6% от всех портфельных инвестиций в страну и колебались от 3,1 до 5,7% начиная с 2004 года. С этой перспективы динамика казахстанского фондового рынка больше похожа на коррекцию пузыря, нежели российская. Темпы прироста иностранных портфельных инвестиций в российские акции перед кризисом 2008 года были очень высоки и составили 158, 51 и 703% в 2006, 2007 и 2008 годах соответственно, при этом рост в 2007 году был достигнут на фоне 31-процентного падения совокупных портфельных инвестиций.

<sup>2</sup> <http://cpis.imf.org/>.

Данные МВФ по иностранным инвестициям в российские акции подтверждаются статистикой биржи ММВБ, согласно которой в 2007 — первой половине 2008 годов доля операций инвесторов-нерезидентов в суммарном рыночном обороте быстро росла. В январе 2007 года они формировали около 22,7% биржевого брутто-оборота, к августу 2008 года — 39,7%. По итогам 2007 года сальдо операций нерезидентов было положительным, в январе—марте 2008 года сложилось значительное отрицательное сальдо, ситуация усугубилась летом, максимальный отток средств был зафиксирован в июле и октябре (соответственно 74 и 63 млрд руб.). В последние месяцы года абсолютный размер отрицательного сальдо операций нерезидентов немного сократился, что отчасти объясняется существенным удешевлением стоимости торгуемых бумаг (50-миллиардное декабрьское отрицательное сальдо эквивалентно примерно 170-миллиардному в июльских ценах). В сентябре доля нерезидентов в биржевом обороте рынка акций ММВБ начала уменьшаться, достигнув минимума в январе 2009 года — 24,4%, то есть сократившись по сравнению с летними месяцами 2008 года в 1,6 раза [Гейнц, Турчановский, 2009].

Таким образом, признак «перетекание средств на фондовый рынок из реального сектора и приток его из-за рубежа» частично подтверждается.

### *Узость рынка*

Под узостью рынка подразумевается, что перед существенной коррекцией растут лишь бумаги отдельного сектора либо отдельных эмитентов. Непосредственно перед пиком с заметным отрывом от индекса ММВБ росли индексы «Химия и нефтехимия», «Машиностроение», «Металлы» и «Нефть»<sup>3</sup>.

С начала года по 19 мая 2008 года (пик индекса ММВБ) индекс «Химия и нефтехимия» вырос на 67,4%, а индекс ММВБ-10 (10 крупнейших по капитализации компаний) упал на 21,3%. В этот период индекс нефтехимических компаний переигрывал индекс ММВБ на 0,8% в день, а в период с 20 мая по 30 сентября 2008 года, когда индекс ММВБ падал, — на 1,1%. В тот период в индекс «Химия и нефтехимия» входили 4 ценные бумаги трех эмитентов: «Акрона», «Дорогобужа» и «Уралкалия», специализирующихся на производстве минеральных удобрений. Резкий рост индекса связан с улучшением финансовых показателей данных компаний за счет благоприятной внешней конъюнктуры: за первые 4 месяца 2008 года цены на калий и минеральные удобрения выросли на 110% (на нефть — примерно на 55%). Акции индекса нефтехимических компаний занимали малую долю в общем обороте рынка (менее 0,3% от совокупного объема торгов), и ни одна из акций этого отраслевого индекса не входила

<sup>3</sup> По данным биржи ММВБ ([www.micex.ru](http://www.micex.ru)).

в индекс ММВБ. В индекс ММВБ «Машиностроение» входила только одна компания из машиностроительного сектора — «АвтоВАЗ», и объем торгов по ней еще меньше, чем по нефтехимическим компаниям. Она входила в индекс ММВБ, но ее доля составляла 0,41%.

Акции компаний металлургического сектора составляли значительную, около 10—15%, долю от оборота ММВБ в 2008 году, в расчет индекса ММВБ входили 4 компании с совокупной долей в нем в 13,5%. Двумя другими отраслевыми индексами с большой долей в индексе ММВБ являются «Энергетика» и «Нефть». Начиная с января 2007 года индекс нефтяных компаний (около 60—70% объема торгов, доля в индексе ММВБ — 55,5%) вырос на 20%. Энергетические акции падали с весны 2007 года. Таким образом, рост индекса ММВБ был обеспечен за счет роста нефтяного и металлургического секторов, совокупная доля которых в индексе оставляет 69%. Эти же индексы находились на пике в момент пика всего рынка. Признак «узость рынка» не подтверждается.

Таким образом, из четырех проанализированных нами косвенных признаков пузыря два («приток средств на фондовый рынок из-за рубежа» и «рост количества инвестиционных фондов») выражены слабо, а два («рост IPO и недооценка акций при размещении» и «узость рынка») вообще отсутствуют.

### 3. Диагностирование непосредственных признаков финансового пузыря

Рассчитаем среднегодовую доходность индекса РТС за время его существования. Среднегодовой темп прироста рассчитывается по формуле:

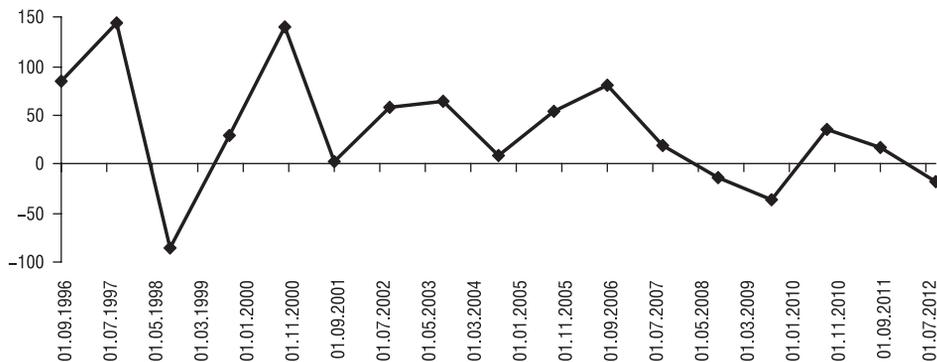
$$r = \sqrt[t]{\frac{I_t}{I_0}} - 1,$$

где:  $r$  — среднегодовая доходность индекса за период  $[t - 0]$ ,  $I_t$  — значение индекса в момент  $t$ ,  $I_0$  — значение индекса в момент 0. Для российского рынка  $I_0 = 100$ ,  $I_t = 1406$ ,  $t = 17,33$ , соответственно  $r = 17,1\%$ .

При высокой среднегодовой доходности волатильность также высока. Среднеквадратическое годовое отклонение индекса рассчитывалось по формуле:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (r_i - r)^2},$$

где:  $\sigma$  — среднеквадратическое отклонение годовой доходности,  $n$  — число наблюдений (в нашем случае — лет),  $r$  — средняя годовая доходность индекса за период,  $r_i$  — доходность в год  $i$ . На интервале с 1 сентября 1995 по 1 сентября 2012 года этот показатель составил 62% (для индекса S&P 500 он составляет около 15% за последние 60 лет).

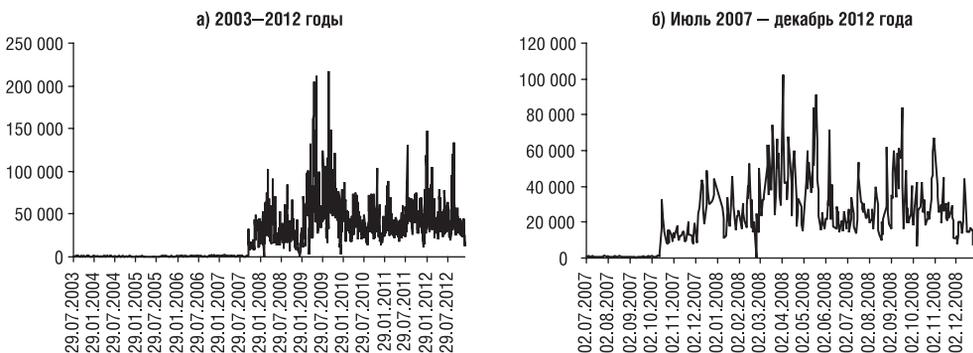


Источники: Bloomberg, расчеты автора.

Рис. 13. Годовая доходность индекса РТС с 1 сентября 1995 года по 3 сентября 2012 года (%)

Роста средней дневной волатильности непосредственно перед пиком рынка в 2008 году не наблюдается; она, наоборот, снижается. В течение полугода до мая 2008 года (верхнего пика рынка) она составляла 1,6 против 2,7% с 1995 по 2012 год. Сокращение волатильности фондового рынка в 2008 году говорит об отсутствии на нем пузыря.

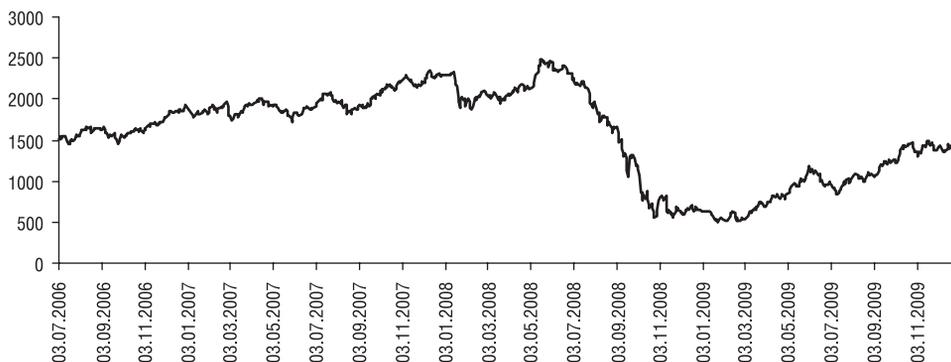
В октябре 2007 года начался резкий рост объема торгов акциями в штуках на бирже ММВБ (рис. 14). В 2003—2006 годах в редкий день он превышал 1 млн штук, в течение первых трех кварталов 2007 года недотягивал до 2 млн. В октябре 2007 года наблюдался примерно десятикратный рост оборота, а 19 мая 2008 года оборот превысил 90 млн, что является максимальным предкризисным значением. Можно было бы утверждать, что рост объема торгов является косвенным признаком пузыря, если бы не его динамика после кризиса: он сокращался во время коррекции цен, однако начал резко расти в марте 2009 года, а в июне 2009 года превысил 210 млн штук. Восстановление докризисного объема торгов в 2009—2012 годах свидетельствует не в пользу пузыря.



Источник: ММВБ.

Рис. 14. Объем торгов акциями на ММВБ (млн шт.)

Ускоряющегося роста цен на подходе к пику не наблюдалось, падение на 80% за 8 месяцев было быстро компенсировано внушительным (в 4,5 раза) послекризисным ростом, послекризисный максимум, составивший 85% от пиковых значений, был достигнут через 2 года и три месяца после разворота тренда (рис. 15). Очень быстрое восстановление при глубоком падении означает, что если и имел место пузырь, то он был слабым. В то же время столь быстрое восстановление было частично обусловлено беспрецедентным «вливанием» ликвидности в российский финансовый и реальный сектор государством: расходы бюджета, направленные на поддержку финансовой системы, превысили 200 млрд долл., или 3% ВВП.



Источник: биржа РТС ([www.rts.ru](http://www.rts.ru)).

Рис. 15. Динамика индекса РТС, 2007–2009 годы

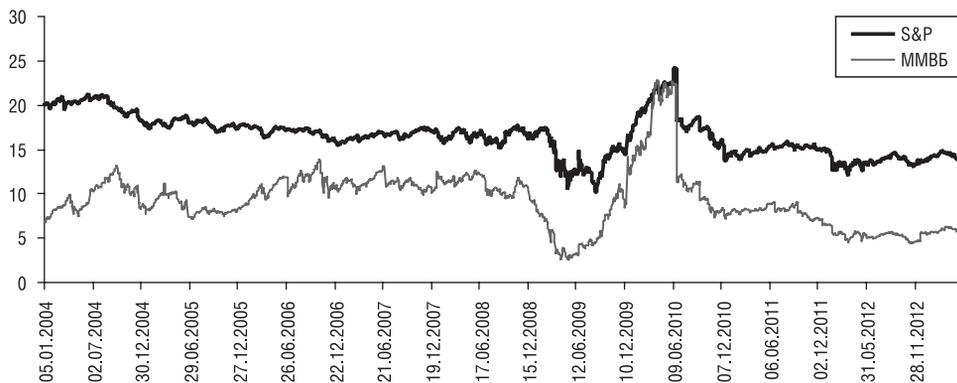
Среднегодовая доходность без учета дивидендов при покупке индекса на пике 19 мая 2008 года на 31 декабря 2012 года составляет  $-10,28\%$ . Отрицательная доходность при вложении в индекс на пике не свидетельствует о наличии пузыря, так как относительно невелика и измеряется на коротком интервале — около 4,5 лет — и не является пока репрезентативной.

Перейдем к анализу уровня рынка. Q Тобина для российского рынка в целом не рассчитывается, поэтому проанализируем оставшиеся применимые показатели — P/E, «отношение рыночной капитализации к ВВП» и «дивидендная доходность» (DIV/P).

По мнению автора, лучшей оценкой целевого показателя P/E российского рынка является его исторический средний показатель, несмотря на то, что временной ряд является очень коротким. За период с 1 января 2002 года по 29 ноября 2012 года средний P/E индекса РТС, рассчитанный по дневным значениям по данным *Bloomberg*, составил 7,5 (против 17,3 для индекса *S&P 500*). Применим к целевому P/E российского рынка критерий, сформулированный нами на основе анализа динамики американского рынка: в случае, если на рынке сформировался пузырь, показатель P/E должен превышать исторический средний уровень на 70 и более процентов. Для индекса РТС

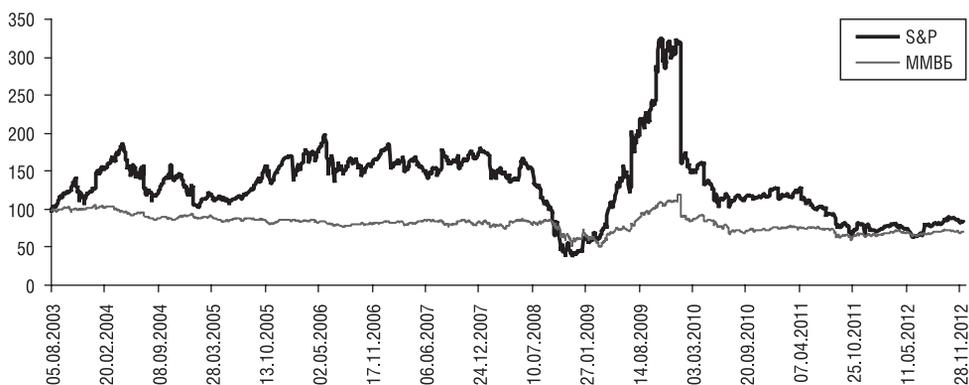
таким бенчмарковым значением является  $7,5 \times 1,7 = 12,75$ . По данным *Bloomberg*, P/E индекса РТС превышал 12 очень непродолжительное время (в декабре 2007 — январе 2008 года), максимальное значение составило 12,8. С конца июня P/E стал резко понижаться, достигнув локального минимума в 2,8 20 ноября 2008 года. Максимальное значение P/E за историю расчета для российского рынка (22,7) было достигнуто в кризисный период, 16 декабря 2009 года, что отражает резкое сокращение корпоративных прибылей, которые упали с пикового уровня на 70%.

Динамика P/E российского рынка и P/E индекса *S&P 500* схожа: коррекция и восстановление начались приблизительно в одно и то же время; глубина коррекции в процентном отношении примерно одинакова; более высокие значения P/E из-за сокращения корпоративных прибылей были достигнуты во время кризиса, а не до него. Однако во время кризиса российский рынок показал более высокие относительные значения P/E, чем *S&P 500* (рис. 16—17).



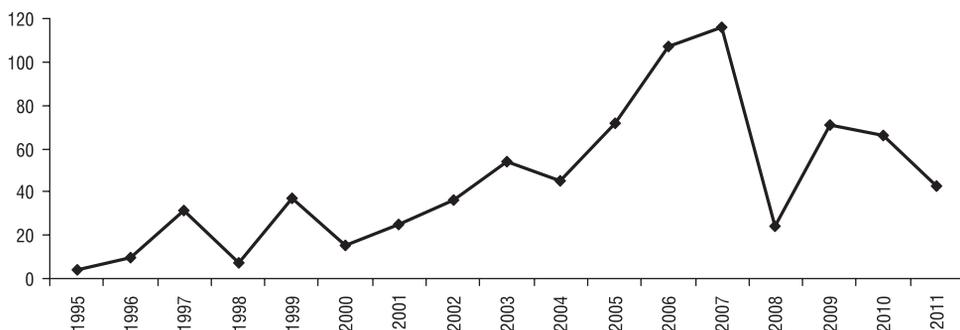
Источники: данные Bloomberg, расчеты автора.

Рис. 16. P/E индексов ММВБ и S&P 500, 2003—2012 годы



Источники: данные Bloomberg, расчеты автора.

Рис. 17. Относительные P/E индексов ММВБ и S&P 500, 2003—2012 годы  
(%, индекс на 16 июля 2003 года = 100%)



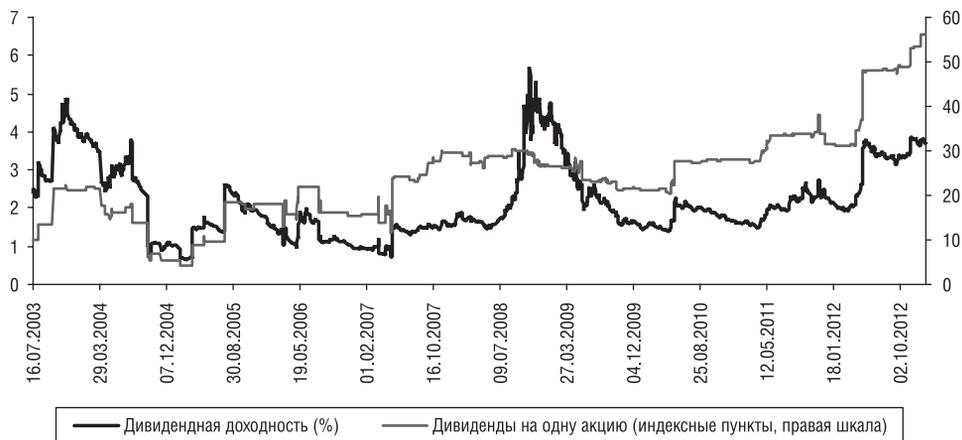
Источник: Всемирный банк (<http://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.GD.ZS?page=3>).

Рис. 18. Показатель «капитализация/ВВП» России, 1995–2011 годы (%)

В 1997 году показатель «отношение капитализации фондового рынка к ВВП» российского фондового рынка составлял, по данным Всемирного банка, 32% (рис. 18). К 2008 году, несмотря на рост ВВП в долларовом выражении в 3,65 раза, этот показатель вырос в 3,5 раза, до 115%, — за счет роста цен акций (примерно в 4 раза по отношению к пику 1998 года) и IPO. Львиная доля роста пришлась на последние три года. Подобный уровень мультипликатора не является аномальным: в 2007 году более 60% развитых и 40% развивающихся стран имели показатель «капитализация/ВВП» более 100%, из крупнейших развивающихся экономик у России наблюдалось самое низкое значение мультипликатора (по данным Всемирного банка, в Бразилии он составлял 100%, в Индии — 147%, в Китае — 178%, в ЮАР — 291%).

Дивидендная доходность на пике пузыря из-за завышенных цен должна быть минимальной. Это верно и для случая так называемого внутреннего пузыря, определяемого в работе [Froot, Obstfeld, 1991] как избыточная реакция рынка на рост дивидендов. Дивиденды на одну акцию прошли пиковые значения в ноябре 2007 — январе 2008 года, примерно за полгода до пика цен акций; минимальные уровни дивидендной доходности, ниже 1%, были достигнуты в I квартале 2005 года и II квартале 2007 года, то есть и не на пике цен акций, и не на пике дивидендных выплат, что отрицает наличие на российском фондовом рынке внутреннего пузыря. Максимумы дивидендной доходности были достигнуты в фазе коррекции (в октябре 2008 года), и в этом отношении картина частично схожа с ситуацией во время великого процветания и Великой депрессии в США: там эти максимумы (около 13%) были достигнуты в 1932 году, на дне рынка, а минимум пришелся на «Черный вторник» (рис. 19).

Таким образом, на российском фондовом рынке не наблюдалось столь существенных прямых признаков пузыря, как резко ускоряющийся рост цен, рост волатильности и объема торгов непосредственно перед крахом. Имела место лишь глубина падения, которая была компенсирована высокой скоростью восстановления индекса после



Источники: данные Bloomberg, расчеты автора.

Рис. 19. Дивидендная доходность и дивиденды на одну акцию индекса ММВБ, 2003–2012 годы

коррекции. В 2008–2009 годах уровни P/E российского фондового рынка превышали пороговые значения, свидетельствующие о наличии финансового пузыря, очень непродолжительное время; максимальные значения P/E были достигнуты после коррекции, а не до нее; дивидендная доходность в предкризисный период (первая половина 2008 года) не была минимальной, минимум был достигнут в ходе коррекции; по показателю «рыночная капитализация/ВВП» российский рынок в пиковые годы выглядел скромно по сравнению со странами БРИКС и развитыми странами. Подобная картина может свидетельствовать о наличии лишь слабого положительного финансового пузыря весной 2008 года.

## Заключение

Подведем итог. Из проанализированных нами пяти предпосылок формирования пузыря три были относительно выраженными, две сложились лишь частично. Из косвенных признаков половина была выражена слабо, половина отсутствовала. Из прямых признаков пузыря мы наблюдаем только один — глубину падения, однако и она может служить индикатором только при отсутствии восстановления — как в Великую депрессию в США (рынок восстановился в номинальном выражении в 1955 году) и при крахе японского фондового рынка в 1990-м (до настоящего момента рынок не восстановился и наполовину). По совокупности предпосылок и признаков в лучшем случае может идти речь о формировании очень слабого пузыря в 2008 году. Глубина коррекции рынка может, таким образом, объясняться формированием негативного пузыря, однако тестирование его наличия требует отдельного исследования и разработки соответствующей методологии.

## Литература

1. *Замараев Б., Киюцевская А., Назарова А., Суханов Е.* Экономические итоги 2008 года // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 4—25.
2. *Напольнов А. В.* Структурирование первичных публичных размещений акций российских компаний. Дисс. ... канд. экон. наук. М., 2011.
3. *НАУФОР.* Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 года) / При участии Центра развития фондового рынка, Ernst and Young, Thomas Murray. 2008a. [www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/model-2008.pdf](http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/model-2008.pdf).
4. *НАУФОР.* Российский фондовый рынок в 2008 году. События и факты. 2008b. [www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2008.pdf](http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2008.pdf).
5. *НАУФОР.* Российский рынок ценных бумаг в 2011 году. События и факты. 2011. [www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2011.pdf](http://www.naufor.ru/download/pdf/factbook/ru/RFR2011.pdf).
6. *Чиркова Е., Кокорев Д.* Народные IPO на растущих рынках капитала // Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. № 2. С. 139—159.
7. *Чиркова Е. В.* Анатомия финансового пузыря. М.: Кейс, 2010.
8. *Чиркова Е. В.* Использование рыночных мультипликаторов для диагностирования наличия финансового пузыря на фондовом рынке // Вестник Финансового университета. 2011a. № 2. С. 37—44.
9. *Чиркова Е. В.* Использование рыночных мультипликаторов для диагностирования наличия финансового пузыря на фондовом рынке // Вестник Финансового университета. 2011b. № 3. С. 30—33.
10. *Чиркова Е. В.* Предпосылки возникновения финансового пузыря // Вестник финансового университета. 2012. № 1. С. 79—87.
11. *Гейнц Д., Турчановский Д.* Кризис на фондовом рынке — взгляд изнутри // Рынок ценных бумаг. 2009. № 2. С. 10—13.
12. *Rajan R., Zingales L.* The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century // Journal of Financial Economics. 2003. Vol. 69. No 1. P. 5—50.
13. *Loughran T., Ritter J.* Why IPO Underpricing Has Changed Over Time? // Financial Management. 2004. Vol. 33. No 3. P. 5—37.
14. *Froot K., Obstfeld M.* Intrinsic Bubbles: The Case of Stock Prices // American Economic Review. 1991. Vol. 81. No 5. P. 1189—1214.

---

**Elena CHIRKOVA**, associate professor, Economics and Finance department, National Research University Higher School of Economics (26, bld 4, ul. Shabolovka, Moscow, 119049, Russian Federation). E-mail: [evchirkova@gmail.com](mailto:evchirkova@gmail.com).

**Was the Crash of the Russian Stock Market in 2008 the Bubble's Correction?****Abstract**

In this paper the author diagnoses the existence of the bubble in the Russian stock market in 2008 by evaluating the preconditions and direct and indirect indications of the stock market bubbles as well as by analyzing the price levels before the market crash. The research has shown that in 2008 in Russia there existed such preconditions of the bubbles as favorable economic environment, growth of lending and cheap credit, and the state support of investors. Such factors as mass flow into the stock market of retail investors and introduction of new media of communications were only partially present. Of four analyzed indirect indications of the bubble only two, namely the inflow of foreign funds into the stock market and the growth of the number of the investment funds, were present in a week form, other two, namely the increase of IPO and undervaluation of shares in the course of IPO and the narrowness of the market, were completely absent.

In the Russian stock market there were no such direct signs of the bubble as quickly accelerating price increase, increase in volatility and trading volume immediately before the crash. The size of correction, 80%, was huge, however it was compensated by quick recovery after the crash. In 2008–2009 the P/E multiplier of the Russian stock market exceeded the hurdle levels of the bubble only for a short period of time, the market's P/E peaked after the correction, but not before, the dividend yield before the crisis was not at its lows, its minimum was reached in the course of correction, and the multiplier “market capitalization to GDP” of the Russian stock market was modest compared to the multiplier of the other BRICS members and developed countries. Such pattern may witness in favor of a very small positive bubble in spring of 2008. Thus, the depth of correction in 2008 may be explained by the formation of a negative bubble, testing of which should be the subject of a separate study and would require the development of the appropriate methodology.

*Key words:* stock market, stock market bubble, stock market crash.

### References

1. Zamaraev B., Kiiutsevskaja A., Nazarova A., Sukhanov E. Ekonomicheskie itogi 2008 goda [Economic results in 2008]. *Voprosy ekonomiki*, 2009, no. 3, pp. 4-25.
2. Napol'nov A. V. *Strukturirovanie pervichnykh publichnykh razmeshchenii aktsii rossiiskikh kompanii* [Structuring IPOs of Russian companies. Dissertation Cand. Sci. (Econ.)]. Moscow, 2011.
3. NAUFOR. *Rossiiskii fondovyi rynek i sozdanie mezhdunarodnogo finansovogo tsentra. Ideal'naiia model' fondovogo rynka Rossii na dolgosrochnuiu perspektivu (do 2020 goda)* [Russian securities market and creation of international financial centre: ideal model of the russian securities market in a long-term perspective (until 2020)]. With the participation of Center for Capital Market Development, Ernst and Young, Thomas Murray. 2008a. Available at: <http://www.naufor.ru/tree.eng.asp?n=5654>.
4. NAUFOR. *Rossiiskii fondovyi rynek v 2008 godu. Sobytiia i fakty* [Russian Stock Market 2008b. Events and Facts]. 2008. Available at: <http://www.naufor.ru/getfile.asp?id=9146>.
5. NAUFOR. *Rossiiskii fondovyi rynek v 2011 godu. Sobytiia i fakty* [Russian Stock Market 2011. Events and Facts]. Available at: <http://www.naufor.ru/getfile.asp?id=9143>.
6. Chirkova E., Kokorev D. Narodnye IPO na rastushchikh rynkakh kapitala [People's IPO in emerging capital markets]. *Ekonomicheskii zhurnal VShE*, 2010, vol. 14, no. 2, pp. 139-159.
7. Chirkova E. V. *Anatomiia finansovogo puzyria* [Anatomy of a financial bubble]. Moscow: Keis Publ., 2010.
8. Chirkova E. V. Ispol'zovanie rynochnykh mul'tiplikatorov dlia diagnostirovaniia nalichii finansovogo puzyria na fondovom rynke [The use of market multiplicatos for diagnosing the presence of a financial bubble in the stock market]. *Vestnik Finansovogo universiteta*, 2011a, no. 2, pp. 37-44.
9. Chirkova E. V. Ispol'zovanie rynochnykh mul'tiplikatorov dlia diagnostirovaniia nalichii finansovogo puzyria na fondovom rynke [The use of market multiplicatos for diagnosing the presence of a financial bubble in the stock market]. *Vestnik Finansovogo universiteta*, 2011b, no. 3, pp. 30-33.
10. Chirkova E. V. Predposylki vzniknoveniia finansovogo puzyria [Prerequisites of a financial bubble]. *Vestnik finansovogo universiteta*, 2012, no. 1, pp. 79-87.
11. Geints D., Turchanovskii D. Krizis na fondovom rynke — vzgliad iznutri [Crisis in the stock market — a view from the inside]. *Rynok tsennykh bumag*, 2009, no. 2, pp. 10-13.
12. Rajan R., Zingales L. The Great Reversals: the Politics of Financial Development in the Twentieth Century. *Journal of Financial Economics*. 2003, vol. 69, no. 1, pp. 5-50.
13. Loughran T., Ritter J. Why IPO Underpricing Has Changed Over Time? *Financial Management*, 2004, vol. 33, no. 3, pp. 5-37.
14. Froot K., Obstfeld M., Intrinsic Bubbles: The Case of Stock Prices. *American Economic Review*, 1991, vol. 81, no. 5, pp. 1189-1214.

# НА ПУТИ К СЕРВИСНОМУ ГОСУДАРСТВУ: УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ\*

## Владимир ЮЖАКОВ<sup>1</sup>

доктор философских наук,  
профессор, директор.  
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

## Владимир БОЙКОВ

доктор философских наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ, директор

## Елена ДОБРЮЛЮБОВА<sup>1</sup>

ведущий научный сотрудник.  
E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

## Андрей ПОКИДА<sup>2</sup>

кандидат социологических наук,  
старший научный сотрудник.  
E-mail: pokida@rambler.ru

## Наталья ЗЫБУНОВСКАЯ<sup>2</sup>

научный сотрудник.  
E-mail: nzyb@mail.ru

<sup>1</sup> Центр технологий государственного управления.

<sup>2</sup> Центр социально-политического мониторинга.  
Институт прикладных экономических исследований  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
(119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82).

## Аннотация

Повышение качества государственных (и муниципальных) услуг является важным фактором роста качества государственного управления. В России за последнее десятилетие проведена значительная работа по повышению качества и доступности государственных услуг для граждан. Оценка результатов данных усилий требует проведения специальных исследований, методология и основные результаты которых представлены в настоящей статье. Определены ключевые факторы, влияющие на уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, приведены количественные оценки степени их влияния, выявлены ключевые проблемы в сфере их предоставления. **Ключевые слова:** административная реформа, государственные услуги, муниципальные услуги, сервисное государство.

Оikonoμia • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

## Введение

На протяжении последнего десятилетия задача повышения качества государственного управления находилась в центре внимания политического руководства России и органов государственной власти. Именно низкая эффективность государственного управления, недостаточное развитие государственных институтов воспринимались в середине 2000-х годов как потенциальные, а в последнее время — как реальные ограничения для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Эффективное государственное управление, в том числе высокое качество государственных услуг, является важным фактором конкурентоспособности страны [Georgieva, Dobrolyubova, 2006] и экономического роста [Kaufmann et al., 1999; Bloom et al., 2004; Furceri, Mourougane, 2010].

Таким образом, не случайно задача повышения качества и доступности государственных услуг стала одной из централь-

\* Статья подготовлена на основе результатов научно-исследовательской работы по теме «Ежегодный мониторинг качества государственных услуг, в том числе проведение комплексного исследования удовлетворенности качеством государственных услуг», выполненной РАНХиГС по заказу Минэкономразвития России в 2013 году.

ных в реализации административной реформы в России<sup>1</sup>. Повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг и сегодня остается важным направлением совершенствования системы государственного управления: в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 одним из целевых показателей совершенствования государственного управления является повышение удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (до 90% к 2018 году). Фактически в Указе закреплена задача перехода к модели «сервисного государства», в котором органы государственного и муниципального управления оказывают услуги в интересах граждан и организаций, а одной из основных оценок качества государственного управления выступает удовлетворенность граждан (в том числе представителей бизнеса и его организаций) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг.

Указом установлены очень высокие количественные показатели и в отношении отдельных параметров качества государственных и муниципальных услуг, связанные с обеспечением доступа не менее 90% граждан к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг (к 2015 году); увеличением доли граждан, использующих механизм предоставления государственных услуг в электронной форме до 70% к 2018 году; сокращением количества обращений за получением государственных услуг от представителей бизнес-сообщества до 2% к 2014 году; сокращением времени ожидания в очереди на сдачу документов (запроса) для получения государственных и муниципальных услуг до 15 минут к 2014 году.

В силу специфики государственных и муниципальных услуг по сравнению с услугами рыночного сектора, отсутствия зависимости спроса на данные услуги от качества их предоставления оценка качества и доступности государственных и муниципальных услуг требует проведения специализированных исследований удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. Настоящая статья основана на результатах таких исследований, проведенных Российской Академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по заказу Минэкономразвития России в 2011—2013 годах. В данной статье рассматриваются вопросы методологии оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муни-

---

<sup>1</sup> В рамках реализации Концепции «Административная реформа в Российской Федерации (2006—2010 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р (в ред. от 28 марта 2008 года), а также Концепции «Снижение административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации на 2011—2013 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р.

ципальных услуг, исследуются факторы, влияющие на оценку гражданами качества и доступности государственных и муниципальных услуг, а также — с учетом результатов проведенных социологических исследований в Российской Федерации — формируются предложения по повышению удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, характеризующей переход к модели сервисного государства.

### **1. Методология оценки удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг**

В международной и российской практике используются различные подходы к оценке потребителями качества и доступности государственных и муниципальных услуг, предполагающие использование социологических методов: опросов (очных, телефонных, интернет-опросов), фокус-групп, контрольных закупок, методов «включенного наблюдения», бенчмаркинга. Среди таких исследований в зависимости от целей их проведения могут быть выделены две основные группы: исследования, направленные на выявление общего уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, и исследования, направленные на оценку качества оказания государственных услуг конкретными органами государственной власти и местного самоуправления, как правило проводимые в местах предоставления государственных и муниципальных услуг [Государственные и муниципальные услуги, 2012a; 2012b].

При этом с учетом конкретных задач исследования возможна комбинация различных методов проведения исследований для решения дополнительных задач и получения более детальной информации о тех или иных аспектах качества государственных и муниципальных услуг. Так, в рамках всероссийского мониторинга административных регламентов, проводившегося в 2008—2010 годах, социологические исследования в точках предоставления государственных и муниципальных услуг дополнялись контрольными закупками и обсуждением в рамках фокус-групп [Мониторинг..., 2011]. При исследовании качества отдельных государственных услуг на региональном уровне апробированы методы бенчмаркинга субъектов Российской Федерации, в рамках которого обеспечивается сопоставление отдельных параметров качества государственных услуг в различных регионах страны [Головщинский, 2011].

В литературе широко проработаны и методы квалиметрической оценки качества государственных и муниципальных услуг, основанные на заданных для исследователя квалиметрических шкалах, на основе которых в рамках включенного наблюдения (проведения контрольных закупок, камеральных исследований) проводится ранжирование качества тех или иных аспектов, влияющих на общую оценку качества государственных и муниципальных услуг (например, используемые методы информирования и консультирования о поряд-

ке предоставления государственной (муниципальной) услуги, наличие (отсутствие) тех или иных элементов инфраструктуры и оборудования в местах предоставления государственной (муниципальной) услуги и т. д.) [Рожков, 2011]. Для исследования качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме в качестве эффективного метода могут использоваться интернет-опросы, отличающиеся экономичностью проведения и возможностью оперативного подведения итогов исследования [Садовникова, 2014].

В то же время приведенные выше методы имеют существенные ограничения для исследования уровня общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. Так, исследования в местах предоставления государственных и муниципальных услуг (как на основе социологических опросов, так и путем использования методов включенного наблюдения, контрольных закупок) объективно ограничивают выборку респондентов как по времени получения государственной (муниципальной) услуги (поскольку позволяют оценить качество и доступность государственных (муниципальных) услуг, полученных в момент проведения исследования, тогда как для многих государственных и муниципальных услуг, таких как оформление заграничного паспорта, сдача налоговой декларации, существенное влияние оказывают факторы сезонности спроса на данные услуги), так и по составу респондентов (в частности, в местах предоставления государственных и муниципальных услуг не может быть исследовано качество их предоставления в электронной форме). Проведение интернет-опросов, напротив, ориентировано в основном на получение государственных и муниципальных услуг в электронном виде, однако данная практика пока является недостаточно распространенной в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Таким образом, для получения репрезентативной (для населения Российской Федерации в целом) оценки общего уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг наиболее эффективным методом является проведение социологического исследования граждан по месту жительства. Методика такого исследования была апробирована в 2011 году [Государственные и муниципальные услуги, 2012a; 2012b] и впоследствии использовалась при проведении опросов в 2012 и 2013 годах. Однотипность применяемой методики обеспечивает возможность полного сопоставления полученных данных опроса с результатами аналогичных исследований, проведенных в 2011—2012 годах.

Целевую группу нашего исследования составляют представители различных социально-демографических групп и слоев российского населения в возрасте 18 лет и старше, обращавшиеся в 2012—2013 годах в органы власти для получения государственных или муниципальных услуг и на момент опроса получившие конеч-

---

<sup>2</sup> По данным выборочного обследования домохозяйств, проведенного Росстатом в 2013 году, 10,7% населения России в возрасте от 15 до 72 лет используют возможности Интернета для получения государственных и муниципальных услуг.

ный результат услуги (положительное решение или отказ). Установление такого периода для оценки государственных и муниципальных услуг обусловлено тем, что в течение одного года за получением государственных (муниципальных) услуг обращаются от 33 до 40% совершеннолетних граждан. Таким образом, оценка качества государственных и муниципальных услуг, полученных в течение более короткого периода (например, 6 месяцев или года), существенно снизила бы репрезентативность полученных результатов.

Опрос осуществляется в виде индивидуального формализованного интервью на дому респондента («лицом к лицу»). Формирование выборки осуществляется исходя из обеспечения репрезентативного отбора респондентов, при этом факт обращения за государственными (муниципальными) услугами не задается заранее, а выявляется в процессе исследования.

Формирование перечня государственных и муниципальных услуг, включающего наиболее востребованные населением услуги по результатам опросов, проведенных в 2011—2012 годах, предусматривает возможность самостоятельного дополнения получателями иных государственных и муниципальных услуг, не входящих в список. При этом предметом исследования являются государственные и муниципальные услуги, оказываемые органами государственной власти (местного самоуправления) в соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ; бюджетные услуги (в том числе услуги в сфере здравоохранения, образования, культуры и т. д.) не являются предметом данного исследования. Исключение данных услуг из сферы исследования связано в том числе со спецификой государственных и муниципальных услуг по сравнению с бюджетными услугами. Так, если непосредственный результат государственных и муниципальных услуг является «стандартизированным» (выдается документ установленного образца) и, соответственно, основой для оценки качества таких услуг является удовлетворенность процедурой их предоставления, то в отношении бюджетных услуг для потребителей важен иной результат, существенно варьирующийся в зависимости от сферы (результат лечения при получении услуг в сфере здравоохранения, качество образования, оцениваемое как возможность получения дальнейшего образования либо трудоустройства по специальности с высоким уровнем оплаты труда и т. д.).

Оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг респондентом осуществляется только по одной услуге, о процедуре предоставления которой он более всего осведомлен. Выбор государственной (муниципальной) услуги для оценки осуществлялся респондентом.

Исследование 2013 года проводилось в 77 субъектах Российской Федерации<sup>3</sup>. Для оценки общего уровня удовлетворенности россиян качеством предоставления услуг была сформирована специальная база данных — 6000 человек по выборке, представляющей территориальное размещение населения, соотношение жителей центров субъектов Российской Федерации, средних и малых городов, сел и поселков, социально-демографический состав населения с погрешностью не более 1,3%. Формирование данной базы осуществлялось по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным (случайным) отбором респондентов на завершающем этапе ее реализации по специально разработанным маршрутам.

Для сопоставления данных в разрезе регионов была сформирована общая база данных, составившая 15 826 человек, с количеством опрашиваемых не менее чем 200 респондентов в каждом субъекте Российской Федерации.

<sup>3</sup> В связи со сложностью организации социологических опросов полевой этап в 2013 году не проводился в следующих субъектах РФ: в Республиках Тыва, Хакасия, в Магаданской области, в Ненецком, Чукотском, Ямало-Ненецком автономных округах.

Общий уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг по итогам исследования определяется как доля граждан, оценивающих качество государственной (муниципальной) услуги, за которой они обращались в течение последних двух лет, как очень хорошее и скорее хорошее, в общем количестве граждан, обратившихся за получением государственных (муниципальных) услуг в течение данного периода и на момент проведения исследования получивших конечный результат (результат услуги либо отказ в ее предоставлении). При расчете уровня удовлетворенности граждан не используются заранее сформированные факторные модели, характеризующие уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, как это практиковалось, например, в рамках исследования качества предоставления государственных услуг для бизнеса [Государственные услуги для бизнеса, 2011]. Отказ от данного подхода в рамках исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг связан в том числе с эффектом изменения значимости тех или иных факторов удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в зависимости от региона, формы предоставления государственных и муниципальных услуг, а также с течением времени. В то же время используемая анкета исследования позволяет провести глубинный анализ как субъективных, так и объективных факторов, влияющих на уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг (использованная в исследовании 2011 года анкета опубликована в: [Государственные и муниципальные услуги, 2012а; 2012b]; в 2012—2013 годах анкета была несколько расширена), а также сопоставить оценки гражданами качества предоставления государственных и муниципальных услуг с аналогичными услугами, предоставляемыми на рыночной основе.

## **2. Основные итоги исследований 2011—2013 годов: формирование сервисного государства**

Результаты проведенных в 2011, 2012 и 2013 годах исследований общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг показывают, что в целом уровень общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг является высоким. 77,7% респондентов, получавших услуги за последние два года, удовлетворены качеством их предоставления органами власти, тем не менее по итогам исследования 2013 года практически каждый пятый респондент отметил неудовлетворительное предоставление услуги (рис. 1).

Динамика общей удовлетворенности населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг за последние годы имеет положительную тенденцию. При этом если ограничивать це-

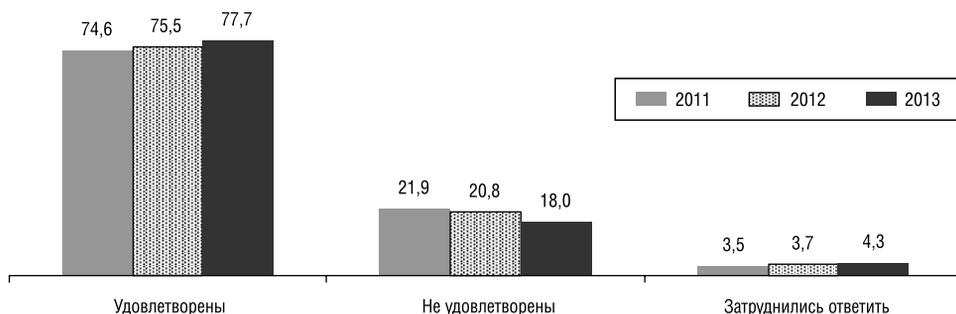


Рис. 1. Общая удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг (%)

левую аудиторию только гражданами, обратившимися за получением государственной (муниципальной) услуги в 2013 году, то уровень общей удовлетворенности составляет 79,1%.

В настоящее время, как и в исследованиях прошлых лет, наблюдается дифференциация оценок качества полученных государственных и муниципальных услуг в зависимости от места их предоставления.

На рис. 2 представлены динамические ряды по оценке уровня удовлетворенности населения услугами, предоставляемыми различными органами государственной власти и местного самоуправления.

Как показывают данные мониторинга, наиболее беспроblemными, с точки зрения респондентов, по-прежнему являются услуги, предоставляемые отделами ЗАГС (регистрация рождения, брака) и Федеральной миграционной службы (получение или обмен заграничного паспорта).

Эффективность работы подразделений Росреестра при исполнении своих функциональных обязанностей оставляет желать лучшего. Еще ниже оцениваются отдельные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и связанные с согласованием переустройства жилого помещения (46,8%), с получением разрешения на строительство (50,0%) и с вводом объектов в эксплуатацию (27,3%)<sup>4</sup>.

Тем не менее, по мнению респондентов, качество предоставления государственных услуг за последние годы существенно выросло. Опрос, проведенный Социологическим центром РАГС в 2005 году,<sup>5</sup> зафиксировал следующее распределение положительных оценок качества услуг, оказываемых органами государственной власти и учреждениями:

- регистрационными службами (палатами) — 25,3%;
- паспортно-визовыми отделами МВД (столы при ЖКХ) — 42,6%;
- органами ЗАГС — 65,1%;
- органами ГИБДД — 27,5%.

<sup>4</sup> По данной группе услуг количество результативных ответов недостаточно для сопоставления с высокой долей точности, поэтому цифры приводятся информативно.

<sup>5</sup> Опрос проводился в ноябре 2005 года в 4 субъектах Российской Федерации. Опрошены 1393 человека в возрасте от 18 лет и старше.

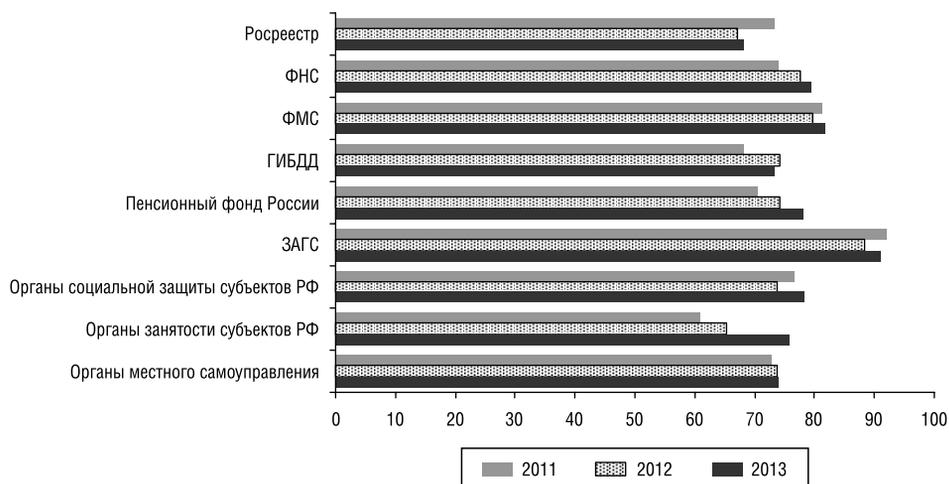


Рис. 2. Удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в разрезе органов государственной власти и местного самоуправления (%)

Следует отметить, что данные оценки носят субъективный характер, связанный с общим восприятием процесса получения гражданами услуг и их ожиданиями. В этой связи можно говорить об эффекте услуги — эксклюзивном, специфическом впечатлении, формирующемся на уровне чувств, которое остается у получателя услуги после окончания всех действий по оказанию услуги и выдачи ее результата.

### 3. Факторы, определяющие общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг

В рамках исследования рассматриваются как субъективные, так и объективные факторы, влияющие на общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг. К субъективным факторам относятся оценки гражданами отдельных параметров предоставления государственной (муниципальной) услуги. Среди таких факторов рассматривается удовлетворенность граждан сроком предоставления услуги, временем ожидания в очереди, вежливостью и профессионализмом сотрудников, условия приема заявителей и др. (рис. 3).

Согласно приведенным данным, по всем приведенным параметрам предоставления государственных и муниципальных услуг преобладают позитивные оценки. Однако сопоставление полученных данных показывает, что население значительно лучше оценивает личностные и профессиональные качества сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, оказывающих услуги, чем другие обстоятельства предоставления услуг, в частности выражая большую неудовлетворенность временем ожидания в очереди, сроком и стоимостью предоставления услуги.

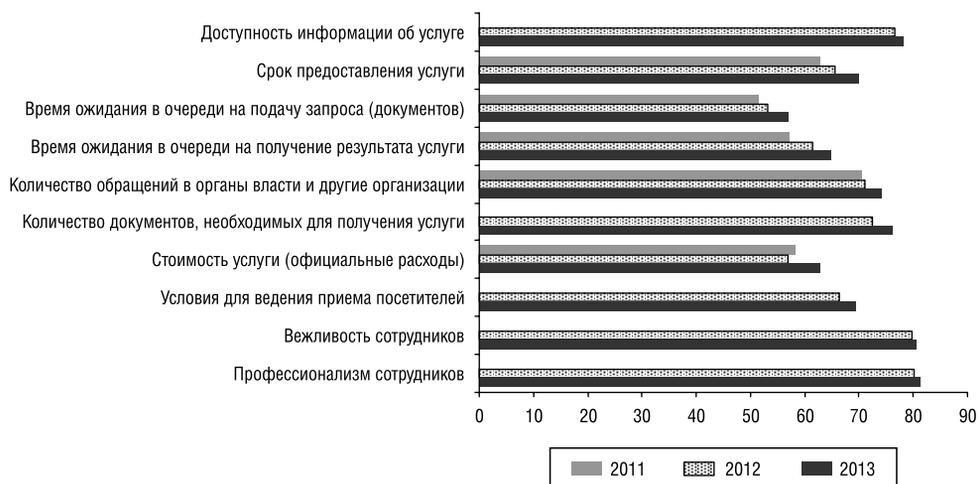


Рис. 3. Удовлетворенность основными факторами предоставления государственных и муниципальных услуг (%)\*

\* В исследовании 2011 года замер производился не по всем показателям.

\*\* По параметру «Стоимость услуги (официальные расходы)» расчет произведен по услугам, требующим официальных платежей (государственных пошлин).

Наряду с субъективными оценками тех или иных параметров предоставления государственных и муниципальных услуг, в существенной степени зависящих от ожиданий граждан в отношении качества данных параметров, исследование позволяет получить количественные оценки объективных факторов, таких как среднее время ожидания в очереди для получения государственной (муниципальной) услуги, средний срок получения результата услуги с момента сдачи документов, средние затраты, связанные с получением государственных (муниципальных) услуг (табл. 1).

Для оценки влияния отдельных объективных параметров качества государственных и муниципальных услуг на общий уровень удовлетворенности было проведено сопоставление уровня удовлетворенности среди групп респондентов, которые указали наименьшие значения

Т а б л и ц а 1

Средние значения отдельных параметров качества предоставления государственных и муниципальных услуг среди респондентов, обратившихся за получением государственных (муниципальных) услуг в 2013 году

Наименование показателя	Значение
Среднее количество обращений в органы власти (местного самоуправления) и другие организации	2,24
Среднее время ожидания в очереди на подачу запроса (минут)	60,8
Среднее время ожидания в очереди на получение результата услуги (минут)	38,3
Средние общие материальные затраты (руб.)	1738,9
Средние неформальные платежи (руб.)	5542,9
Среднее время получения услуги с момента подачи запроса (документов) в учреждение до получения конечного результата (календарных дней)	19,3

фактора (например, обратившихся в органы государственной власти, местного самоуправления для получения государственной (муниципальной) услуги один раз), и групп респондентов, указавших наибольшие значения данного фактора (например, обратившихся в органы государственной власти, местного самоуправления для получения одной государственной (муниципальной) услуги 4 и более раз). По качественным параметрам было проведено сопоставление удовлетворенности среди респондентов, указавших на наличие данного параметра, и респондентов, указавших на отсутствие параметра (например, респондентов, которым удалось сдать документы с первого раза, и тех из опрошенных, которым это не удалось).

С учетом статистической погрешности, установленной для целей данного исследования, были выявлены объективные факторы, оказывающие влияние на уровень общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг.

Полученные таким образом значения уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг характеризуют, в какой степени улучшение (ухудшение) соответствующих параметров может повлиять на общий показатель уровня удовлетворенности. По итогам проведенного сопоставления к факторам, при улучшении значений которых наиболее вероятно повышение уровня удовлетворенности, относятся следующие (рис. 4):

- время ожидания в очереди на подачу и получение результата государственной (муниципальной) услуги: улучшение данного фактора (сокращение времени ожидания в очереди до 15 минут и менее) позволит, при прочих равных условиях, повысить уровень удовлетворенности граждан на 11—12 п.п., тогда как ухудшение значений данных факторов может привести к наиболее существенному снижению уровня удовлетворенности;
- количество обращений граждан за получением одной государственной (муниципальной) услуги (сокращение количества обращений для сдачи документов до одного раза позволяет повысить удовлетворенность граждан на 10,4 п.п.; увеличение количества обращений, напротив, ведет к снижению уровня удовлетворенности более чем на 28 п.п.);
- факт сдачи документов с первого раза;
- наличие удобного стола для работы с документами;
- срок предоставления государственной (муниципальной) услуги;
- факт предоставления государственной (муниципальной) услуги в нормативно установленный срок.

Дополнительными факторами, снижающими уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, являются факты неформальных выплат (среди респондентов, осуществлявших такие выплаты, уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных и муниципальных услуг на 16,6 п.п. ниже среднего уровня), а также отсутствие инфор-



Рис. 4. Влияние отдельных объективных факторов на изменение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг

мации о возможности предварительной записи (причем уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг зависит не от факта использования предварительной записи, а от наличия информации о такой возможности).

По сравнению с результатами исследования 2012 года набор факторов, влияющих на уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, изменился незначительно: несколько повысилась значимость факторов, связанных с временем ожидания в очереди на подачу документов, тогда как в 2012 году на первое место вышел фактор времени ожидания в очереди на получение результата.

В соответствии со средними значениями количественных показателей (табл. 1) ни по одной наиболее массовой и общественно значимой государственной услуге время ожидания в очереди даже не приблизилось к целевому значению, равному 15 минут (в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601). Самые короткие (в среднем) очереди наблюдаются в органах ЗАГС (38,7 минут на подачу документов, 22,8 минут на получение результата) и в ФНС России (среднее время ожидания в очереди для сдачи налоговой декларации — 40,7 минут).

По результатам проведенного исследования были также рассчитаны относительные показатели, характеризующие время ожидания граждан в очереди для сдачи документов: доля граждан, не ожидавших в очереди либо ожидавших в очереди менее 15 минут (то есть доля граждан, которым соответствующая государственная услуга была предоставлена в соответствии с требованиями Указа Президента), и доля граждан, ожидавших в очереди для сдачи документов 2 часа и более (рис. 5). Как показывает рис. 5, наибольшая доля респондентов, ожидавших в очереди менее 15 минут, среди тех, кто обращался за регистрацией актов гражданского состояния (37,6%) и подавал налоговую деклара-



Рис. 5. Доля респондентов, ожидавших в очереди менее 15 минут и более 2 часов для подачи документов (в общем количестве респондентов, обратившихся за получением наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг)

цию (29,5%), наименьшая — среди тех, кто обращался за регистрацией либо за снятием с учета автотранспортных средств и прицепов (16,2%) и за регистрацией прав на недвижимое имущество (18,8%). Именно по этим государственным услугам доля граждан, ожидавших в очереди более 2 часов, превышает долю граждан, потративших на ожидание в очереди для сдачи документов менее 15 минут.

Очереди на получение результатов государственных услуг несколько короче (см. табл. 1), однако и в данном случае наибольшая доля респондентов, ожидавших 15 и менее минут, приходится на опрошенных, обращавшихся за регистрацией актов гражданского состояния (56,1%). Более половины респондентов, обращавшихся за оформлением субсидий (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ, также провели в очереди менее 15 минут (51,8% опрошенных, обращавшихся за соответствующей услугой).

Респонденты, ожидавшие получения результата государственной услуги более 2 часов, чаще всего встречались среди опрошенных, регистрировавших и снимающих с учета автотранспортные средства (13,3%) и регистрировавших права на недвижимое имущество (10,5%) (рис. 6).

Значимыми факторами, определяющими общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, являются количество обращений и факт получения государственной (муниципальной) услуги с первого раза. Данные факторы являются взаимосвязанными. Трудности со сдачей документов с первого раза влияют на среднее количество обращений граждан для сдачи документов (запроса) на получение государственной услуги (рис. 7). Коэффициент корреляции данных параметров является достаточно высоким ( $-0,786$ , что отражает сильную обратную зависимость). Несколько «выпадает» из общего графика государственная услуга по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

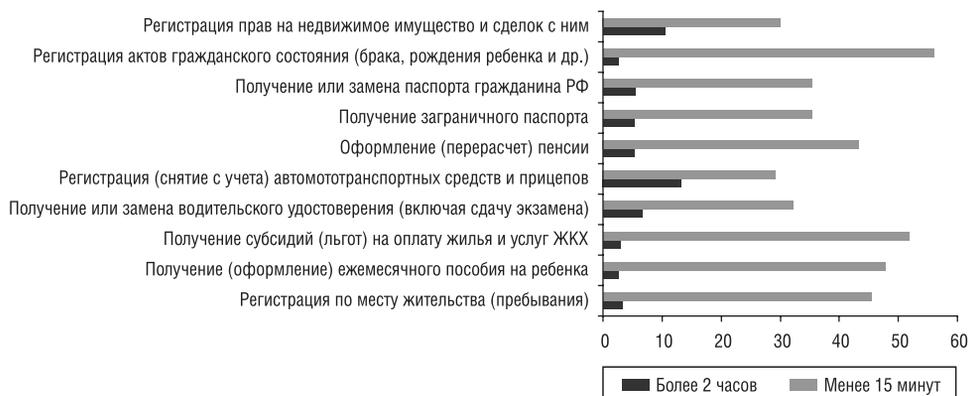


Рис. 6. Доля респондентов, ожидавших в очереди менее 15 минут и более 2 часов для получения результата государственной услуги (в общем количестве респондентов, обратившихся за получением наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг)

(с учетом выявленной зависимости среднее количество обращений по данной государственной услуге должно быть несколько ниже). Данный факт объясняется различиями в требованиях к составу предоставляемых документов для оказания разных государственных услуг.

Наибольшее количество обращений наблюдается при получении государственной услуги по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (3,44), наименьшее — при регистрации (снятии с учета) автомототранспортных средств (1,69). Таким образом, в настоящее время ни одна наиболее массовая общественно значимая государственная услуга не соответствует (по количеству обращений) целевому значению показателя, установленного Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601, в соответствии с которым среднее количество обращений для получения таких государственных услуг не должно быть больше одного.

В среднем по всем наиболее массовым и общественно значимым государственным услугам с первого раза сдать документы на получение государственной услуги удалось 70,7% респондентов, однако дан-

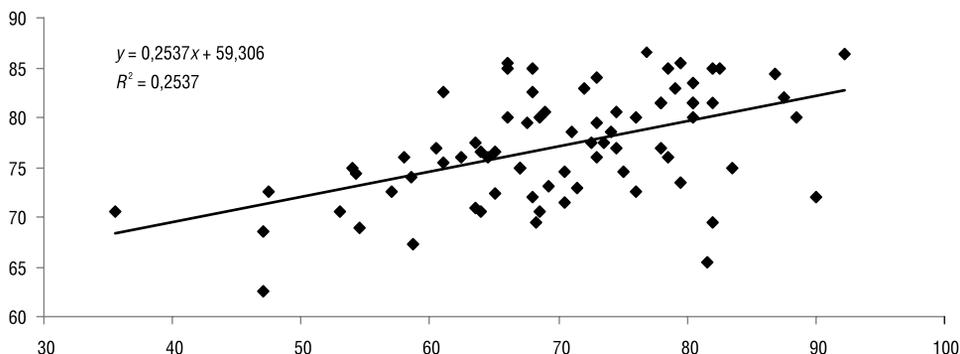


Рис. 7. Зависимость среднего количества обращений за получением наиболее массовой общественно значимой государственной услуги от доли респондентов, сдавших документы с первого раза

ная величина существенно различается в зависимости от конкретной государственной услуги: если при регистрации актов гражданского состояния сдать документы с первого раза удается 86,5% граждан, то при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним — лишь 54,4% респондентам. При этом связи между долей граждан, сдавших документы с первого раза, и долей граждан, отметивших наличие в местах предоставления государственных услуг дополнительных информационных возможностей, таких как справочное бюро либо консультант, не выявлено (рис. 8).



**Рис. 8. Доля респондентов, обратившихся за получением наиболее массовых общественно значимых государственных услуг и сдавших документы с первого раза, и доля респондентов, обратившихся за получением наиболее массовых общественно значимых государственных услуг и отметивших наличие консультанта либо справочного бюро**

Относительно высокая доля граждан, не сдавших документы с первого раза, отражает резерв потенциального сокращения очередей и количества посетителей в государственных органах и многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Так, если предположить, что граждане, не сдавшие документы с первого раза, сдали их со второго, при повышении доли граждан, сдавших документы с первого раза для регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, до среднего уровня, достигнутого по всем государственным услугам, то это позволит сократить количество заявителей и, соответственно, среднее время ожидания в очереди на 11,1% (за счет исключения необходимости повторных визитов для сдачи одного и того же пакета документов).

Общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг зависит и от субъективных факторов, оценок отдельных аспектов предоставления услуг.

Для оценки степени влияния удовлетворенности граждан отдельными аспектами качества предоставления государственных и муниципальных услуг на общий уровень удовлетворенности целесообразно

сопоставить значения уровня общей удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг среди групп респондентов, удовлетворенных тем или иным параметром качества государственной (муниципальной) услуги и не удовлетворенных тем или иным параметром качества государственной (муниципальной) услуги. Сопоставление полученных результатов с общим показателем удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг позволит оценить как потенциал роста уровня удовлетворенности населения при увеличении уровня удовлетворенности рассматриваемым аспектом качества государственной (муниципальной) услуги, так и риски снижения уровня удовлетворенности населения качеством государственной (муниципальной) услуги при снижении оценок по рассматриваемому параметру.

Результаты проведенной количественной оценки влияния субъективных факторов на уровень удовлетворенности населения качеством государственных и муниципальных услуг (для Российской Федерации в целом) приведены на рис. 9. Как следует из полученных результатов, наибольшее влияние на уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг оказывают оценки гражданами доступности информации о порядке их предоставления. Значительный резерв для повышения уровня удовлетворенности может быть связан с улучшением удовлетворенности граждан количеством обращений, условиями ведения приема и сроками оказания государственных и муниципальных услуг. Наименьшее влияние на уровень удовлетворенности оказывают оценки гражданами приемлемости официальной стоимости государственных и муниципальных услуг.

Уровень удовлетворенности профессионализмом и вежливостью сотрудников, оказывающих государственные и муниципальные услуги, уже достаточно высок, и, соответственно, его дальнейшее повышение приведет к росту удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, но такой рост будет незначительным. Гораздо серьезнее на уровень общей удовлетворенности может повлиять снижение оценок по данным параметрам.

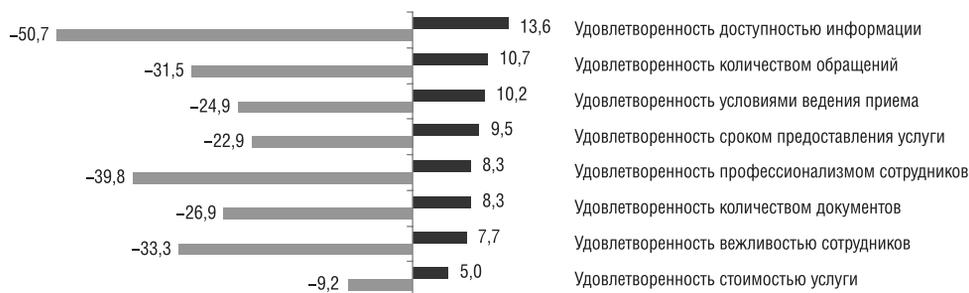


Рис. 9. Влияние уровня удовлетворенности отдельными аспектами качества предоставления государственных и муниципальных услуг на общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг

В целом степень влияния субъективных факторов на общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг не изменилась по сравнению с результатами исследования 2012 года.

#### **4. Удовлетворенность качеством государственных и муниципальных услуг: потенциал роста**

Потенциал роста общего уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг связан как с внедрением стандартов предоставления услуг на основе подходов, применяемых в частном секторе (в широком смысле), так и с продолжением реализации мероприятий административной реформы по внедрению новых форм предоставления государственных и муниципальных услуг (организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе МФЦ, переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде). В этой связи в рамках исследования общего уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг было проведено сопоставительное исследование уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг и услуг, представляемых негосударственными поставщиками на рыночных условиях, а также сопоставление уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг в зависимости от способов их предоставления.

Сопоставительная оценка качества государственных и негосударственных услуг особенно значима, поскольку отражает резервы роста удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в будущем, позволяет определить наиболее приоритетные направления совершенствования практики предоставления государственных и муниципальных услуг.

Получатели негосударственных услуг опрашивались по методике, разработанной и апробированной в исследовании 2012 года, основанной на тех же принципах, что и методика, используемая для опроса получателей государственных (муниципальных) услуг. Перечень негосударственных услуг составили финансовые (банковские), страховые, транспортные, почтовые услуги. Отбор негосударственных услуг осуществлялся на основании следующих критериев: необходимости личного обращения гражданина за услугой, предъявления каких-либо документов (подтверждающих личность гражданина или его права на объект собственности и др.), а также получения результата услуги (полиса, справки, квитанции, договора и др.).

Как показывают результаты исследования, наибольшей популярностью у населения пользуются следующие услуги негосударственного сектора экономики: оформление SIM-карты (номера) для мобильного телефона, открытие счета в банке (получение банковской карты), по-

лучение кредита (потребительского, ипотечного, автокредита, кредита для бизнеса), получение полиса обязательного медицинского страхования. За два последних года (2012—2013) за каждой из данных услуг обращались около четверти опрошенных.

Результаты исследований 2012—2013 годов показывают, что получатели услуг выше оценивают качество предоставления услуг в негосударственном секторе экономики, чем в государственном (рис. 10).

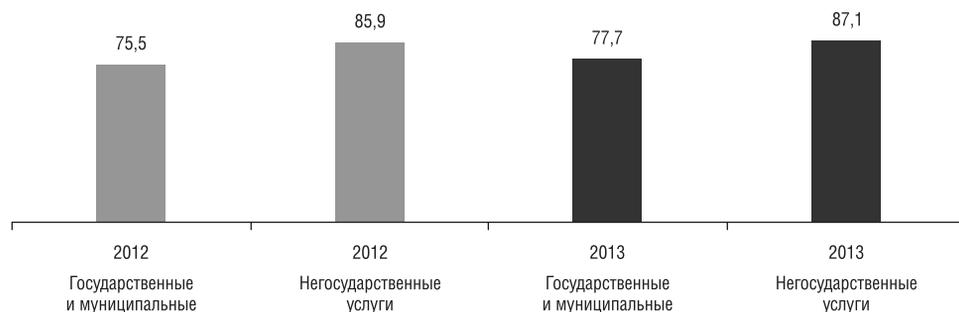


Рис. 10. Удовлетворенность граждан качеством государственных и муниципальных услуг, а также негосударственных услуг в 2012 и 2013 годах

Данная тенденция отмечается практически по всем негосударственным услугам (за исключением оформления выплат при наступлении страхового случая и отправки (получения) почтовых отправлений), уровень удовлетворенности качеством предоставления которых составляет 48 и 69% соответственно.

Если рассматривать удовлетворенность граждан различными обстоятельствами предоставления услуг, такими как время ожидания в очереди на подачу документов, срок предоставления услуги, условия ведения приема посетителей и др., то и здесь можно отметить, что полученные данные демонстрируют по всем выделенным параметрам более высокую удовлетворенность качеством оказания услуг в негосударственном секторе экономики.

В целом можно констатировать, что респондентам, имеющим опыт получения государственных и негосударственных услуг, свойственно более критичное отношение к деятельности системы предоставления государственных и муниципальных услуг, что демонстрирует рис. 11.

Отмеченные различия в оценках качества предоставления услуг в государственном и негосударственном секторах экономики указывают на имеющиеся резервы повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг. При этом нельзя не учитывать, что негосударственные услуги, как правило, предоставляются конкурирующими организациями, стремящимися предоставить гражданам клиентоориентированный сервис для наибольшего привлечения потребителей их услуг. Такой подход позволяет организовать

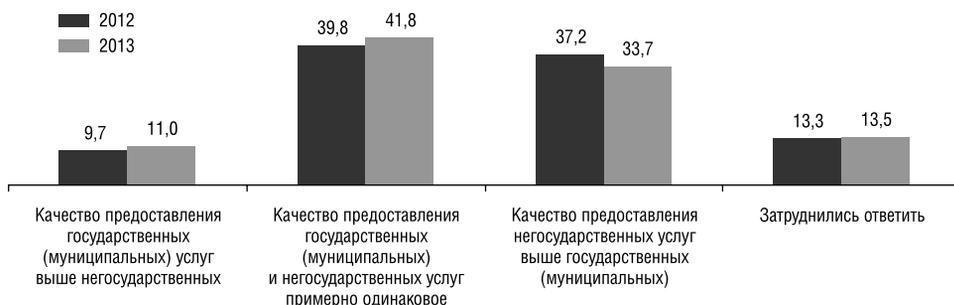


Рис. 11. Распределение мнений респондентов о качестве предоставления государственных (муниципальных) и негосударственных услуг (%)

максимально эффективное и качественное предоставление услуг, необходимых населению.

Сравнительная оценка показателей удовлетворенности отдельными аспектами предоставления государственных и муниципальных услуг в сравнении с услугами негосударственного сектора показывает, что в наибольшей степени государственные и муниципальные услуги проигрывают негосударственным услугам по следующим параметрам:

- удовлетворенность временем ожидания в очереди;
- удовлетворенность количеством обращений и количеством документов, необходимых для получения услуги;
- удовлетворенность условиями приема посетителей (рис. 12).



Рис. 12. Удовлетворенность граждан отдельными аспектами предоставления государственных и муниципальных услуг и негосударственных услуг (по итогам исследования 2013 года)

Тем не менее при анализе уровня удовлетворенности граждан в разрезе видов государственных (муниципальных) и негосударственных услуг выявлено, что отдельные наиболее массовые государственные и муниципальные услуги в настоящее время вполне могут составить конкуренцию негосударственным услугам по уровню удовлетворенности их получателей (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Рейтинг общей удовлетворенности граждан качеством предоставления наиболее массовых государственных, муниципальных и негосударственных услуг**

Место	Наименование государственной, муниципальной, негосударственной услуги	Общий уровень удовлетворенности (%)
1	Оформление SIM-карты (номера) для мобильного телефона	95,0
2	Открытие счета в банке (получение банковской карты)	93,2
3	Получение полиса ОСАГО (КАСКО)	92,8
4	Регистрация актов гражданского состояния (брака, рождения ребенка и др.)	91,1
5	Оформление банковских вкладов и депозитов	90,5
6	Получение выписки из домовой книги, карточки учета собственника жилого помещения	88,1
7	Покупка (возврат) авиа- и железнодорожных билетов	87,8
8	Подключение Интернета и кабельного (спутникового) телевидения	87,8
9—10	Получение кредита (потребительского, ипотечного, автокредита, кредита для бизнеса)	86,3
9—10	Техническое (сервисное) обслуживание и ремонт автомобиля	86,3
11	Получение заграничного паспорта	83,3
12	Получение полиса обязательного медицинского страхования	82,2
13	Получение или замена паспорта гражданина РФ	80,8
14	Регистрация по месту жительства (пребывания)	79,4
15	Получение (оформление) ежемесячного пособия на ребенка	79,2
16	Получение или замена водительского удостоверения (включая сдачу экзамена)	78,8
17	Оформление (перерасчет) пенсии	78,0
18	Получение субсидии (льгот) на оплату жилья и услуг ЖКХ	77,8
19	Подача налоговой декларации	76,1
20	Регистрация (снятие с учета) автотранспортных средств и прицепов	70,7
21	Отправка (получение) почтовых отправлений (бандеролей, посылок, заказных писем) в негосударственных учреждениях	69,1
22	Регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	69,0

В целом в качестве основного вывода исследования можно отметить положительную динамику уровня удовлетворенности населения качеством услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления. Позитивные сдвиги наблюдаются по всем обстоятельствам, характеризующим процесс предоставления услуг. К сожалению, данные исследования показывают, что по-прежнему учреждениям, предоставляющим услуги, не удастся разрешить про-

блему больших очередей, что является основным сдерживающим фактором роста удовлетворенности.

Результаты проведенного мониторингового исследования позволяют констатировать, что оценки получателей услуг, использующих функциональные возможности МФЦ и Единого портала государственных и муниципальных услуг, несколько выше оценок респондентов, обращавшихся непосредственно в органы государственного (муниципального) управления (рис. 13).

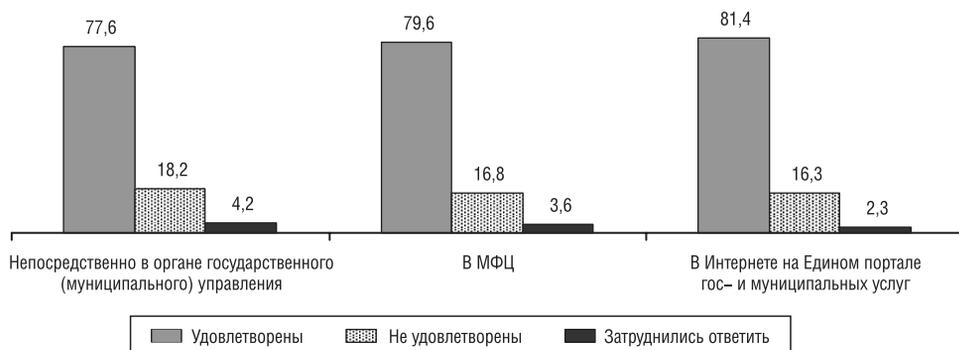


Рис. 13. Зависимость уровня общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг от места их предоставления

При этом если оценки пользователей Единого портала объясняются в первую очередь удобством и оперативностью получения информации об услуге, то оценки посетителей МФЦ обусловлены комфортностью условий ведения приема.

Важно отметить, что в настоящее время новые формы предоставления государственных и муниципальных услуг еще не получили значительного распространения среди граждан. Так, по итогам исследования 2013 года, для получения государственной (муниципальной) услуги обращались в МФЦ лишь 8,3% респондентов, воспользовались ресурсами Единого портала государственных и муниципальных услуг 12,5% опрошенных (рис. 14).

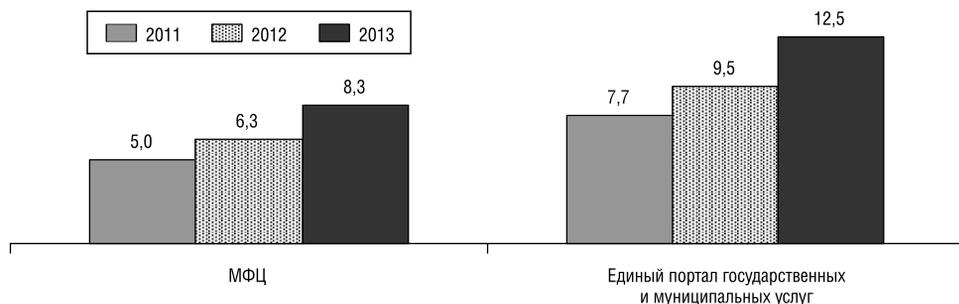


Рис. 14. Обращения в МФЦ и к Единому portalу государственных и муниципальных услуг (%)

## 5. Проблемы и перспективы повышения качества государственных и муниципальных услуг

Приведенный выше анализ показывает, что существует значительный потенциал роста удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в рамках формирования модели сервисного государства в России. Для этого необходимо обеспечить решение следующих наиболее актуальных проблем предоставления наиболее массовых общественно значимых государственных услуг.

*Длительное время ожидания в очереди на подачу документов и на получение документов* остается самой значимой для граждан проблемой в процессе получения наиболее массовых общественно значимых государственных услуг. На данную проблему указывают 43,6% опрошенных, в том числе 54,2% респондентов, обращавшихся за получением государственной услуги по регистрации (снятию с учета) автотранспортных средств, и 53,8% респондентов, обращавшихся за регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Ни по одной наиболее массовой и общественно значимой государственной услуге среднее время ожидания в очереди не приблизилось к целевому значению — 15 минут.

*Сохраняется проблема избыточного количества обращений за получением государственной услуги.* Лишь в 70,7% случаев гражданам удается сдать документы на получение наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг с первого раза, что объясняется в основном недостаточным уровнем информированности заявителей о процедурах предоставления государственных услуг. Данная проблема связана и со сложностью заполнения официальных бланков и форм, на которую указывают 18,4% респондентов. Особенно актуальна данная проблема для граждан, сдававших налоговые декларации (среди опрошенных, получавших данную государственную услугу, сложными считают форму деклараций 36,2% опрошенных).

*Длительные сроки предоставления наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг* являются проблемой для 18,1% опрошенных. Особенно часто на данную проблему указывают респонденты, обращавшиеся за получением заграничного паспорта (34% респондентов, обращавшихся за получением данной государственной услуги) и за оформлением прав на недвижимое имущество и сделок с ним (30,3% респондентов). Значимость данной проблемы усугубляется в отношении тех государственных услуг, которые не всегда оказываются в установленные нормативными правовыми актами сроки. Так, среди респондентов, обращавшихся за получением государственной услуги по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, лишь 63% получили результат услуги в нормативно установленный срок; среди граждан, обращавшихся за оформлением (перерасчетом) пенсии, таких 63,3%, среди респондентов, оформлявших льготы либо субсидии на оплату жилья и услуг ЖКХ, — 66,3%.

*Неудобный график работы территориальных подразделений органов государственной власти* также является актуальной проблемой для получателей наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг. Особенно часто на данную проблему указывают респонденты, обратившиеся в подразделения ФМС России для выдачи паспорта гражданина Российской Федерации (в 24,3% случаев) и регистрации по месту жительства (пребывания) (23,8%).

*Требования по представлению избыточных документов и сведений* также представляют определенную проблему для получателей государственных услуг, хотя острота данной проблемы несколько снизилась по сравнению с результатами, полученными по итогам аналогичного исследования, проведенного в 2012 году. Чаще всего о данной проблеме упоминают граждане, обратившиеся за получением (оформлением) пособия по уходу за ребенком (в 27,1% случаев), и респонденты, регистрировавшие права на недвижимое имущество и сделки с ним (в 26,7% случаев).

Важно отметить, что проблему избыточных документов отмечают не только граждане, которым было отказано в приеме документов в связи с требованием избыточных и дублирующих документов, но и граждане, сдавшие документы с первого раза. В этой связи состав документов, необходимых для получения наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг, нуждается в критическом анализе и пересмотре.

В рамках исследования выявлены также значительные межрегиональные различия, характеризующие основные параметры качества предоставления наиболее массовых общественно значимых государственных услуг (сроки, время ожидания в очереди, стоимость, количество обращений). При этом различия в количественных параметрах по федеральным округам характерны как для наиболее массовых общественно значимых государственных услуг регионального уровня, так и для государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии единообразия в практике предоставления государственных услуг, а также о наличии межрегиональных различий в практике применения стандартов предоставления государственных услуг, закрепленных в административных регламентах.

С учетом выявленных наиболее актуальных проблем предоставления наиболее массовых общественно значимых государственных услуг предлагаются следующие меры, направленные на их решение и на повышение уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг.

1. Необходимо оптимизировать процедуры приема заявителей для сокращения времени ожидания в очереди. Для этого целесообразно:

- обеспечить принятие административных регламентов предоставления всех наиболее массовых общественно значимых государственных услуг (до настоящего времени не утвержден административный регламент предоставления государственной услуги по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним);

- установить в административных регламентах предельное время ожидания в очереди на подачу документов и на получение результата не более 15 минут (данная норма не соблюдается, например, в административных регламентах предоставления государственных услуг субъектами Российской Федерации);
- повысить уровень информированности граждан о процедурах предоставления государственных услуг (для сокращения избыточных обращений и времени ожидания в очереди);
- обеспечить возможность получения наиболее массовых общественно значимых государственных услуг в электронной форме (что соответствует положениям Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде<sup>6</sup>).

2. Обеспечить соблюдение нормативно установленных сроков предоставления государственных услуг и обеспечить поэтапное сокращение нормативно установленных сроков предоставления государственных услуг по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в соответствии с «дорожной картой» «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>7</sup>) и по выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

3. Повысить качество информирования населения о процедурах оказания государственных услуг. Обеспечить актуальность информации о процедурах предоставления государственных услуг на Едином портале государственных услуг.

4. Обеспечить неукоснительное соблюдение требований административных регламентов и иных нормативных правовых актов к перечню документов (сведений), предоставляемых заявителем для получения государственных услуг. Исключить случаи требования сведений, имеющихся в распоряжении органов государственной власти (органов местного самоуправления).

5. Подразделениям по обеспечению внутренней безопасности провести профилактические проверки в целях профилактики неформальных платежей в ГИБДД и Росреестре.

6. Обратит внимание федеральных органов исполнительной власти на отсутствие единообразной практики соблюдения стандартов качества и доступности в отношении наиболее массовых общественно значимых государственных услуг.

7. Рассмотреть возможность упрощения форм (бланков) заявлений о регистрации юридического лица (индивидуального предпринимателя),

<sup>6</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2013 года № 2516-р.

<sup>7</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2012 года № 2236-р.

а также форм налоговых деклараций. Обеспечить публикацию примеров заполнения указанных бланков на сайтах ФНС России и территориальных управлений ФНС России в сети Интернет, а также на информационных стендах в местах предоставления государственных услуг.

По итогам исследования по каждой из наиболее массовых общественно значимых государственных услуг подготовлены предложения по оптимизации ее предоставления, в том числе направленные на сокращение (1) сроков предоставления государственных услуг, (2) количества избыточных и дублирующих административных процедур, (3) количества требуемых от гражданина (предпринимателя) документов при предоставлении государственных услуг, включая предотвращение дублирования содержащейся в них информации; на развитие межведомственного взаимодействия; на повышение комфортности и доступности получения государственных услуг.

Так, нормативное сокращение сроков предоставления государственной услуги наиболее актуально в отношении государственной услуги по оформлению заграничного паспорта. Предлагается рассмотреть вопрос о дифференциации сроков предоставления данной государственной услуги для отдельных категорий граждан (несовершеннолетних граждан, а также совершеннолетних граждан, оформляющих заграничный паспорт повторно и не имеющих допуска к сведениям, составляющим государственную тайну) при одновременной дифференциации размера государственной пошлины за предоставление данной государственной услуги.

По ряду государственных услуг возможно сокращение избыточных (дублирующих) процедур. Например, целесообразно отказаться от проверки соблюдения требований по исполнению воинской обязанности при оформлении заграничного паспорта с передачей данных функций пограничной службе.

Важным направлением дальнейшей оптимизации процедур предоставления наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг является сокращение документов, истребуемых с заявителя. Парадоксальной является ситуация, когда орган при предоставлении одной государственной услуги требует с гражданина представления сведений, имеющихся в распоряжении того же органа и получаемых в рамках предоставления другой государственной услуги. Например, органы ФМС России одновременно занимаются и регистрационным учетом граждан по месту проживания (пребывания), и оформлением паспортов гражданина Российской Федерации. Соответственно, требование сведений о регистрации по месту жительства (пребывания) при оформлении паспорта гражданина Российской Федерации в данном случае является дублированием данных, уже имеющихся у федерального органа исполнительной власти. Для решения данной проблемы необходимо в кратчайшие сроки решить проблему объединения данных паспортно-визового и адресно-справочного учетов.

В отдельных случаях выявлена практика нормативного закрепления в составе обязательных документов, представляемых заявителем, сведений, имеющих в распоряжении органов государственной власти. Так, при предоставлении государственной услуги по выдаче водительских удостоверений требуется квитанция об оплате государственной пошлины, хотя данные сведения имеются в распоряжении Федерального казначейства. Требуемые при назначении пенсий архивные документы также зачастую находятся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления.

Недопустимой является практика, при которой отсутствие своевременной информации, которая должна быть представлена в рамках межведомственного взаимодействия, является основанием для продления сроков предоставления государственной услуги. Данная проблема выявлена, в частности, в отношении государственной услуги по приему заявлений о назначении пенсий.

В рамках исследования выявлены существенные расхождения данных социологического опроса и ведомственной статистики в отношении сроков предоставления государственных услуг. Так, по данным Росреестра, регистрация с нарушением срока в 2012 году — I половине 2013 года осуществлялась лишь в отношении 0,03% заявлений, а по данным социологического исследования, лишь 62,3% опрошенных получили результаты данной государственной услуги в течение 30 дней и менее. В настоящее время установленный законодательством предельный срок государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним составляет 18 календарных дней (в отдельных случаях — 5 и 15 рабочих дней). В этой связи необходимо принять меры по обеспечению объективности ведомственной статистики (в том числе для целей последующего использования данных при оценке результатов деятельности Росреестра и его должностных лиц).

В целом необходима системная работа по повышению удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и обеспечению достижения целевых значений данного показателя, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601, прежде всего в федеральных органах государственной власти, оказывающих наиболее массовые и общественно значимые государственные услуги.

#### Литература

1. Головщинский К. И., Степанов И. М., Филиппова Т. В. Бенчмаркинг качества государственных услуг в Ярославской области: результаты пилотного проекта 2010 года и предложения по его развитию // Препринт WP8/2011/10. М.: ИД Высшей школы экономики, 2011. 32 с.
2. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. 1. М.: Дело, 2012а.
3. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. 2. М.: Дело, 2012б.

4. Государственные услуги для бизнеса: методология, инструментарий и опыт мониторинга качества. М.: Дело, 2011.
  5. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг — 2010 / Под ред. А. В. Клименко, С. М. Плаксина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИД Высшей школы экономики, 2011. 392 с.
  6. Рожков Н.Н. Квалиметрический подход к задаче комплексного оценивания качества государственных услуг // Управленческое консультирование. 2011. № 3. С. 26—32.
  7. Садовникова Н. А., Ключкова Е. Н., Александров О. В., Табачникова Д. А. Методологические подходы к измерению степени удовлетворенности населения качеством государственных услуг. // Вопросы статистики. 2014. № 1. С. 38—42.
  8. Bloom D., Steven D., Weston M. Governance Matters. The role of governance in Asian Economic Development // World Economics. 2004. Vol. 5. No 4. P. 53—78.
  9. Furceri D., Mourougane A. Structural Indicators: A Critical Review // OECD Journal: Economic Studies. 2010. Vol. 2010. P. 1—34. Available at <http://www.oecd.org/eco/growth/49850103.pdf>.
  10. Georgieva K., Dobrolyubova Ye. Public Administration and Competitiveness: Lessons from International Comparison and Challenges for Future Reforms in Russia. Mimeo. 2006. [http://www.hse.ru/data/289/668/1234/20060405\\_georgieva.doc](http://www.hse.ru/data/289/668/1234/20060405_georgieva.doc).
  11. Kaufmann D., Kraay A., Zoido P. Governance Matters // World Bank Policy Research Working Paper. No 2196. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=188568>.
- 

**Vladimir YUZHAKOV**, Dr. Sci. (Phyl.), professor, director, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prosp., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru.

**Vladimir BOIKOV**, Dr. Sci. (Phyl.), professor, Honored worker of Science, director, Center for Social and Political monitoring, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

**Elena DOBROLYUBOVA**, lead scientific staff, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prosp., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: dobrolyubova@inbox.ru.

**Andrei POKIDA**, Cand. Sci. (Soc.), senior researcher, Center for Social and Political monitoring, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prosp., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: pokida@rambler.ru.

**Natalia ZYBUNOVSKAYA**, research associate, Center for Social and Political monitoring, Institute of Applied Economic Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prosp., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: nzyb@mail.ru.

## On the Way to Service-Oriented State: Satisfaction of Public Services Recipients

### Abstract

Improving the quality of public services is an important component of raising governance effectiveness which supports social and economic development and has significant impact on business climate and competitiveness in the world economy. Significant efforts have been made in Russia for the past decade to improve quality and accessibility of public services for citizens. To evaluate the results of these efforts, special studies have been conducted. Both methodology and key results of these studies are presented in this article. The outcomes of the representative sociological survey suggest that despite overall level

of citizens' satisfaction with public service delivery is quite high, there is room for further improvement. Significant variance has been found both among types of public services and among regions. The rate of satisfaction with public (both state and municipal) services in Russia is still lagging behind similar assessments made for non-public sector. The article defines the core factors (both objective and subjective) influencing the level of citizens' satisfaction with public service delivery and contains quantitative assessments of these relationships. The article also identifies key problems in the area of public service delivery and suggests some recommendations.

*Key words:* administrative reform, public services, municipal services, service state.

### References

1. Golovshchinskii K. I., Stepanov I. M., Filippova T. V. *Benchmarking kachestva gosudarstvennykh uslug v Yaroslavskoi oblasti: rezul'taty pilotnogo proekta 2010 goda i predlozheniia po ego razvitiu* [Benchmarking quality of public services in Yaroslavl region: results of 2010 pilot project and proposals on its development]. Preprint WP8/2011/10. Moscow: HSE Publ., 2011. 32 p.
2. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi: metodologiya, instrumentarii i opyt otsenki udovletvorennosti grazhdan* [State and municipal services: methodology, instruments and experience of measuring citizen satisfaction]. Part. 1. Moscow: Delo Publ., 2012a.
3. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi: metodologiya, instrumentarii i opyt otsenki udovletvorennosti grazhdan* [State and municipal services: methodology, instruments and experience of measuring citizen satisfaction]. Part. 2. Moscow: Delo Publ., 2012b.
4. *Gosudarstvennye uslugi dlia biznesa: metodologiya, instrumentarii i opyt monitoringa kachestva* [Public services for business: methodology, instruments, and experience for monitoring quality]. Moscow: Delo Publ., 2011.
5. Klimenko A. V., Plaksin S. M. (eds.). *Monitoring kachestva i dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug — 2010* [Monitoring quality and accessibility of state and municipal services — 2010]. Moscow: HSE Publ., 2011. 392 p.
6. Rozhkov N. N. Kvalimetricheskii podkhod k zadache kompleksnogo otsenivaniia kachestva gosudarstvennykh uslug [Quantification approach to the issue of comprehensive evaluation of quality of public services]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2011, no. 3, pp. 26-32.
7. Sadovnikova N. A., Klochkova E. N., Aleksandrov O. V., Tabachnikova D. A. Metodologicheskie podkhody k izmereniiu stepeni udovletvorennosti naseleniia kachestvom gosudarstvennykh uslug [Methodological approaches to measuring the level of citizen satisfaction with quality of public services]. *Voprosy statistiki*, 2014, no. 1, pp. 38-42.
8. Bloom D., Steven D., Weston M. Governance Matters. The role of governance in Asian Economic Development. *World Economics*, 2004, vol. 5, no. 4, pp. 53-78.
9. Furceri D., Mourougane A. Structural Indicators: A Critical Review. *OECD Journal: Economic Studies*, 2010, vol. 2010, pp. 1-34. Available at <http://www.oecd.org/eo/growth/49850103.pdf>.
10. Georgieva K., Dobrolyubova Ye. *Public Administration and Competitiveness: Lessons from International Comparison and Challenges for Future Reforms in Russia*. Mimeo. 2006. [http://www.hse.ru/data/289/668/1234/20060405\\_georgieva.doc](http://www.hse.ru/data/289/668/1234/20060405_georgieva.doc).
11. Kaufmann D., Kraay A., Zoido P. Governance Matters. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 2196. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=188568>.

# ВНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ КАК ФАКТОР ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОСТРОЕНИЯ РОССИЙСКИХ КОРПОРАЦИЙ

**Дмитрий ЖДАНОВ**

кандидат экономических наук, доцент,  
Российская Академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ,  
(117517, Москва, просп. Вернадского, д. 82).  
E-mail: djhdanov@mail.ru

## Аннотация

Наряду с экономическими целями собственникам бизнеса присущи и внеэкономические приоритеты, отражающие в том числе их индивидуальные предпочтения и личные устремления. В статье исследуется влияние таких целей на организационное построение корпораций холдингового типа. Для определения характера такого влияния предложено сгруппировать собственников бизнеса по степени их управленческого участия в коммерческой эксплуатации активов в пять основных категорий. С учетом проведенной группировки сделана проекция различных внеэкономических приоритетов владельцев на проблематику построения корпораций холдингового типа, функции корпоративного центра и отдельных бизнес-единиц. Продемонстрирован механизм влияния внеэкономических целей на характер «горизонтального» и «вертикального» взаимодействия структурных единиц корпорации, отмечены необходимость и возможные направления координации состава активов и внеэкономических приоритетов собственников-предпринимателей.

**Ключевые слова:** внеэкономические цели, органическая рациональность, предприниматели, собственники, организационное построение бизнеса, корпорации холдингового типа.

Опковоца • Політика

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

## 2. Влияние слаборациональных предпочтений собственников на организационную структуру корпорации холдингового типа

### *Особенности организационного построения корпораций холдингового типа*

В первой части статьи были введены категории собственников, различающихся своими внеэкономическими приоритетами; рассмотрим теперь, как данный фактор влияет на организационное построение принадлежащих им компаний, в первую очередь корпораций холдингового типа.

Таким образом, объектом анализа второй части статьи являются корпорации холдингового типа и варианты их организационного построения, поэтому остановимся на кратком рассмотрении ключевых организационных черт таких структур. Основной особенностью указанных объектов является наличие нескольких относительно самостоятельных бизнес-направлений и единого управленческого центра, осуществляющего координацию их деятельности. В корпорациях различных видов роль и функции центра и отдельных структурных единиц могут существенно меняться.

Управленческий центр (будем называть его корпоративный центр (далее — КЦ)) корпорации хол-

дингового типа может являться либо отдельной организационной единицей, либо частью основной бизнес-единицы (далее — БЕ) и в этой роли осуществлять управление остальными подконтрольными бизнесами. КЦ призван обеспечить единое управление, согласованную деятельность входящих в него структур. Различным вариантам управленческого построения корпораций соответствует свое функциональное наполнение КЦ, роль, которую он играет в таком объединении. Его главной задачей является создание дополнительной стоимости для акционеров (по сравнению с деятельностью бизнесов как автономных единиц). Он может обеспечить ее, формируя портфель активов корпорации или повышая его эффективность, например создавая необходимые компетенции в центре и на местах, увеличивая синергию бизнесов.

Возможности участия КЦ в повышении стоимости зависят от следующих факторов:

- «горизонтального» — степени взаимозависимости различных БЕ группы. В компаниях с высокой степенью взаимодействия (например, действующих в смежных сегментах) роль центра проявляется в подготовке более проработанных стратегических решений или в координации подразделений;
- «вертикального» — объема участия КЦ в улучшении результативности группы путем формирования состава ее бизнесов, подбора портфеля активов.

Рассматриваемый тип корпорации — это всегда объединение нескольких бизнес-единиц, которые являются основным операционным элементом такой организации. Исходя из оправданной степени самостоятельности, которой должны обладать единицы в рамках холдинга, выделяют следующие их виды:

- самостоятельная БЕ;
- условно самостоятельная БЕ;
- ограниченно самостоятельная БЕ;
- рыночная БЕ.

Каждый из указанных видов БЕ формируется исходя из того, насколько, с точки зрения центрального офиса, оправданна коммерческая и управленческая самостоятельность отдельных операционных элементов.

При описании видов корпораций холдингового типа воспользуемся подходом, изложенным в ставшей уже классической работе [Фут и др., 2000]. Здесь проведена классификация рассматриваемых объектов на основе функционального и управленческого наполнения их составных частей, роли головного офиса. В результате в зависимости от нарастания значимости централизованного управленческого ядра выделяются следующие четыре варианта построения корпораций холдингового типа:

- финансовый холдинг;
- управляющий (операционный) холдинг;
- стратегический архитектор;
- стратегический контролер.

В различных источниках названия приведенных организационных форм могут различаться, но, как правило, их содержательное наполнение остается тем же.

Графическая интерпретация ранжирования указанных типов корпораций холдингового типа, в зависимости от характера управленческих задач, решаемых головным офисом и отдельными бизнесами, приведена на рис. 3.

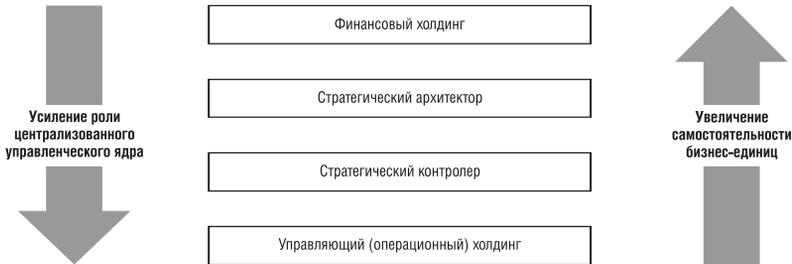


Рис. 3. Ранжирование видов корпораций холдингового типа в зависимости от роли головного офиса (состава решаемых им задач)

### *Влияние типов собственников на задачи корпоративного центра и управленческую самостоятельность бизнес-единиц*

Рассмотрим, как влияют на совершенствование организационной структуры указанных объектов отмеченные слаборациональные предпочтения владельцев. Следует сказать, что рассматриваемые факторы в первую очередь характерны для корпораций, в которых индивидуальные свойства доминирующего собственника в существенной степени влияют на выбор направления их развития. В наибольшей степени такую ситуацию можно отнести к среднему бизнесу<sup>1</sup> как к категории организаций, в которых проблемы интеграции самостоятельных направлений уже появились, но собственник-предприниматель еще не отгорожен от подконтрольных активов большим числом иерархических управленческих уровней, то есть влияние личности предпринимателя непосредственно сказывается на ведении бизнеса.

Можно позиционировать анализируемые объекты в логике последовательных этапов развития бизнеса. Для этих целей хорошо подходят модели жизненного цикла, описывающие эволюционные фазы организационного становления компаний. Анализируемые управленческие проблемы наиболее близки предприятиям, находящимся на этапе роста. Либо, если взять за основу известную модель эволюционного развития компаний Лари Грейнера [Greiner, 1998, 2002], их можно поместить

<sup>1</sup> Большинство российских корпораций холдингового типа являются именно субъектами среднего бизнеса.

в рамки 4-й стадии, ступени развития, основанной на координации. Согласно Грейнеру обычно это компании, завершившие стадию, базирующуюся на делегировании, и перешедшие к этапу становления, основанному на увеличении самостоятельности структурных единиц<sup>2</sup>.

Варианты предпринимательской активности, как отмечалось, могут меняться от пассивного ожидания результатов произведенных вложений до непосредственного управления текущими хозяйственными проблемами подконтрольных компаний и предприятий, что проиллюстрировано на рис. 2. В свою очередь, увеличение предпринимательской активности (степени участия в решении текущих хозяйственных задач) определяет степень «жесткости» управления, возрастание функциональной нагрузки на централизованные управленческие органы, которым владельцами делегировано представление их интересов, а это определяет их организационную структуру.

Конечно, говоря об организации управления анализируемыми диверсифицированными структурами, будем иметь в виду в первую очередь три последние из перечисленных ранее категорий собственников («Инвестор», «Стратег» и «Управленец»), поскольку две первые («Коллекционер» и «Рантье») не требуют от владельца организации сколько-нибудь существенных управленческих структур. Рассматривая традиционные формы бизнеса, можно отметить, что варианты «Инвестор» и частично «Стратег» скорее соответствуют образованию организаций по типу конгломерата, в то время как «Стратег» (в оставшейся части) и «Управляющий» — концернов, различных интегрированных структур.

Наличие нескольких обособленных бизнесов является отличительной чертой рассматриваемых объектов, поэтому одной из основных управленческих задач, стоящих перед их руководством, становится налаживание централизованного управления, координация деятельности, определение характера вертикальных и горизонтальных связей, позволяющих получить ожидаемый синергический эффект. При этом налаживание системы управления группой бизнесов как единым целым не должно ограничивать необходимую предпринимательскую инициативу ее структурных единиц, самостоятельность в принятии делегированных им решений. В то же время субъективный фактор может существенно влиять (в первую очередь негативно) на понимание должной предпринимательской самостоятельности.

Используемые при построении структуры корпорации управленческие технологии характеризуются, как правило, такими показателями, как: жесткость и гибкость системы управления, объем переданных центру и объектам на местах управленческих полномочий, способы координации деятельности предприятий как между собой, так и с центральным аппаратом. Выделим следующие укрупненные элементы построения:

---

<sup>2</sup> Подробно особенности организационного развития компаний на разных стадиях эволюционного развития представлены в: [Жданов, Данилов, 2011].

- определение жесткости/гибкости построения управленческой структуры, то есть степени производственной, финансовой и коммерческой самостоятельности производственных единиц, разграничение задач, полномочий и ответственности, делегированных на места и реализуемых централизованно;
- определение функциональной нагрузки на централизованный орган управления. Как правило, задачей центра является регулирование вертикальных и горизонтальных управленческих связей группы, обеспечение поступательного развития отдельных сфер бизнеса в направлении реализации общих целей и увеличения ее стоимости.

Рассмотрим влияние управленческой активности собственников на отмеченные элементы, на распределение управленческих полномочий между центром и структурными единицами и функции управленческого центра. На рис. 4 представлены варианты участия центрального управленческого звена в деятельности подконтрольных БЕ и способы руководства ими, зависящие от введенного фактора.

Как можно видеть, индивидуальные цели владельцев определяют желаемую степень управленческой активности, централизации, жесткости управления в корпорации, что, в свою очередь, задает распределение управленческих полномочий между центральным офисом и иными субъектами системы. Увеличение функциональной нагрузки на КЦ с повышением жесткости вполне объяснимо, так как с перераспределением управленческих функций в направлении центра, вызванным желанием собственника «порулить», уменьшается самостоятельность ее структурных звеньев, и наоборот. В свою очередь, активное участие КЦ в обеспечении скоординированного развития корпорации требует наличия в его структуре всего набора управленческих функций и реализующих их служб.

В таком случае взаимосвязь между управленческой нагрузкой, возлагаемой на КЦ (объем управленческих функций, выполнение которых желательно обеспечить на уровне головного офиса), и предпринимательской активностью собственников можно представить в виде монотонно возрастающей функции.

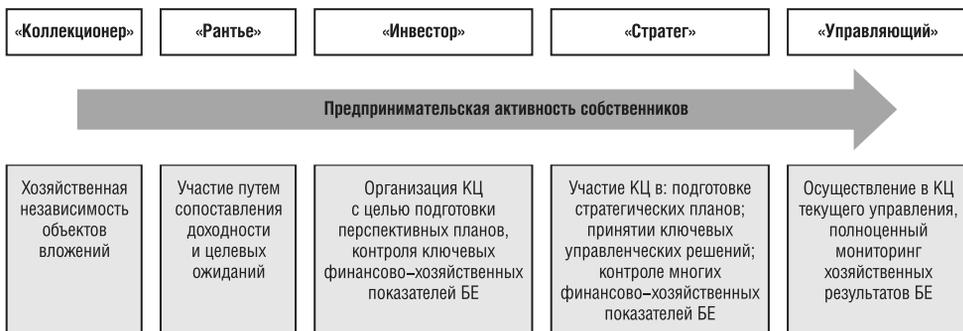


Рис. 4. Влияние предпринимательской активности собственников на функции КЦ

Различным вариантам предпринимательской активности будут соответствовать различные варианты организации управления, которые реализуются с помощью определенного набора управленческих функций, осуществляемых центральным звеном корпорации. Результативность принятого варианта руководства определяется, в частности, соответствием переданных КЦ полномочий уровню поставленных перед ним управленческих задач (в противном случае может возникнуть дисфункция системы, что прежде всего характерно для организаций, находящихся в переходном состоянии).

Из введенной классификации собственников можно сделать еще один вывод — каждому из них объективно соответствует свой, наиболее подходящий именно ему, состав производственных активов (БЕ) корпорации. Например, «Инвестору» должны быть в большей степени близки несвязанные, автономные бизнесы в составе корпорации. «Стратегу» — взаимосвязанные активы, имеющие сферы общего пользования и близкие функциональные требования. «Управляющему» — единое бизнес-направление или ряд профилно близких направлений с высокой долей общих затрат и небольшой самостоятельностью (например, горизонтально интегрированные бизнесы в энергетике или добывающей промышленности) либо вертикально интегрированные виды деятельности.

Можно представить оправданный уровень управленческой самостоятельности БЕ корпорации как функцию, зависящую от ряда параметров, в том числе от предпринимательской активности владельца и управленческой нагрузки на КЦ. Опишем ее следующим образом:

$$УС = F(УН, ПА, \kappa),$$

где:  $УС$  — оправданный уровень управленческой самостоятельности БЕ;  $УН$  — управленческая нагрузка на корпоративный центр;  $ПА$  — предпринимательская активность владельца;  $\kappa$  — иные факторы, связанные с производственным профилем БЕ и корпорации в целом.

Проиллюстрируем введенную зависимость графиком на рис. 5. Как известно, с увеличением управленческой самостоятельности БЕ уменьшается необходимость концентрации управленческих задач в КЦ. Тогда, с учетом прямой зависимости между  $УН$  и  $ПА$ , можно



Рис. 5. Взаимосвязь ПА собственников и управленческой самостоятельности БЕ

сказать, что активность собственников и УС бизнес-единиц, при равенстве прочих факторов, будет связана обратной зависимостью, или что с увеличением ПА будет уменьшаться УС бизнес-единиц. В качестве примера градации параметров, отложенных на осях графика, укажем введенные ранее виды ПА и традиционные варианты самостоятельности бизнес-единиц корпорации холдингового типа.

Обычно характер собственника как первичный элемент по отношению к имеющимся активам отнюдь не определяется их составом, а существует как исходный внешний фактор. Это может снижать результативность руководства, и очень хорошо, если тип собственника соответствует имеющимся активам, производственно оправданной степени их управленческой самостоятельности.

Тогда, с учетом внеэкономических мотивов, одной из целей совершенствования управления становится приведение управленческих полномочий и задач, переданных КЦ и отдельным бизнесам, в соответствие отмеченным соображениям, трансформация вертикального взаимодействия в группе, а также корректировка состава производственных активов, БЕ корпорации с учетом «характера» владельца. Все это позволит повысить результативность управленческого участия собственника и, с учетом его предпринимательской роли, скажется на эффективности бизнеса.

Интересно в заключение оценить, насколько устойчива введенная классификация владельцев, насколько они привержены отмеченному типу управленческого поведения. Являются ли субъективные цели постоянным фактором, устоявшейся чертой характера, или собственник может переходить из одной категории в другую под влиянием различных обстоятельств?

Можно заметить, что на практике присутствуют тот и другой варианты поведения, зависящие как от субъективных (консерватизма или гибкости взглядов владельцев), так и от объективных обстоятельств, в частности от того, насколько предсказуемо развивается подконтрольный бизнес, от степени его зрелости. По наблюдениям автора, в штатной ситуации и поведение собственника не меняется. Но если коммерческая обстановка сильно усложняется, например проекты по неочевидным для собственника причинам не выполняются, то он может увеличивать свою активность, в частности переходить из категории «Стратег» в категорию «Управляющий», поскольку зачастую начинает всё более глубоко вникать в текущие дела с целью выяснить суть возникших проблем. Успешно решив (если получится) возникшие задачи, он возвращается в прежнюю категорию. Кстати, стоит отметить, что если весь управленческий механизм настроен на определенный режим, то быстрая его переналадка под цели оперативного управления затруднена и ситуация посредством таких экстренных действий обычно быстро не разрешается.

Но все же владельцы в силу консерватизма взглядов чаще остаются привержены изначально свойственным им представлениям о способах

ведения бизнеса, и переход из одной категории в другую является скорее исключением, чем правилом. И даже если структура производственных активов требует другого стиля владения, то собственник остается верным себе и продолжает следовать своим субъективным представлениям, устоявшимся привычкам.

### *Влияние типов собственников на распределение управленческих задач в корпорации*

Различным целевым предпочтениям владельцев и соответствующим им видам управленческой активности должны отвечать свои формы организационно-управленческого построения корпораций, призванные реализовывать поставленные цели. Следовательно, можно построить взаимосвязь категорий владельцев бизнеса и соответствующих видов организационного построения корпораций холдингового типа, то есть сделать проекцию субъективных управленческих приоритетов владельцев на проблематику построения таких структур.

Для того чтобы проиллюстрировать такие взаимосвязи, построим таблицу, где сопоставим введенные выше типы владельцев, функции КЦ как единицы, определяющей внутрикорпоративное распределение управленческих задач, а также порядок прохождения управленческих воздействий по иерархической вертикали вплоть до операционных подразделений, отдельных бизнес-единиц. В табл. 1 приведены основные элементы такой проекции.

Как отмечалось, существует несколько моделей корпораций холдингового типа, различающихся составом централизованной функциональной нагрузки, которую обеспечивает КЦ, и степенью хозяйственной самостоятельности отдельных БЕ. Для обозначения различных типов КЦ и БЕ введем собирательные названия, иллюстрирующие наиболее характерные особенности их поведения в корпорации. Это позволит более наглядно продемонстрировать смысловое содержание их ролей в таком объединении.

Исходя из указанного объема управленческих задач, решаемых на уровне КЦ, будем использовать следующие термины, собирательно характеризующие особенности деятельности головного офиса в различных объединениях. Так, в Финансовом холдинге КЦ скорее исполняет роль, которую по аналогии можно назвать «Спонсор», в Стратегическом холдинге КЦ это, скорее, «Наставник», а в Управляющем он уже близок роли, которую можно охарактеризовать обобщающим термином «Участник».

По аналогии введем характеристики, условные названия, представляющие особенности деятельности и роль БЕ в рассматриваемой корпорации. Тогда «Самостоятельную БЕ» по ассоциации можно назвать «Охотник» (она максимально свободна в путях увеличения доходов, получении «добычи»). «Условно самостоятельную БЕ» назовем «Старатель» (ее задача — выбрать и освоить «залежи»), а «Нерыночную

Т а б л и ц а 1

## Влияние типов владельцев на управленческое построение корпораций холдингового типа

	Тип собственника		
	«Инвестор»	«Стратег»	«Управляющий»
Управленческая активность владельцев	небольшая	средняя	значительная



	Вид корпорации холдингового типа		
	«Финансовый холдинг»	«Стратегический холдинг»	«Операционный холдинг»
Отношения внутри корпорации	Внутренний рынок	Внутренний рынок	Трансфертные цены
Источник создания стоимости	БЕ + стратегические решения по управлению портфелем бизнесов	БЕ + управление портфелем с учетом синергии + корпоративные знания и опыт	Корпоративный опыт и жесткий контроль



	Тип корпоративного центра		
	«Спонсор»	«Наставник»	«Участник»
Позиционирование КЦ	Инвестиционная компания	Компания — стратегический координатор и консультант	Компания, управляющая ключевыми функциональными задачами
Роль КЦ	Анализ и выявление бизнесов для приобретения/выведения/распределения инвестиций, укрупненное бюджетирование	Определение корпоративной стратегии, управление бизнесами как финансовыми активами с учетом синергии, установление «правил игры», накопление лучшей практики и оказание сервисной поддержки БЕ, принятие значимых кадровых решений	Совместная разработка и принятие ключевых решений



	Тип бизнес-единицы		
	«Охотник»	«Старатель»	«Фермер»
Степень самостоятельности БЕ	Самостоятельные БЕ	Самостоятельные и условно самостоятельные БЕ	Нервные БЕ и линейные подразделения
Роль БЕ в определении границ рынка	БЕ согласовывает с КЦ отдельные контракты	Ограничивается / определяет с учетом общей корпоративной стратегии	Рынок отсутствует
Роль БЕ в выборе стратегии	Стратегия утверждается КЦ, после чего самостоятельно реализуется БЕ	БЕ самостоятельно определяет целевых клиентов и поставщиков, обязана учитывать интересы других БЕ холдинга, обеспечивать взаимодействие с ними	КЦ определяет поставщиков и потребителей для БЕ и устанавливает внутренние, трансфертные цены



Наиболее подходящий вид активов	Несвязанные бизнесы	Присутствуют взаимосвязи между БЕ, схожие функциональные требования, активы общего пользования	Единый бизнес с высокой долей общих затрат и существенным пересечением клиентов
---------------------------------	---------------------	--	---

БЕ» — «Фермер» (поскольку ее задача — собрать урожай со своего поля). По характеру деятельности и роли в корпорации БЕ близки указанным видам занятий.

Не будем рассматривать в таблице такие категории владельцев, как «Коллекционер» и «Рантье», поскольку в этих случаях нет необходимости создавать для управления активами какие-либо значимые структуры.

Склонность владельцев к определенному управленческому поведению отрабатывает вся властная вертикаль корпорации, определяющая особенности построения отдельных органов управления, задачи, делегируемые центру и отдельным БЕ. В табл. 1 также указаны наиболее оправданные функции отдельных органов управления, которые следует реализовывать в рамках указанных подходов.

Как можно видеть из табл. 1, управленческая активность собственников бизнеса будет влиять на распределение управленческих задач по всем основным структурным элементам корпорации.

В то же время на состав задач КЦ влияет, конечно, вид БЕ, степень их самостоятельности, характер деятельности, наличие синергии между бизнесами и т. д. Эти обстоятельства определяются составом производственных активов, особенностями продуктов, технологий, потребителей и иных аналогичных факторов. То есть на состав задач КЦ и особенности БЕ встречно, «снизу», влияет набор продуктов, предлагаемых корпорацией рынку. Этот фактор отражен в таблице с помощью двусторонних стрелок.

Конечно, в каждой из введенных категорий владельцев существуют свои промежуточные состояния. Например, если владелец, относящийся к категории «Стратег», склоняется к расширению своего управленческого участия в бизнесе, к помощи в организации его работы, то будет формироваться модель холдинга, более близкая виду «Стратегический контролер». Если «Стратег» не хочет столь глубоко вникать в управление, а интересуется скорее перспективами развития бизнеса, то форма взаимоотношений будет более близка холдингу «Стратегический архитектор».

Очевидно, что на основании выстроенных схем взаимоотношений в корпорации можно провести детализацию управленческих задач и функций каждой из структурных единиц. Например, определив задачи, возлагаемые на КЦ в установленной модели корпорации, можно провести их дальнейшую декомпозицию, сформировав уже функции отдельных подразделений такой единицы. Обозначим основные управленческие задачи, традиционно решаемые в рамках головного офиса, по должности руководителя, ведущего данное направление. Тогда возможные варианты их содержательного наполнения для различных корпораций холдингового типа можно представить в виде, приведенном в табл. 2.

Таблица демонстрирует, как отражается изменение внеэкономических приоритетов собственников на составе служб КЦ и их функциональном наполнении. Из приведенных данных можно увидеть, что при трансформации типов владельцев от «Инвестора» к «Управ-

## Функциональные задачи, решаемые в различных видах КЦ

Функционал КЦ	Вид корпоративного центра		
	«Спонсор»	«Наставник»	«Участник»
Директор по стратегическому развитию	Нет	Корпоративная стратегия	Продуктовые стратегии
Финансовый директор	Инвестор	Инвестор/кредитор	Казначей
Директор по персоналу	Нет	Требования + топ-менеджеры	Весь спектр
Директор по правовому обеспечению	Корпоративные риски	Корпоративные риски, методология для БЕ	Весь спектр
Директор по ИТ	Нет	ИТ-стратегия	ИТ-стратегия + сервис
Директор по внешним связям	Обеспечение внешних коммуникаций		
Директор по безопасности	Нет	Экономическая	Экономическая/физическая

ляющему» центр фактически переходит от роли спонсора, наблюдателя к непосредственному руководству широким спектром операционных задач БЕ.

Подводя итоги, отметим, что в широко цитируемой работе [Фут и др., 2000], где представлен обобщенный опыт консалтинговой компании *McKinsey* по рационализации структуры и функций подразделений корпораций, отмечаются критерии, определяющие выбор модели КЦ. В соответствии с представленным там взглядом выделяются два основных фактора:

- *степень взаимозависимости БЕ*, здесь учитывается: состав продуктового портфеля, степень самостоятельности БЕ, наличие потенциальной синергии от их взаимодействия, возможности интеграции;
- *степень требуемого вмешательства КЦ в деятельность БЕ*, сюда входят: уровень рискованности и важности принимаемых решений, организационная зрелость компании, эффективность бизнеса, отраслевая динамика.

По мнению автора, в этот список следует включить третий параметр, особенно актуальный для рассматриваемой категории объектов. Этот фактор — предпринимательская активность доминирующих собственников, зависящая от их внутренних, субъективных приоритетов и определяющая функциональную нагрузку на КЦ. Задачей повышения результативности организационного построения корпорации в данном случае становятся учет и корректное согласование указанных факторов.

## Выводы

К числу ориентиров, определяющих направления развития компаний, традиционно наряду с экономическими относят и внеэкономические цели, отражающие в том числе индивидуальные предпочтения и личные устремления собственников. Внеэкономические цели

свойственны всем владельцам, так как учитывают психологические свойства личности, органически присущие экономическим субъектам. Значимость данного фактора усиливается в условиях, когда роль владельца-предпринимателя в выстраивании бизнеса, его личные качества становятся дополнительным инструментом продвижения компании, что характерно для экономик, находящихся на этапе становления полноценных рыночных институтов.

Для определения характера влияния внеэкономических целей на построение корпораций было предложено сгруппировать их собственников по степени управленческого участия в коммерческой эксплуатации активов, то есть на основании их предпринимательской активности. Отмечено, что она может меняться от пассивного ожидания отдачи от имеющихся вложений до полноценного участия в управлении бизнесом, в делах подконтрольных предприятий. Интересно, что следование тому или иному варианту внеэкономических целей, управленческой активности в итоге влияет на экономическую результативность бизнеса, с увеличением активности доходность бизнеса растет, но и риски тоже.

Влияние психологических особенностей доминирующих собственников на бизнес в первую очередь характерно для корпораций холдингового типа, относящихся к среднему бизнесу, когда проблема координации направлений уже проявилась, но «расстояние» между собственником-предпринимателем и подконтрольными активами еще относительно невелико.

Рассматриваемым в исследовании корпорациям холдингового типа присуще наличие нескольких обособленных бизнесов, поэтому одной из основных управленческих задач становится налаживание централизованного управления, координация деятельности отдельных направлений, определение вертикальных и горизонтальных связей. В корпорациях различных видов роль и функции КЦ и БЕ могут существенно меняться. Отмечено, что предпринимательская активность собственника влияет на распределение управленческих полномочий между центром и структурными единицами. С ее увеличением растет функциональная нагрузка на КЦ и уменьшается самостоятельность структурных звеньев, и наоборот, то есть различным вариантам предпринимательской активности будут соответствовать различные наборы управленческих функций, осуществляемых центральным звеном корпорации.

Введенная группировка также демонстрирует, что каждой категории владельцев соответствует свой, наиболее подходящий именно им, состав производственных активов. В то же время личные приоритеты собственника отнюдь не определяются составом активов, а существуют как исходный фактор. Хорошо если тип собственника близок производственно оправданной или сложившейся степени управленческой самостоятельности активов, но если это не так, может снижаться результативность руководства. Тогда для повышения эффективности

придется либо корректировать состав активов, либо трансформировать понимание владельцем того, как стоит организовать управление с учетом профиля имеющихся БЕ. Выбор решения определяется тем, какое из двух направлений изменений является более доступным в конкретном случае.

Таким образом, к двум традиционным критериям (степени взаимозависимости БЕ и необходимости вмешательства КЦ в деятельность БЕ), определяющим модель КЦ, добавлен третий, особенно актуальный для рассматриваемой категории компаний, — предпринимательская активность доминирующих собственников, зависящая от их внеэкономических, субъективных приоритетов. Задачами повышения результативности организационного построения корпорации в данном случае становятся учет и корректное согласование указанных факторов, а также координация состава активов и внеэкономических приоритетов собственников-предпринимателей.

#### Литература

1. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. СПб: Питер Ком, 1999.
2. Грейнер Л. Эволюция и революция в процессе роста организаций // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2002. Т. 4. С. 76—92 (Серия «Менеджмент»).
3. Жданов Д. А., Данилов И. Н. Организационная эволюция корпораций. М.: Дело, 2011.
4. Клейнер Г., Тамбовцев В., Качалов Р. Предприятия в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность. М.: Экономика, 1997.
5. Клейнер Г. Б. К методологии моделирования принятия решений экономическими агентами // Экономика и математические методы. 2003. Т. 39. № 2. С. 167—182.
6. Клейнер Г. Б. Стратегия предприятия. М.: Дело, 2008.
7. Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Д. Школы стратегий. СПб.: Питер, 2000.
8. Розенцвейг Ф. Эффект ореола и другие восемь иллюзий, вводящие менеджеров в заблуждение. М.: Бест Бизнес Букс, 2008.
9. Стратегия бизнеса: Аналитический справочник / Под ред. Г. Б. Клейнера, М.: КОНСЭКО, 1998.
10. Уильямсон О. И. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 39.
11. Фут Н., Хенсли Д., Лэндсберг М., Моррисон Р. Роль корпоративного центра // Вестник McKinsey. 2003. Т. 3. С. 49—55.
12. Cyert R. M., March G. A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.
13. Greiner L. Revolution is still inevitable // Harvard Business Review. 1998. Vol. 76. No 3. P. 62—63.
14. Hisrich R. D., Peters M. P. Entrepreneurship: Starting, Developing and Managing a New Enterprise. Homewood, IL: Irving, 1989.

---

Dmitry ZHDANOV, Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Presidential Academy (82, prosp. Vernadskogo, Moscow, 117517, Russian Federation). E-mail: djhdanov@mail.ru.

**Non-business Purposes as a Factor of Organizational Structuring of Russian Corporations**

### Abstract

Along with the economic objectives, business owners have non-economic priorities, which reflect their individual preferences and personal aspirations. The article examines the impact of these objectives on the organizational structure of holding type corporations. For determining the nature of such influence it is offered to group business owners in extent of their administrative participation in commercial operation of assets into five main categories. It is stated in the article that different categories of owners are consistent with the organizational and administrative forms of corporations. Based on this statement, the author shows how non-business priorities of owners influence the organizational structure of holding type corporations, function of the corporate head-office and other business units of the corporations. The article also describes the mechanism how non-business purposes influence the nature of «horizontal» and «vertical» interaction of various structural units of the corporation; the author noted the necessity and possible trends of assets' coordination and non-business priorities of entrepreneurs.

*Key words: non-business purposes, organic rationality, entrepreneurs, owners, organizational structure, holding type corporations.*

### References

1. Ansoff I. *Novaia korporativnaia strategiiia* [The new corporate strategy]. St. Peterburg: Piter Kom Publ., 1999.
2. Greiner L. Evoliutsiia i revoliutsiia v protsesse rosta organizatsii [Evolution and revolution in the growth of organizations]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta, seriia Menedzhment*. 2002, vol. 4, pp. 76-92.
3. Zhdanov D. A., Danilov I. N. *Organizatsionnaia evoliutsiia korporatsii* [Organizational evolution of corporations]. Moscow: Delo Publ., 2011.
4. Kleiner G., Tambovtsev V., Kachalov R. *Predpriiatiia v nestabil'noi ekonomicheskoi srede: riski, strategiiia, bezopasnost'* [Enterprises in an unstable economic environment: risks, strategies, safety]. Moscow: Ekonomika Publ., 1997.
5. Kleiner G.B., K metodologii modelirovaniia priniatiia reshenii ekonomicheskimi agentami [By modeling methodology of decision-making by economic agents]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, 2003, vol. 39, no. 2, pp. 167-182.
6. Kleiner G.B. *Strategiiia predpriiatiia* [Enterprise Strategy]. Moscow: Delo Publ., 2008.
7. Mintsberg G., Al'stend B., Lempel D. *Shkoly strategii* [School strategies]. St. Peterburg: Piter Publ., 2000.
8. Rozentsveig F. *Effekt oreola i drugie vosem' illiuzii, vvodiashchie menedzherov v zabluzhdenie* [Halo effect and the other eight illusions introducing managers misleading]. Moscow: Best Biznes Buks Publ., 2008.
9. Kleiner G. B. (ed.). *Strategiiia biznesa: Analiticheskii spravochnik* [Business Strategy: Research Directory]. Moscow: KONSEKO, 1998.
10. Uil'iamson O.I. Povedencheskie predposylki sovremennogo ekonomicheskogo analiza [Behavioral assumptions of modern economic analysis]. *THESIS*, 1993, iss. 3, pp. 39.
11. Fut N., Khensli D., Lendsberg M., Morrison R. 2003. Rol' korporativnogo tsentra [The role of the corporate center]. *Vestnik McKinsey*, vol. 3, pp. 49-55.
12. Cyert R. M., March. G. *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.
13. Greiner L. Revolution is still inevitable. *Harvard business Review*, 1998, vol. 76, no. 3, pp. 62-63.
14. Hisrich R.D., Peters M.P. *Entrepreneurship: Starting, Developing and managing a new enterprise*. Homewood, IL: Irving, 1989.

# ПОЧЕМУ В РОССИИ НЕ ХВАТАЕТ ВРАЧЕЙ?

## Игорь ШЕЙМАН

кандидат экономических наук,  
заслуженный экономист Российской Федерации,  
профессор, Национальный исследовательский  
университет «Высшая школа экономики»  
(123100, Москва, Мясницкая ул., д. 20).  
E-mail: isheiman@hse.ru

## Владимир ШЕВСКИЙ

заслуженный врач Российской Федерации,  
консультант кафедры управления  
и экономики здравоохранения,  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
(123100, Москва, Мясницкая ул., д. 20).  
E-mail: v\_shevsky@mail.ru

## Аннотация

В статье анализируются концептуальные подходы к планированию кадров здравоохранения. Выделяются главные диспропорции в составе врачебных ресурсов. Представлена количественная оценка влияния структурных сдвигов в системе оказания медицинской помощи на общую потребность во врачебных кадрах. Формулируются главные направления кадровой политики, нацеленные на преодоление дефицита врачей. Главные выводы: 1) имеющаяся численность врачей может быть достаточной для удовлетворения потребностей населения в медицинской помощи при условии проведения серьезных преобразований в структуре медицинской помощи и составе кадров отрасли; 2) политика экстенсивного наращивания числа врачей бесперспективна.

**Ключевые слова:** кадры здравоохранения, кадровая политика, структурные сдвиги в здравоохранении.

Окономика • Политика

ОΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΡΟΛΙΤΙΚΑ

## Введение

**К**лючевое направление модернизации здравоохранения — обеспечение более высокого кадрового потенциала отрасли. В ряду главных проблем кадровой политики наиболее острой является проблема нехватки врачей. Не прекращаются дискуссии в отношении соответствия численности врачей реальным потребностям населения, масштабов дефицита кадров, разумной степени специализации труда врачей, порядка планирования их числа и т. д.

Эти проблемы выходят за рамки отраслевой тематики, поскольку речь идет о направлениях кадровой политики — общих для отраслей социальной сферы. Ключевой вопрос: ждать от государства крупных финансовых вливаний для преодоления дефицита кадров или же изменить стратегию кадровой политики — сосредоточиться на более рациональном использовании уже имеющихся кадров? Разумеется, данная развилка не предполагает однозначного ответа: скорее всего, требуется и то и другое. Но соотношение стратегий экстенсивного и интенсивного развития может быть разным.

В данной статье предпринята попытка представить эмпирическую оценку главных составляющих проблемы дефицита врачей, сравнивается концептуальная основа планирования кадров

в зарубежном и российском здравоохранении, оценивается острота проблемы дефицита врачей. В работе рассмотрены главные структурные диспропорции в составе врачебных кадров, проанализировано влияние структурных сдвигов в системе оказания медицинской помощи на потребность во врачебных ресурсах. Как итог — формулируются дополнительные меры по совершенствованию кадровой политики, необходимые для преодоления сложившихся диспропорций в их составе, и сделан вывод о бесперспективности продолжения политики экстенсивного наращивания численности врачей.

### **1. Концептуальные и методические основы планирования кадров в зарубежном и российском здравоохранении**

Наличие дефицита или избытка врачей — это прежде всего проблема качества планирования кадровых ресурсов. В зависимости от действующих принципов и методов планирования складываются определенные пропорции между потребностью населения в медицинской помощи и показателями обеспеченности врачами и другими категориями медицинского персонала.

Основой планирования является анализ факторов спроса и предложения кадров. Спрос определяется демографической и эпидемиологической ситуацией, текущими потребностями населения (они, в свою очередь, зависят от состояния здоровья населения) и требуемыми объемами медицинской помощи, а также затратами кадровых ресурсов на единицу объема медицинской помощи. Предложение кадровых ресурсов складывается в зависимости от мощности системы медицинского образования, степени выбытия кадров в силу возрастных и прочих причин.

Эти методические рамки с разными вариациями используются во всех системах здравоохранения. Различия между ними определяются разной степенью учета внутренних процессов в самом здравоохранении — изменений в медицинских технологиях, организации медицинской помощи, структуре медицинской помощи, содержанию труда и составе кадров здравоохранения. Именно эти процессы влияют на удельные затраты кадровых ресурсов на единицу объема медицинской помощи. Например, появление более эффективных лекарственных средств сокращает время лечения, а следовательно, снижает потребность во врачебных кадрах. Развитие информационных технологий уменьшает объем рутинных операций в деятельности врача, что является фактором снижения их численности. Одновременно действуют факторы повышения трудоемкости медицинской помощи — старение населения, усложнение заболеваний (люди «доживают» до серьезных заболеваний), растущее распространение хронических заболеваний лиц в трудоспособном возрасте и ряд других факторов.

Действие разнонаправленных сил диктует необходимость многофакторного анализа с учетом динамических изменений в системе

здравоохранения. Планирование кадров не должно сводиться к оценке ожидаемых объемов медицинской помощи и требуемых для их оказания ресурсов. Необходимо учитывать технологические и организационные сдвиги в отрасли, влекущие за собой изменения в структуре и содержании труда медицинских работников.

Исследование Всемирной организации здравоохранения<sup>1</sup> выделяет детерминированные и стохастические модели планирования кадров. Первые исходят из заданного соотношения между ресурсами и объемами медицинской помощи. Вторые — устанавливают разные соотношения, основанные на неопределенности в отношении ресурсов и результатов. Стохастические модели требуют определенных допущений по поводу технологических сдвигов, повышения или снижения производительности труда различных категорий кадров, изменений в структуре медицинской помощи, замещения одних категорий персонала другими, прежде всего замещение врачебных кадров средним медицинским персоналом. Эти модели рассчитываются при разных сценариях поведения исследуемых переменных.

В западной практике системный подход к планированию кадров основан на моделировании динамических изменений в рамках доминирующей политики *интенсивного* развития кадрового потенциала отрасли. Именно интенсификация развития отрасли является основой конкретных подходов к планированию численности врачей. Например, в работе [McKee et al., 2006] общая потребность во врачебных кадрах рассматривается как результат новых процессов разделения труда в здравоохранении. Анализируется расширение функционала некоторых категорий врачей — освоение ими функций смежных специалистов, участие в проведении диагностических исследований. Рассматриваются варианты замещения врачей сестринским персоналом, новыми категориями технических специалистов. Особое внимание уделяется структурным сдвигам в оказании медицинской помощи — перемещению части объемов услуг из стационара в амбулаторный сектор, сокращению сроков лечения в стационаре, формированию сектора реабилитационной помощи (например, учреждений специализированного сестринского ухода), не требующего столь значительных врачебных ресурсов, как в обычном стационаре.

Все эти процессы влияют на общую потребность во врачебных кадрах. В зависимости от интенсивности структурных сдвигов может планироваться не только увеличение, но и снижение численности врачей.

В России концептуальные подходы к планированию кадров сформировались под влиянием длительного процесса *экстенсивного* развития здравоохранения. Вся система планирования десятилетиями была ориентирована на обоснование наращивания численности врачей, а вопросы структурных сдвигов и изменений в содержании

---

<sup>1</sup> World Health Organization. Models and tools for health workforce planning and projections. Human Resources for Health Observer, 3. June 2010. Geneva.

труда врача оставались на втором плане [Розенфельд, 1961]. Такой подход к планированию доминирует и сегодня, о чем свидетельствует методика планирования врачебных кадров<sup>2</sup>, предложенная в рамках Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2013—2015 годы (далее — Программа государственных гарантий). В частности, для планирования численности врачей, оказывающих *стационарную* помощь, предлагается следующий алгоритм:

- определяются плановые объемы стационарной помощи (число койко-дней) и показатели необходимого коечного фонда;
- устанавливаются штатные нормативы — число коек на одну должность врача (дается перечень нормативов по отдельным профилям койки — кардиохирургия, урология и т. д.);
- на основе ожидаемых объемов помощи и штатных нормативов рассчитывается общая потребность во врачах.

Ключевым элементом оценки являются штатные нормативы. От их значений зависит оценка потребности в кадрах. Предпринятое в последнее время снижение этих нормативов для стационарной помощи (уменьшение числа коек на одного врача), как будет показано далее, влечет за собой «алармистские» оценки нарастающего дефицита врачей.

Оценивая этот подход, можно выделить его главные недостатки. Во-первых, он ориентирован на оценку текущей, а не перспективной потребности в кадрах. За основу расчетов берутся сложившиеся объемы медицинской помощи, отражающие серьезные диспропорции в системе оказания медицинской помощи, например слабость первичного звена здравоохранения, доминирование стационарной помощи, неразвитость службы долечивания пациентов после их госпитализации и т. д. [Sheiman, 2013]. Планировать потребность в кадрах на ближайшие 5—6 лет при той же структуре медицинской помощи означает консервацию диспропорций. По существу, это продолжение практики «латания дыр» в российском здравоохранении.

Во-вторых, такой подход не учитывает ожидаемых сдвигов в структуре кадров. Зарубежный опыт убедительно свидетельствует о замещении ряда функций врачей средним медицинским персоналом, дифференциации этого персонала, появлении новых массовых профессий «прочего персонала», которые поддерживают труд врача и делают его более производительным. Под влиянием этих процессов врачи в растущей мере освобождаются от рутинных функций и могут сконцентрироваться на лечении пациентов.

В-третьих, такой порядок планирования врачебных ресурсов исходит из одинаковых для всех регионов нормативов объемов медицинской помощи. Это допущение становится все менее реалистичным —

---

<sup>2</sup> Письмо Минздрава РФ от 25 декабря 2012 года № 11-9/10/2-5718 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», приложение 7.

с учетом различных потребностей населения регионов в медицинской помощи. Необходимо принимать во внимание территориальные особенности формирования кадрового потенциала — в том числе местную специфику заболеваемости.

Сравнение этого порядка планирования кадров с западными подходами позволяет сделать вывод, что он по-прежнему обслуживает экстенсивный тип развития здравоохранения, в то время как в мировой практике доминирующей тенденцией является интенсивное развитие отрасли. Врач в западных странах находится на вершине кадровой пирамиды, он является самым дорогостоящим ресурсом, который необходимо освободить от несвойственных ему функций и использовать максимально эффективно для повышения качества медицинской помощи. Поэтому планирование врачебных кадров — это не только учет потребностей населения и соответствующих им объемов медицинской помощи, но и анализ комплекса факторов оптимизации структуры оказываемой медицинской помощи и структуры кадров.

## 2. Избыток или дефицит врачей?

Принято считать, что врачей у нас много и по обеспеченности населения врачами мы заметно опережаем практически все страны. Обычно этот тезис подкрепляется данными ВОЗ, в соответствии с которыми обеспеченность врачами в России в 2012 году составляла 430 на 100 тыс. населения против 260 в ЕС-12 и 310 в ЕС-15<sup>3</sup>. Базируясь на этих данных, исследователи российской системы здравоохранения традиционно подчеркивали избыток врачей и видели в этом проявление серьезной диспропорции между кадровой и материально-технической составляющими оказания медицинской помощи: врачей много, но качество медицинской помощи невысокое в силу нехватки эффективных лекарств, диагностической техники и прочего.

Однако расчеты ВОЗ далеки от идеальных. Дело в том, что используемая методика оценки численности врачей не включает врачей — организаторов здравоохранения и руководителей учреждений здравоохранения, стоматологов, физиотерапевтов, врачей диагностических специальностей, врачей по лечебной физкультуре и ряд других категорий врачей. При этом российские данные не корректируются: сравнивается лишь общая численность врачей. В результате их оценка для России оказывается завышенной.

Пересчет российских данных по методике ВОЗ, проведенный профессором Е.П. Какориной [НИУ ВШЭ, 2013], основан на выделении врачей клинических специальностей (врачей, непосредственно участвующих в лечении пациентов) и исключении всех прочих врачей. Результаты такого пересчета дают иную картину сопоставлений. При

<sup>3</sup> World Health Organization. Health for all database. Regional Office for Europe, 2013. <http://data.euro.who.int/hfad/>.

расчете по отечественной методике число врачей в системе Минздрава России в 2012 году составляло 639 тыс. человек, или 446 на 100 тыс. населения, а при расчете по методике ВОЗ (число врачей клинических специальностей) — только 386 тысяч, или 270 врачей на 100 тыс. населения. Последняя цифра примерно соответствует среднему показателю по ЕС-12 и ниже, чем в ЕС-15. Обеспеченность населения врачами примерно соответствует показателям по большинству западноевропейских стран.

Эти оценки породили другую крайность в высказываниях организаторов здравоохранения и многих экспертов: если доказано, что мы не опережаем другие страны по обеспеченности врачами, то, следовательно, в стране наблюдается их дефицит. Нам представляется, что международные сопоставления не позволяют доказать ни избыток, ни недостаток врачей. Проблема разработки корректной методики международных сопоставлений остается нерешенной. Во-первых, существенно различается понимание многих специальностей. В отчетной форме Минздрава России № 17 «Сведения о медицинских и фармацевтических кадрах» представлена 91 врачебная специальность (есть очень дробные специальности, например лабораторной микологии и водолазной медицины). В западных странах общей тенденцией является укрупнение специальностей: в США, например, выделяется только 24 клинические специальности. Эти специальности практически невозможно сравнивать между собой, требуется их укрупнение. Во-вторых, далеко не все западные страны следуют рекомендациям ВОЗ, некоторые из них включают в состав учитываемых врачей стоматологов и ряд других «исключенных» категорий врачей. В-третьих, не решена проблема сопоставимости такой категории специалистов, как интерны и резиденты. В большинстве стран они включаются во врачебные ресурсы и на них приходится значительная их часть, в России же — традиционно исключаются, что ведет к недооценке численности врачей.

Приведенные расчеты должны интерпретироваться с большой осторожностью. Они ставят под сомнение традиционный тезис о том, что обеспеченность населения врачами в России выше, чем в других странах, но пока не опровергают его.

Другая попытка обосновать нехватку врачей основана на расчетах Минздрава России по вышеприведенной методике. В конце 2012 года прежним руководством Минздрава была публично представлена оценка общего числа врачей клинических специальностей — 367 тыс., а также оценка их дефицита — 151 тыс. врачей, то есть 41% от общего числа. Примерно такая же оценка дается в Государственной программе Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной Правительством в декабре 2012 года, — 148 тыс. врачей<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Министерство здравоохранения Российской Федерации. Государственная Программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Подпрограмма 7. <http://gov.garant.ru/document?id=70190076&byPara=1&sub=2953>.

Последующие оценки дефицита были более скромными, возможно под влиянием провозглашенного курса на существенное повышение заработной платы работников здравоохранения (наращивание числа врачей делает эту задачу трудноразрешимой). Последняя из известных нам оценок дефицита врачей — 40 тыс.<sup>5</sup>

Следует учитывать, что обоснование значительного дефицита врачей основано на новых штатных нормативах. В апреле 2012 года на сайте Минздравсоцразвития России появился проект приказа от 23 марта 2012 года «О рекомендуемых штатных нормативах учреждений здравоохранения различных типов», который практически не обсуждался с медицинской общественностью и через некоторое время был снят с сайта, но затем содержащиеся в нем нормативы вновь появились — на сей раз в вышеупомянутой Программе государственных гарантий.

В документе четко прослеживается линия на увеличение нормативного числа врачей большинства специальностей по сравнению с прежними нормативами. Так, для стационарной помощи число коек на одну врачебную должность снизилось на 70—100% (табл. 1), то есть врачей нужно существенно больше, чем сейчас. Рассчитываемая Минздравом потребность во врачебных кадрах основывается на новых нормативах, поэтому гарантированно дает дефицит врачей — превышение нормативного числа врачей над фактическим.

На первый взгляд, новые нормативы преследуют благую цель, исходя из простой логики: если ощущается дефицит врачей ряда специальностей, выражающийся в очередях, дефиците времени, отводимого врачом для общения с пациентом, то следует увеличить число врачебных должностей и вслед за этим число врачей. Однако в столь сложной системе, как здравоохранение, такая прямолинейная логика далеко не всегда отражает истинное положение вещей. При ближайшем рассмотрении оказывается, что дефицит врачей зачастую обусловлен не их недостаточным количеством, а рядом причин организационного характера, о которых речь пойдет далее.

Заложенная в проект штатных нормативов политика массивированного увеличения штатных должностей на фоне и без того высокого уровня коэффициента совместительства медицинских работников чревата консервацией низкого уровня вознаграждения медицинского персонала, сохранением большого числа малооплачиваемых неквалифицированных работников и, соответственно, снижением качества и доступности оказания квалифицированной медицинской помощи.

Нам представляется, что в модернизируемой модели оказания медицинской помощи старые нормативы нагрузки врача, за редким исключением, будут вполне достаточны для того, чтобы обеспечить эффективную деятельность врача, в частности обеспечить время для более

---

<sup>5</sup> Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Доклад Министра здравоохранения Т. А. Голиковой. Москва. Декабрь 2012.

Т а б л и ц а 1

**Рекомендуемое значение показателей нагрузки на одну должность врача  
в многопрофильной больнице (выдержка из нормативных документов)**

Профиль медицинской помощи	Число коек на 1 врачебную должность	
	новые нормативы*	старые нормативы**
Кардиология	15	25
Кардиохирургия	7	12
Ревматология	15	25
Гастроэнтерология	15	25
Эндокринология	15	25
Детская эндокринология	15	25
Нефрология	12	20
Травматология	17	25
Ортопедия	15	25
Детская урология-андрология	10	20
Челюстно-лицевая хирургия	15	25
Стоматология детская	15	25
Онкология	10	25
Хирургия	12	25
Детская хирургия	10	20
Оториноларингология	12	25
Офтальмология для детей	10	25
Терапия	15	25
Дерматовенерология	15	40
Фтизиатрия	20	30

\* Постановление Правительства Российской Федерации «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» от 22 октября 2012 года № 1074.

\*\* Сборник штатных нормативов и типовых штатов учреждений здравоохранения / Под ред. С. П. Буренкова; сост: А. Л. Маргулис, Д. И. Анискевич. Москва: Медицина, 1986.

живого общения с пациентом и обдумывания лечебно-диагностической работы. Курс на снижение нормативов (равно как и на сохранение старых) должен быть реально обоснован — путем налаживания нормативной работы. Такая работа должна проводиться с учетом новых факторов развития здравоохранения, а не просто закреплять сложившуюся неэффективность в использовании рабочего времени врача.

В ближайшие годы эти нормативы еще могут быть инструментом государственной политики формирования рациональной структуры кадровых ресурсов — при условии правильного определения вектора изменений и серьезного обоснования удельных затрат труда. Но по мере приближения к оптимальной структуре кадров роль нормативного планирования, на наш взгляд, будет снижаться. Основой планирования станет учет перспективных динамических изменений в системе. На первый план выйдут следующие наиболее важные вопросы:

- как скорректировать общую потребность во врачах с появлением новых организационных технологий и нового разделения труда;

- какая тенденция будет доминирующей — расширение функций действующего врачебного корпуса, особенно врачей участковой службы, или же дробление врачебных специальностей;
- как повлияет на потребность во врачах и среднем медицинском персонале ожидаемый переход на «эффективный контракт»;
- сможет ли частный сектор здравоохранения предложить новые ресурсосберегающие технологии и продемонстрировать эффективность новых моделей организации труда врача.

В зависимости от ответа на эти и подобные вопросы (а не от значений штатных нормативов) будет складываться перспективная потребность во врачебных кадрах.

Итак, ни международные сопоставления, ни расчеты на основе объемов медицинской помощи и штатных нормативов не дают ясной картины дефицита или профицита врачей. Интуитивное ощущение нехватки врачей не подтверждается обоснованными расчетами. Из-за нерешенности методических проблем международные сравнения еще долго не будут весомым доказательством той или иной позиции. Столь же бесперспективны постоянные корректировки потребности во врачебных ресурсах на основе пересмотра штатных нормативов. Более оправдан, на наш взгляд, анализ обоснованности структуры врачебных кадров. Он позволяет выделить зоны неэффективности в их распределении и скорректировать оценку общей потребности, полученную на основе укрупненных расчетов.

### 3. Структурные диспропорции в составе врачебных кадров

*Соотношение врачей первичного звена и узких специалистов.* Это соотношение сильно влияет на общую потребность во врачебных кадрах. В России врачи первичного звена — это прежде всего участковые врачи (терапевты и педиатры) и лишь в малой степени врачи общей практики. В зарубежной и отечественной традиции врачи общей практики обычно имеют квалификацию, необходимую для лечения не только простых терапевтических заболеваний, но и других заболеваний, являющихся предметом деятельности узких специалистов. Они могут брать на себя часть функций узких специалистов, тем самым сокращая общую потребность в специалистах амбулаторного звена.

В зарубежном здравоохранении отмечается долговременная тенденция к усилению специализации врачебного дела. Доля врачей общей практики в общей численности врачей в долговременном плане снижается практически во всех странах. Тем не менее эта доля в ведущих западных странах остается высокой — 30—50% от общего врачебного корпуса. В России же доля врачей первичного звена (участковых врачей и врачей общей практики), по нашим расчетам, составляет всего 16% (табл. 2).

В последние годы в ряде западных стран, где процесс специализации зашел слишком далеко, государство предпринимает значительные усилия по увеличению числа врачей общей практики [Dal Poz et al.,

Т а б л и ц а 2

**Доля врачей общей практики и узких специалистов в общей численности врачей  
в отдельных странах, 2010 год (%)**

	<b>Врачи общей практики</b>	<b>Узкие специалисты</b>	<b>Всего</b>
Австралия	50	50	100
Бельгия	50	50	100
Франция	48	52	100
Великобритания	28	72	100
США	40	60	100
Канада	48	52	100
Германия	43	57	100
Чехия	19	81	100
Польша	11	89	100
Венгрия	26	74	100
Страны ОЭСР	33	67	100
Россия (число должностей участковых терапевтов, участковых педиатров, врачей общей практики)	16	84	100

*Источники:* расчеты авторов на основе Health at a Glance 2013 / OECD. indicatorsdx.doi.org/10.1787/health\_glance-2013-en. P. 65; данные Росстата России.

2006]. Главная мотивация — снизить потребность в более «дорогом» узком специалисте (обычно его оплата труда на 30—50% выше, чем врача общей практики). Имеет значение и понимание необходимости постоянного наблюдения за хроническими больными, единоличная ответственность за их состояние, координирующая и организационная функции врача общей практики — именно этот врач помогает пациенту найти нужного ему специалиста и концентрирует информацию о полученных услугах на всех этапах оказания медицинской помощи. Принцип целостного, системного подхода к пациенту обеспечивает повышение эффективности системы здравоохранения и потому позволяет обходиться меньшим количеством врачей.

Дисбаланс между врачами первичного звена и узкими специалистами усугубляется очень низкой долей врачей общей практики в общем числе врачей первичного звена (участковой службы) — около 13%. Доминирует точка зрения, что такой врач нужен только в сельской местности. Между тем многие регионы страны доказали универсальную эффективность врача общей практики. В Республике Чувашия, Самарской области, Республике Татарстан этот показатель достигает 52, 43 и 41% соответственно<sup>6</sup>. А в большинстве постсоветских стран он приближается к 100%.

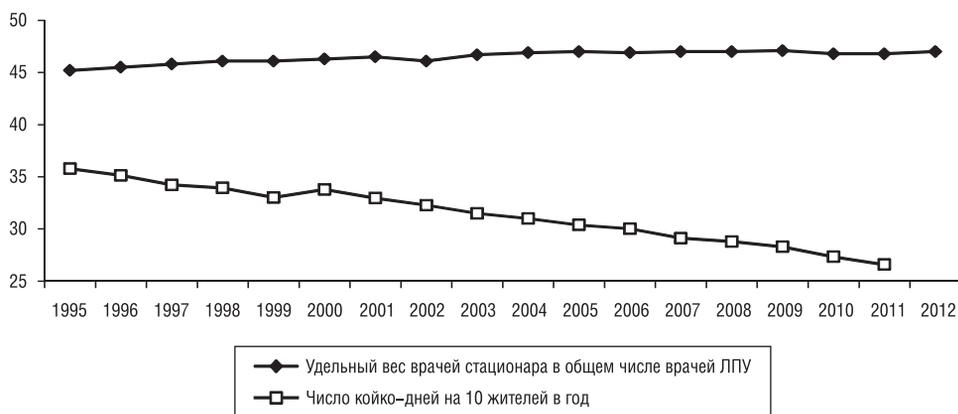
Разрыв между врачами первичной и специализированной медицинской помощи — это, пожалуй, самый главный дисбаланс структуры врачебных кадров. Без сильного врача общей практики, доступного

<sup>6</sup> Расчеты авторов на основе: Ресурсы и деятельность учреждений здравоохранения / МЗ РФ, ЦНИИОИЗ. Москва, 2012.

всем группам населения, мы «обречены» на постоянный дефицит специалистов и экстенсивное наращивание числа врачей. Кроме того, неспособность врачей первичного звена брать на себя более широкий круг лечебно-организационных функций оборачивается значительными потерями для пациентов, которые вынуждены долго ждать встречи с узким специалистом, самостоятельно искать нужного врача.

*Соотношение врачей, оказывающих амбулаторную и стационарную помощь.* Доля занятых врачебных должностей стационарного сектора в общем числе врачебных должностей за последние 20 лет выросла с 43,6 до 47% (рис. 1). В последнее десятилетие эта доля была стабильна, несмотря на значительное снижение объемов стационарной помощи в расчете на одного жителя (на 35%) и смещение части медицинской помощи на амбулаторный этап. Предпринимаемые усилия по повышению обоснованности госпитализации, снижению сроков госпитализации, повышению материально-технической оснащенности поликлиник не сопровождаются кадровым маневром — перемещением врачей из стационарного в амбулаторный сектор. Минздрав России в 2012 году оценивал профицит врачей клинических специальностей в стационаре на уровне 35 тыс., а в амбулаторных организациях — дефицит в 186 тыс. врачей<sup>7</sup>. То есть признаётся, что дефицит врачей носит относительный характер и связан с нерациональной структурой кадров по отдельным секторам отрасли.

Перекося врачебных ресурсов в сторону стационара определяется прежде всего высокими объемами стационарной помощи, складывающимися из высокого уровня госпитализации (числа госпитализиро-



*Источник:* рассчитано на основе отчетных форм Росстата № 30 «Сведения о сети и деятельности учреждений здравоохранения» и отчетных форм Минздрава РФ и ФФОМС № 62 «Сведения о реализации программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи».

**Рис. 1. Динамика доли занятых врачебных должностей стационарной службы в общем числе занятых врачебных должностей и объемов стационарной помощи**

<sup>7</sup> Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. Доклад Министра здравоохранения Т. А. Голиковой. Декабрь 2012 года.

ванных на одного жителя) и затянутых сроков лечения в больницах. Число койко-дней на 100 жителей в России на 30—50% выше, чем в западных странах [Sheiman, 2013]. Имеют значение и предпочтения самих врачей: работать в стационаре почетно, интересно и более выгодно. Поэтому даже при сокращении объемов стационарной помощи процесс перегруппировки врачебных кадров в амбулаторный сектор искусственно сдерживается.

*Соотношение врачебного и среднего медицинского персонала.* В Германии и Франции на одного врача приходится 3 медсестры, в США — 3,2, в Великобритании — 3,5, в Канаде, Швейцарии и Финляндии — 4<sup>8</sup>. Это соотношение имеет тенденцию к росту — как результат стратегического курса на освобождение врачей от рутинных функций, расширение функциональных обязанностей медсестер, усиление их дифференциации по выполняемым видам работ. Категория наиболее квалифицированных медсестер в западных странах не только осуществляет предварительный осмотр пациентов перед контактом с врачом, но и самостоятельно лечит некоторые несложные заболевания, замещая тем самым труд врача как самого дорогостоящего ресурса системы здравоохранения.

В России задача повышения числа медсестер на одного врача ставится с завидной регулярностью, но на практике доминирует противоположная тенденция сокращения этого соотношения с 2,76 до 2,09 за 1990—2011 годы<sup>9</sup>. Особенно нерациональная структура сложилась в участковой службе. По действующим штатным нормативам участковый педиатр должен иметь не менее двух медсестер, в реальной практике их насчитывается лишь 1,07.

*Соотношение медицинского и немедицинского персонала.* Крупные технологические сдвиги в здравоохранении привели к усложнению и повышению комплексности медицинских диагностических и лечебных процедур. Это сначала потребовало новых навыков от врачей и медсестер, но затем привело к формированию специальных категорий персонала, работающего с современной техникой. Одновременно растет потребность в работниках, осуществляющих непрерывное наблюдение за хроническими больными — в связи с ростом распространенности хронических заболеваний. В западных странах эти новые вызовы привели к резкому расширению так называемых смежных специалистов здравоохранения (*allied health specialists*) — преимущественно немедицинского персонала, не входящего в традиционные группы врачей и сестринского персонала. В США насчитывается более 200 профессий смежных специалистов<sup>10</sup> [AAHS, 2012]. Условно их

<sup>8</sup> World Health Organization. Health for all database. Regional Office for Europe, 2013. <http://data.euro.who.int/hfad/>.

<sup>9</sup> Расчет на основе: Ресурсы и деятельность учреждений здравоохранения. МЗ РФ, ЦНИИОИЗ, Москва, 2001—2012 годы.

<sup>10</sup> AAHS (Association of Allied Health Schools). Definition of Allied Health Professionals. Washington. 2012.

можно разбить на 5 подгрупп: 1) специалисты по IT; 2) специалисты по обслуживанию медицинского оборудования; 3) помощники врачей и наиболее квалифицированных медсестер; 4) работники, ведущие обслуживание пациентов; 5) административный персонал. Сегодняшний облик крупной западной больницы определяется именно этими категориями персонала. Случайный посетитель больницы может вообще не встретить врача или медсестру: работники со значками разных вспомогательных специальностей доминируют.

Доля смежных специалистов здравоохранения в западных странах составляет 60—82% от общего числа занятых в здравоохранении, в России — 49%. Значительно ниже в нашей стране и обеспеченность населения этими специалистами (табл. 3). При этом в структуре смежных специальностей в России доминирует административный персонал, в то время как в западных странах — технический персонал.

Т а б л и ц а 3

**Показатели распространенности смежных специалистов здравоохранения (работников здравоохранения, кроме врачей и медсестер) в отдельных странах, 2010—2011 годы**

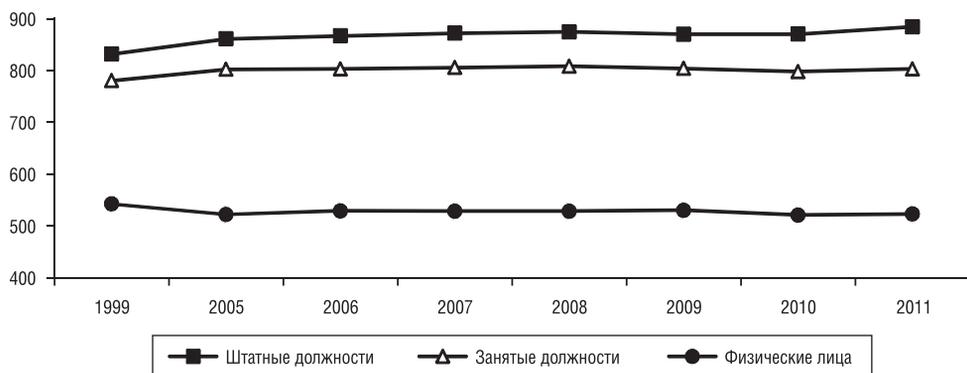
	Доля смежных специалистов в общем числе занятых в здравоохранении (%)	Число смежных специалистов на 1000 жителей
Германия	71	39,54
Израиль	77	30,34
Великобритания	82	50,49
США	60	37,09
Россия	49	19,25

*Источники:* расчеты авторов на основе: Health for all database / WHO. 2013. <http://data.euro.who.int/hfad/>; данные Росстата.

Недостаточное развитие немедицинского персонала повышает нагрузку на врачебный и сестринский персонал. Сегодняшний российский врач вынужден не только осваивать новую технику, но и эксплуатировать ее. Часть его рабочего времени уходит на выполнение нелечебных функций. Если принять такую модель врачебной деятельности за неизменную, то тогда действительно нужно повышать нормативы врачебных должностей, что и делает Минздрав России.

*Соотношение врачей разных специальностей.* При общем дефиците врачей отмечается избыток врачей некоторых специальностей. Точное определение масштабов дефицита-профицита конкретных специалистов затруднено несовершенством нормативной базы кадровых ресурсов. Оценки дают совершенно разные результаты в зависимости от принятых штатных нормативов. Но некоторые общие закономерности все же прослеживаются: не хватает врачей первичного звена при профиците врачей, чья деятельность ориентирована на платежеспособный спрос, — стоматологов, гинекологов, урологов и проч.

*Соотношение между числом должностей и числом врачей — физических лиц.* Как следует из рис. 2, число штатных должностей в учре-



Источник: Отчетная статистическая форма 47. «Сведения о сети и деятельности учреждений здравоохранения» за 1999—2011 годы.

Рис. 2. Динамика штатных, занятых врачебных должностей и физических лиц врачей медицинских организаций всех типов (тыс.)

ждения здравоохранения в 2011 году на 10% превышало число занятых должностей и на 70% число физических лиц. В 1999—2011 годах штатные должности устойчиво росли, а число врачей снизилось на 19 тыс. Эта разнонаправленная динамика привела к росту коэффициента совместительства — с 1,44 до 1,54. Лишь в последние годы этот показатель стабилизировался<sup>11</sup>.

Главной причиной разрыва между этими показателями является необоснованное увеличение числа штатных единиц. Низкий уровень должностных окладов работников учреждений здравоохранения побуждает руководителей учреждений в целях сохранения персонала повышать заработок сотрудников за счет увеличения штатных должностей, расширения практики совместительства и дополнительных выплат за счет «вакантного фонда», практически не связанных с результатами труда. По нашим наблюдениям, в ряде регионов делаются попытки поставить заслон этому процессу, используя простой аргумент: если нет нужных специалистов, то надо искать варианты расширения функций действующих врачей и платить им за это достойную зарплату за работу на одной должности, что в полной мере соответствует идее «эффективного контракта». Но пока доминирует практика «пробитвания» штатов с последующими декларациями о дефиците врачей.

Огромное превышение числа должностей над количеством врачей с вытекающим отсюда высоким уровнем совместительства — это признак не только реальной нехватки врачей некоторых специальностей, но и крайне низкого уровня планирования кадров. В значительной мере это «рукотворный» дефицит врачей, порождаемый действиями руководителей медицинских учреждений и слабостью кадровой политики государства.

<sup>11</sup> Отчетная статистическая форма 47 «Сведения о сети и деятельности учреждений здравоохранения».

#### 4. Оценка влияния структурных сдвигов на потребность во врачебных кадрах

Ниже дается оценка влияния на число требуемых специалистов двух наиболее важных структурных изменений — перехода на общеврачебную модель организации участковой службы и интенсификации стационарной помощи.

Переход участковой службы от терапевтической к общеврачебной модели позволяет сократить потребность во врачах — узких специалистах путем передачи части их функций врачам общей практики, в частности функций ведения пациентов с массовой несложной патологией. Возможность подобной передачи обусловлена значительно более широкой компетенцией врачей общей практики по сравнению с нынешними участковыми терапевтами и педиатрами, занимающимися лишь ограниченным кругом терапевтической патологии. По расчетам специалистов ЦНИИОИЗ, возможна передача врачам общей практики 61% объемов услуг (врачебных посещений) гастроэнтерологов (лечение неосложненных гастритов и проч.), 50% — ревматологов и отоларингологов, 49% — кардиологов и проктологов и т. д. (табл. 4).

Для оценки изменения потребности во врачах, оказывающих амбулаторно-поликлиническую помощь, при переходе к модели общей врачебной практики были проведены расчеты числа врачей клини-

Таблица 4

Перераспределение объемов амбулаторной помощи на основе перехода к общеврачебной модели организации участковой службы (%)

Наименование врачебных специальностей амбулаторного приема	Число посещений специалистов в рамках терапевтической модели участковой службы	Доля посещений узких специалистов, передаваемых врачам общей практики при переходе к общеврачебной модели участковой службы	Доля посещений узких специалистов при переходе к общеврачебной модели участковой службы
Хирургия (общая)	100	35	65
Кардиология	100	49	51
Ревматология	100	50	50
Гастроэнтерология	100	61	39
Травматология	100	30	70
Урология	100	30	70
Проктология	100	49	51
Отоларингология	100	50	50
Офтальмология	100	30	70
Неврология	100	50	50
Дерматовенерология	100	22	78

*Источник:* Формирование генеральной схемы реструктуризации сети ЛПУ региона на основе этапности оказания медицинской помощи, формирования первичных медицинских комплексов и специализированных центров: Методические рекомендации / Минздрав Российской Федерации, Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения. Москва, 2000. С. 40.

ческих специальностей<sup>12</sup>, необходимых для реализации Программы государственных гарантий медицинской помощи в условиях общеврачебной модели участковой службы. Расчеты проведены с использованием ранее разработанной нами методики<sup>13</sup>.

Оценка исходит из того, что для преобразования участковой службы требуется не только массовое развитие общеврачебной практики, но и разукрупнение участков, то есть снижение численности населения, обслуживаемого одним врачом. Сегодняшний дефицит участковых врачей затрудняет сколько-нибудь заметное расширение их функций. Они явно перегружены. В среднем на одного врача участковой службы приходится 1960 жителей при расчетном нормативе 1436 жителей. Есть территории, где участковый врач наблюдает 2,5—3 тыс. населения<sup>14</sup>. Поэтому в расчет закладывалось доведение нагрузки врачей общей практики до нормативной, а следовательно, увеличение их числа.

В табл. 5 (графы 2—4) представлены результаты этих расчетов в сопоставлении с фактическим числом врачей клинических специальностей в Российской Федерации на конец 2011 года.

Переход от действующей терапевтической модели к модели общей врачебной практики потребует увеличения числа врачей участковой службы на 44,9 тыс. Одновременно это обеспечит сокращение числа узких специалистов почти на 22 тыс., или на 17% (с 130,1 тыс. до 108,2 тыс.). Высвобождаемые узкие специалисты обеспечат сокращение дефицита врачей участковой службы. Остающийся дефицит в 22,9 тыс. врачей участковой службы может быть устранен за счет врачей стационаров, высвобождаемых в результате интенсификации стационарной помощи.

Влияние интенсификации стационарной помощи оценивалось на основе показателя среднего срока госпитализации. Снижение этого показателя позволит сократить общее число койко-дней в стационарах, а следовательно, и число требуемых врачей стационаров.

В качестве меры интенсификации принято сокращение срока госпитализации на 2,1 дня — с 12,4 дней в настоящее время до 10,3 дней. Это сокращение складывается из трех компонентов: 1) 0,3 дня — за счет улучшения подготовки пациентов к плановой госпитализации (более оперативного проведения требуемых дополнительных исследований); 2) 1,5 дня — на основе улучшения организации лечебно-диагностического процесса в стационаре; 3) 0,3 дня — за счет организации своевременного перевода пациентов из стационара на долечивание и реабилитацию в амбулаторных

<sup>12</sup> В число врачей клинических специальностей нами включены врачи лечебно-профилактических учреждений, за исключением врачей и руководителей вспомогательных лечебных подразделений, статистических и методических служб, а также руководителей учреждений и их заместителей.

<sup>13</sup> Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка Стратегического плана комплексной реструктуризации здравоохранения Кировской области» / Всемирный Банк. Москва, 2010.

<sup>14</sup> Расчеты авторов на основе: Ресурсы и деятельность учреждений здравоохранения / МЗРФ, ЦНИИОИЗ, Москва, 2012.

**Оценка изменения общей потребности во врачах клинических специальностей  
в результате реализации структурных преобразований системы  
оказания медицинской помощи (тыс. чел.)**

Врачебные специальности	Переход на общеврачебную модель участковой службы и разукрупнение врачебных участков			Интенсификация стационарной помощи			Общее снижение потребности во врачах
	фактическое число врачей в 2011 году	расчетная оценка числа врачей в рамках общеврачебной модели участковой службы*	отклонение расчетной потребности от факта — (+) увеличение / (–) снижение	фактическое число врачей в 2011 году	расчетная оценка числа врачей при сокращении срока госпитализации на 2,1 дня*	снижение потребности во врачах	
1	2	3	4	5	6	7	8
Общая врачебная (семейная) практика	9218	117 175	107 957				107 957
Терапия (участковая)	36 827		–36 827				–36 827
Педиатрия (участковая)	26 232		–26 232				–26 232
Участковая служба	72 277	117 175	44 898				44 898
Хирургия (общая)	7816	3255	–4561	15 282	4475	–10 807	–15 368
Акушерство и гинекология	17 192	13 127	–4065	15 790	7321	–8469	–12 534
Кардиология	3460	1700	–1760	5612	2373	–3239	–4999
Ревматология	735	1189	454	556	227	–329	125
Гастроэнтерология	1050	285	–765	964	832	–132	–897
Пульмонология	509	162	–347	1035	1025	–10	–357
Эндокринология	4019	1842	–2177	1212	262	–950	–3127
Аллергология	990	234	–756	291	88	–203	–959
Инфекционные болезни	2251	433	–1818	3192	3298	106	–1712
Травматология	4371	2569	–1802	6383	1436	–4947	–6749
Урология	2190	1545	–645	2984	946	–2038	–2683
Нейрохирургия	70	161	91	2203	633	–1570	–1479
Онкология	2397	1834	–563	2919	2256	–663	–1226
Отоларингология	6310	3092	–3218	2403	824	–1579	–4797
Офтальмология	8206	3695	–4511	3348	836	–2512	–7023
Неврология	10160	4582	–5578	8016	2913	–5103	–10681
Психиатрия	5180	3515	–1665	5807	4240	–1567	–3232
Дерматовенерология	6180	4417	–1763	1057	760	–297	–2060
Остальные специальности	47 049	60 563	13 514	26 615	20 108	–6507	7007
Специализированные службы	130 135	108 200	–21 935	105 669	54 853	–50 816	–72 751
Всего	202 412	225 374	22 962	105 669	54 853	–50 816	–27 854

\* Рассчитано по: Сборник штатных нормативов и типовых штатов учреждений здравоохранения / Под ред. С. П. Буренкова; сост: А. Л. Маргулис, Д. И. Анискевич. Москва: Медицина, 1986.

условиях. Реализуемость такого сокращения подтверждается опытом ряда регионов страны. В Краснодарском крае и Воронежской области длительность пребывания больного на койке составляла в 2012 году 10,8 дней, в Саратовской области — 10,6, в Республике Алтай — 9,7, в Ленинградской области — 9,6 дней<sup>15</sup>. В западноевропейских странах этот показатель намного ниже — 7—8 дней<sup>16</sup>.

Результаты расчета представлены в графах 5—7 табл. 5. За счет сокращения длительности госпитализации можно высвободить почти 55 тыс. врачей, в том числе около 11 тыс. хирургов, 8 тыс. акушеров-гинекологов, 3 тыс. кардиологов. Это освобождение может стать основой для кадрового маневра — перераспределения врачей из стационара в поликлиники, а также в малонаселенные и труднодоступные районы, где ощущается их дефицит. Разумеется, такое перераспределение не может осуществляться механически и в одночасье — требуются меры по переобучению и социальной адаптации врачей.

В целом расчеты показывают, что в результате реализации равнонаправленных структурных преобразований — перехода на общеврачебную модель участковой службы, сокращения срока госпитализации, разукрупнения врачебных участков — потребность во врачах клинических специальностей может быть снижена на 27,9 тыс., или почти на 11% (с 308,1 тыс. до 280,2 тыс.). Есть все основания считать, что врачей в стране достаточно для выполнения Программы государственных гарантий медицинской помощи при условии проведения преобразований в структуре оказания медицинской помощи и составе имеющихся врачебных кадров.

## 5. Новая кадровая политика

Перспективные направления развития кадрового потенциала страны содержатся в распоряжении Правительства РФ от 15 апреля 2013 года № 614-Р «О комплексе мер по обеспечению системы здравоохранения Российской Федерации медицинскими кадрами до 2018 года». Предлагается изменить методические подходы к планированию кадров: от определения дефицита на основе расчета потребности для обеспечения необходимых объемов медицинской помощи к методике многофакторного расчета потребности в медицинских кадрах, учитывающей структурные преобразования в здравоохранении, территориальные особенности субъектов Российской Федерации, плотность населения, развитие транспортной инфраструктуры, демографические показатели, развитие частно-государственного партнерства, данные международного опыта. В ряду мер по совершенствованию планирования кадров до 2018 года указывается: создание новой

<sup>15</sup> Ресурсы и деятельность учреждений здравоохранения / МЗ РФ, ЦНИИОИЗ, Москва, 2012.

<sup>16</sup> World Health Organization. Health for all database / Regional Office for Europe, 2013. <http://data.euro.who.int/hfad/>.

методики расчета потребности в медицинских кадрах, мониторинг кадрового состава системы здравоохранения, ведение Федерального регистра медицинских и фармацевтических работников, разработка новых штатных нормативов.

Представленные меры свидетельствуют о том, что стратегия развития кадровых ресурсов меняется. Растет понимание необходимости перехода от экстенсивного наращивания численности врачей к стратегии интенсивного развития. Но пока эта новая стратегия недостаточно конкретизирована, в том числе по вопросам планирования кадров. В дополнение к указанным мерам можно выделить следующие перспективные подходы.

*Планирование врачебных кадров с учетом организационных сдвигов в самой системе здравоохранения.* Прежде всего это касается перехода от терапевтической к общеврачебной модели организации участковой службы. Требуется система мер по развитию участковой службы, направленная на сокращение потребности в узких специалистах амбулаторного звена. Она должна включать: а) массовое переобучение участковых врачей для освоения ими части функций узких специалистов; б) формирование нескольких категорий участковых врачей в зависимости от освоенных функций узких специалистов — в дополнение к «полноценным» врачам общей практики; в) увязку повышения оплаты труда с расширением функций участковых врачей; г) повышение уровня организации труда врача участковой службы — компьютеризацию рабочего места, сокращение отчетности, оснащение современным оборудованием и тест-системами; д) увеличение числа врачебных участков, в том числе за счет снижения потребности в штатных должностях узких специалистов.

*Повышение требований к обоснованности новых штатных должностей,* особенно в секторе стационарной помощи. Новые требования должны основываться не только на штатных нормативах и объемах помощи, но и на анализе медико-технологических факторов, определяющих возможности расширения функционала врачей (освоение ряда функций специалистов по диагностике, а также смежных специальностей), их замещение средним и смежным персоналом. Это предполагает проведение инвентаризации врачебных ставок стационаров в увязке с ожидаемыми объемами услуг и планами интенсификации стационарной помощи, а также расширение возможностей трудоустройства высвобождаемых врачей стационара в поликлиниках.

*Проведение мер по сокращению совместительства на основе перехода на эффективный контракт.* Условия этого контракта должны обеспечивать более высокий уровень оплаты труда при работе на одну ставку, то есть платить следует не за количество отработанного времени на нескольких ставках, а за сложность выполняемых работ, расширение функциональных обязанностей, эффективное использование медицинской техники и, конечно, за результаты клинической деятельности.

*Расширение подготовки немедицинского персонала.* Необходимо взять курс на создание новых массовых профессий технических специалистов и специализированного обслуживающего персонала, которые снижают «сервисную» составляющую в деятельности врача, повышают информативность диагностических исследований, обеспечивают эффективную организацию медицинской помощи. На этой основе можно сократить объем рутинных функций, выполняемых врачами, и дать им возможность сконцентрироваться на лечении пациентов.

*Концентрация основной части узких специалистов амбулаторного звена в более крупных учреждениях* — межрайонных центрах оказания специализированной помощи, крупных городских поликлиниках, амбулаторных отделениях больниц (необходимо создавать такие отделения в тех крупных больницах, где они отсутствуют). В сочетании с мерами по расширению функций участковых врачей это даст возможность обходиться меньшим числом узких специалистов.

*Расширение практики ротации врачей, оказывающих стационарную и амбулаторную помощь.* Эта практика уже действует в центральных районных больницах и может быть распространена и на городские больницы.

### Заключение

Дефицит врачебных кадров действительно существует, но он носит структурный характер. Рассмотрение эффекта лишь двух структурных преобразований — перехода на общеврачебную модель организации участковой службы и интенсификации стационарной помощи — показывает, что численность врачей клинических специальностей в стране в целом достаточна для выполнения Программы государственных гарантий медицинской помощи, но искаженная структура врачебных кадров порождает постоянные их дефициты.

Сложившиеся острейшие диспропорции между секторами здравоохранения, отдельными профессионально-квалификационными группами кадров генерируют потребность в экстенсивном наращивании числа врачей. Этот курс представляется нам бесперспективным. Преодолеть дефицит можно только на основе формирования новой кадровой политики — изменения практики планирования кадров, оптимизации структуры оказания медицинской помощи, осуществления широкого кадрового маневра. В противном случае здравоохранение страны обречено на постоянную нехватку врачей.

### Литература

1. НИУ ВШЭ. Отчет о научно-исследовательской работе «Направления и механизмы формирования интегрированной, транспарантной и эффективной системы здравоохранения». Шифр: ТЗ-106. Москва, 2013.

2. Розенфельд И. И. Планирование потребности здравоохранения во врачебных кадрах. Москва: Медгиз, 1961.
  3. Dal Poz M., Quain E., O'Neil M., McCaffery J., Elzinga G., Martineau T. Addressing the Health Workforce Crisis: Towards a Common Approach // *Human Resources for Health*. 2006. No 4. P. 21–24. <http://www.human-resources-health.com/content/4/1/21>.
  4. McKee M., Dubois C.-A., Sibbald B. Changing professional boundaries // *Human resources for health in Europe European Observatory on Health Systems and Policies Series / Dubois C., McKee M., Nolte E. (eds.). Berkshire: Open University Press, 2006.*
  5. Sheiman I. Rocky Road from the Semashko to a New Health Model // *Bulletin of the World Health Organization*. 2013. No 91. P. 320–321.
- 

Igor SHEIMAN, Cand. Sci. (Econ.), honored economist of the Russian Federation. professor, National Research University High School of Economics (20, Myasnitskaya ul., Moscow, 123100, Russian Federation). E-mail: isheiman@hse.ru.

Vladimir SHEVSKI, honored physician of the Russian Federation, consultant, National Research University High School of Economics (20, Myasnitskaya ul., Moscow, 123100, Russian Federation). E-mail: v\_shevsky@mail.ru.

### Why Russia Does Not Have Enough Physicians?

#### Abstract

The article analyzes the relevant issue of the alleged shortage of physicians in Russia. The estimates of physicians undersupply are critically discussed. The major imbalances in the composition of physicians supply are presented. The estimates are made of the impact of structural changes in the service delivery system on the total need for physicians. Directions of labor policy aimed at overcoming structural imbalances in physicians supply are suggested. The main conclusions: 1) the number of physicians available may be sufficient to meet the population's health care needs subject to the major changes in the structure of service delivery and composition of health workforce; 2) the policy of extensive increasing the supply of physicians should be re-considered.

*Key words: physicians supply and demand, health care workforce, labor policy, structural changes in health care delivery.*

#### References

1. NIU VSE [National Research University High School of Economics]. *Natsionalny issledovatel'ski universitet Vyshaia shkola ekonomiki. Otchet o nauchno-issledovatel'skoi rabote "Napravleniia i mehanizmy formirovaniia integrirovannoi, transparentnoi i effektivnoi sistemy zdravookhraneniia"* [Report on the research "Directions and mechanisms of forming integrated, transparent and efficient health system"]. Code: TZ-106. Moscow, 2013.
2. Rozenfeld I. I. *Planirovanie potrebnosti zdravookhraneniia v vrachebnykh kadrah*. [Planning health care needs in physicians]. Moscow: Medgiz Publ., 1961.
3. Dal Poz M., Quain E., O'Neil M., McCaffery J., Elzinga G., Martineau T. Addressing the Health Workforce Crisis: Towards a Common Approach. *Human Resources for Health*. 2006, no. 4, pp. 21–24. <http://www.human-resources-health.com/content/4/1/21>.
4. McKee M., Dubois C.-A., Sibbald B. Changing professional boundaries. In: Dubois C., McKee M., Nolte E. (eds.). *Human Resources for Health in Europe European Observatory on Health Systems and Policies Series*. Berkshire: Open University Press, 2006.
5. Sheiman I., Rocky Road from the Semashko to a New Health Model. *Bulletin of the World Health Organization*, 2013, no. 91, pp. 320–321.

# ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА К ЯВЛЕНИЮ ПОЛИЮРИДИЗМА

На примере Северного Кавказа\*

## Константин КАЗЕНИН

кандидат филологических наук,  
старший научный сотрудник  
Института прикладных экономических  
исследований Российской академии  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ (119571,  
Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1).  
E-mail: kz@iet.ru

## Аннотация

В статье предлагается институциональный подход к феномену полиюридизма, то есть сосуществования различных правовых систем (или их элементов) в рамках одного социума. Показано, что современная институциональная теория может быть адекватным инструментом как для описания полиюридизма, так и для объяснения существования этого явления, в том числе в сфере хозяйственных отношений. Возможности институционального подхода к полиюридизму демонстрируются на конкретных примерах полиюридизма на современном Северном Кавказе. На основании полевых материалов автора показано, что действие элементов правовых систем, альтернативных российскому законодательству (исламского и традиционного права), в хозяйственной сфере Северного Кавказа носит весьма ограниченный характер. При этом сохранение конкретных норм, принадлежащих этим системам, может быть объяснено существованием бенефициаров и механизмов обеспечения действенности этих норм. Такой вывод иллюстрируется детальным анализом решения земельного вопроса в одном из сельских поселений нагорного Дагестана. **Ключевые слова:** институциональная экономика, право, полиюридизм, земельные отношения, Северный Кавказ.

Оікономія • Політика

ОΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

## Введение

**Ф**еномен полиюридизма (англ. — *legal pluralism*) стал предметом специального изучения в общественных науках с 1970-х годов. В самом общем понимании полиюридизм — это одновременное действие в некотором социуме двух или более правовых систем (или их элементов). Как правило, наряду с государственной законодательной системой действует правовая система, основанная либо на религиозных нормах, либо на этнических традициях.

Это явление стало отчетливо заметно в разных частях мира в XX веке, по мере возникновения новых государств в процессе деколонизации. Оказалось, что в этих странах нередко наблюдается весьма неожиданная «смесь» из государственных законов, отчасти копирующих юридическую систему бывшей страны-колонизатора, норм местного традиционного права и религиозных норм. Удивительный для многих исследователей факт состоял в том, что такое сосуществование во многих случаях не ограничилось каким-то кратким переходным периодом, а привело к балансу разных правовых систем, к их длительному и достаточно стабильному совместному присутствию внутри одного социу-

ма. При этом во многих социумах сфера действия полиюридизма оказывалась весьма широкой: действие негосударственных правовых систем может наблюдаться не только в семейных отношениях (где это наиболее ожидаемо), но и, например, в регулировании земельного оборота, предпринимательской деятельности и т. п.

Сохранение полиюридизма и разнообразие его проявлений ставит вопрос о причинах его возникновения и длительного сосуществования разных правовых систем, несмотря на то что это сосуществование приводит к усложнению системы регулирования общественных отношений, а при определенных условиях — и к конфликтам. Перспектива разрешения этого вопроса, на мой взгляд, в значительной мере зависит от теоретической модели, принимаемой для описания полиюридизма. Цель настоящей статьи — предложить подход к полиюридизму на основе современной институциональной теории. Будет показано, что такой подход открывает перспективы для объяснения *динамики* полиюридизма, то есть его возникновения и последующих изменений. В качестве примера будут рассмотрены некоторые проявления полиюридизма на современном Северном Кавказе.

Статья построена следующим образом. В разделе 1 представлен краткий обзор основных подходов к полиюридизму в научной литературе. В разделе 2 изложены основы институционального анализа полиюридизма. Раздел 3 содержит результаты имеющихся исследований полиюридизма на Северном Кавказе. В разделе 4 на основе полевых материалов автора описывается одно из проявлений северокавказского полиюридизма: феномен земельной реституции в Дагестане после распада СССР. Предлагается анализ этого явления в рамках институциональной теории. В заключительном разделе содержатся выводы о перспективах институционального анализа полиюридизма.

## 1. Основные подходы к изучению полиюридизма

Изучение феномена полиюридизма с самого начала носило междисциплинарный характер, находясь на стыке теории права, экономики, политологии и социологии. Тем не менее первые работы, посвященные полиюридизму, основное внимание уделяли его теоретико-правовым аспектам: полиюридизм исследовался как один из вариантов системы правовых отношений. Отметим, что такой подход сам по себе носил достаточно полемический характер. Авторы первых систематических исследований по полиюридизму, появившихся в 1970—1980-е годы, подчеркивали, что включение полиюридизма в сферу исследований по правоведению подрывает общепринятый на тот момент постулат о государстве как единственном источнике правовых норм<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Работы, заложившие основу для исследований полиюридизма: [Griffiths, 1986; Moore, 1973; Smith, 1974].

В этой связи в рамках теоретико-правового подхода было проведено различие между *слабым* и *сильным* полиюридизмом. *Сильный полиюридизм* — это стихийно сложившееся сосуществование двух (или более) правовых систем в рамках одного общества. Как правило, одной из этих систем является государственное законодательство, а другие действуют помимо или даже против воли государства. Пример сильного полиюридизма — шариатские суды при тех арабских режимах, которые ввели светскую судебную систему (в частности, при правлении Хосни Мубарака в Египте [Dupret, 2006]). *Слабый полиюридизм* — это сосуществование различных правовых систем в одном обществе, утвержденное государством. Государство в этом случае само выступает «конструктором» такого усложненного варианта правовых отношений, при котором четко разграничены сферы действия различных систем права. Примером слабого полиюридизма можно считать систему так называемого военно-народного управления, действовавшую в некоторых частях Северного Кавказа во второй половине XIX — начале XX века. В рамках этой системы по одним делам судопроизводство велось по российскому законодательству, а по другим — по традиционному или исламскому праву, причем выбор «юрисдикции» был жестко регламентирован российскими государственными актами (подробнее см. ниже).

Теоретико-правовые исследования полиюридизма выявили ряд существенных проблем, касающихся определения границ данного явления. Эти проблемы касались прежде всего понятия закона (законодательной системы). Отсутствие четкого определения этого понятия создает риск предельно расширительного понимания полиюридизма. Осознание этой проблемы побуждало исследователей искать такие определения понятия «закон», которые не вели бы к неоправданному расширению его границ, но и не считали бы государство единственным источником закона. В ряде работ было предложено увеличить число возможных источников законодательных систем, признав, что наряду с государством таковыми могут быть сословия, профессиональные сообщества и другие социальные группы. Майкл Смит [Smith, 1974] обозначает такие группы термином «корпорации», Сэлли Мор [Moore, 1973] — термином «полуавтономные структуры», Леопольд Посписил [Pospisil, 1967] говорит об «уровнях законодательства», соответствующих группам разного масштаба в иерархической структуре социума.

Другие подходы к полиюридизму определяют закон не через его источники, а, так сказать, «антропологическим» путем: закон — это «то, что люди понимают в качестве закона» (*law-recognised-as-such*). Данная трактовка, представленная в работах Брайана Таманаха (см., например: [Таманаха, 2000]), по существу, привязывает статус некоторого правила как правовой нормы к тому, как члены сообщества именуют данную норму. Соответственно, полиюридизм возникает тогда, когда люди называют «законом» одновременно две или несколько правовых систем (или их элементы). В работах Франца и Кебета

Бенда-Бекманн [Benda-Beckmann F., Benda-Beckmann K., 2001] предлагается более сложный подход к понятию закона, основанный на нескольких диагностических признаках. Среди таких признаков: (1) степень институционализации некоторой нормы (под институционализацией в данном случае понимается наличие в обществе организаций, обеспечивающих выполнение данной нормы); (2) наличие в социуме юридического знания как отдельной отрасли науки; (3) письменная фиксация нормы. В целом можно сказать, что в современных исследованиях полиюридизма закон реже определяется через его источники, а чаще — через его восприятие и роль в социуме.

Другая проблема описания полиюридизма в рамках теоретико-правового подхода к этому явлению состоит в том, какой «объем» параллельно существующих законодательных норм позволяет говорить о наличии полиюридизма. Многочисленные исследования показали, что ситуация, когда в социуме в полном объеме действуют хотя бы две правовые системы — например, государственное законодательство и исламское право (шариат), — является достаточно редкой. Гораздо чаще есть основания говорить о сосуществовании отдельных элементов разных правовых систем<sup>2</sup>.

В исследованиях, проводимых не с теоретико-правовых, а с социально-экономических или политологических позиций, на первый план выходят иные аспекты полиюридизма. В таких исследованиях он рассматривается как результат борьбы разных общественных слоев или групп за контроль над теми или иными активами. Инструментом в этой борьбе может стать насаждение разными сторонами разных правовых норм, каждая из которых максимально выгодна тому, кто ее «продвигает». Работы, выполненные в рамках политико-экономического подхода, как правило, нацелены не на то, чтобы предложить некую общую теорию полиюридизма, а на то, чтобы проанализировать конкретные случаи полиюридизма в качестве результата конфликта политических или экономических интересов.

Конфликт интересов как база возникновения полиюридизма достаточно хорошо изучен, например, в работах по полиюридизму в разных регионах Индонезии (см.: [Benda-Beckmann F., Benda-Beckmann K., 2001]). В частности, исследуется система регулирования земельных отношений в сельской местности Индонезии с особым вниманием к так называемым *ulayat* — землям, находящимся вокруг деревень и, согласно нормам традиционного права (адатам), управлявшимся деревенским советом старейшин. Эти земли, по адатам, могли предоставляться в пользование только жителям данного села. Право пользования передавалось по наследству по материнской линии, а через несколько поколений наследники могли вместо права пользования получить

---

<sup>2</sup> Например, суды ряда африканских стран, помимо положений государственного законодательства, могут избирательно использовать отдельные нормы из местных систем обычного права; см.: [Woodman, 2010].

право владения *ulayat*. В XIX веке, когда большая часть территории Индонезии находилась в колониальной зависимости от Нидерландов, колонизаторы первоначально уважали режим пользования этими землями, основанный на адатах, однако начиная с 1870-х годов большое количество *ulayat* было передано ими крупным агропромышленным компаниям. После обретения Индонезией независимости в результате Второй мировой войны государственная власть не допустила возвращения *ulayat* под контроль сельских общин. Однако в ходе демократизации, начавшейся в Индонезии после отставки президента Сухарто в 1998 году, борьба крестьянства за восстановление прав на сельские земли, находившиеся под контролем государства, шла под лозунгом восстановления земельного регулирования на основе традиционного права (адатов). В деревнях возрождалась традиционная система управления. В ряде случаев деревенские советы договаривались с компаниями о получении долей в производствах, которые были размещены ранее на землях *ulayat*. Одновременно в суды подавались иски о признании незаконными сделок, совершенных государством с *ulayat*, а некоторые фермеры явочным порядком начинали обработку этих земель. В конце концов государство вынуждено было признать, хотя и с определенными оговорками, тот статус *ulayat*, который задан нормами традиционного права. Соответствующие поправки были внесены в 2008 году в законодательство одной из индонезийских провинций — Западной Суматры. История борьбы вокруг статуса *ulayat*, до сих пор, по-видимому, не оконченная, связана в первую очередь с борьбой за право распоряжаться этими землями между сельскими общинами, с одной стороны, и государством и крупными компаниями, с другой. Требование восстановления норм традиционного права в этой борьбе служило интересам крестьянства.

В других случаях борьба за действие той или иной правовой системы в той же Индонезии была связана не с экономическим, а с политическим конфликтом. Ахмед Салим [Salim, 2009] показывает, что борьба за признание государством расширенных полномочий шариатских судов в провинции Ачех, также начавшаяся после отставки Сухарто и в целом завершившаяся успехом поборников шариата, велась политическими силами, заинтересованными в максимальной автономии данной провинции. Таким образом, правовая система, действующая на некоторой территории, становится гарантией того политического статуса территории, которого добиваются адепты данной правовой системы.

В результате социально-экономических и политологических исследований полиюридизма за последние три десятилетия было накоплено достаточно много данных и сформулированы гипотезы о причинах возникновения этого феномена в тех или иных конкретных исторических условиях. Однако не было предложено какой-либо единой системы понятий, которая могла бы стать основой для описания полиюридизма как общественного явления. На данный момент имеется достаточная теоретическая база для изучения полиюридизма лишь

как объекта правоведения. Но уже приведенных примеров достаточно для понимания того, что не все значимые свойства полиюридизма связаны с его теоретико-правовым статусом. Именно по этой причине ниже мы рассмотрим возможность применения институциональной теории для исследования полиюридизма в тех его аспектах, которые выходят за пределы теории права.

## 2. Основные задачи институционального анализа полиюридизма

До сих пор явление полиюридизма не получило какого-либо систематического рассмотрения в рамках институциональной теории. В современных общественных науках исследования институтов и исследования полиюридизма почти не пересекаются. Вместе с тем многие явления, с которыми приходится иметь дело при изучении феномена полиюридизма, в немалой степени подобны тем, что уже на протяжении длительного времени составляют постоянный предмет рассмотрения у институционалистов.

При институциональном подходе к полиюридизму<sup>3</sup> сосуществующие в одном социуме нормы разных правовых систем рассматриваются как институты. На основе классификации институтов и подхода к их динамике, имеющихся в институциональной теории, можно охарактеризовать каждую такую норму как минимум по следующим параметрам.

1. *Относительный «возраст» нормы по отношению к сосуществующим нормам, способы ее фиксации (формальный или неформальный).* При характеристике правовых норм по этим признакам необходимо учитывать хронологию их появления в изучаемом социуме и то, в какой форме (письменной, устной) их содержание доступно членам сообщества. Отметим, что при характеристике правовой нормы как новой или старой могут возникнуть определенные проблемы, в том числе и на Северном Кавказе, где, например, шариатские нормы, действовавшие до 1917 года и в первые годы советской власти, к началу 1930-х годов прекратили действие почти во всех сельских сообществах, но были возрождены после распада СССР. Поскольку предметом данной статьи является «свежая», в первую очередь постсоветская, динамика правовых систем, более новой будет считаться та норма, непрерывный срок действия которой, доходящий до настоящего времени, короче.

2. *Механизм обеспечения действенности правовой нормы и ограничения карательных функций (в случае силового механизма обеспечения).*

3. *Бенефициары правовой нормы.*

Базовая гипотеза, проверяемая ниже, состоит в том, что в любой ситуации полиюридизма сосуществующие нормы разных правовых

---

<sup>3</sup> Развиваемый здесь подход основан на ключевых положениях современной институциональной теории, представленных в работах: [Норт, 1997; Acemoglu et al., 2004; Greif, 2005; Grossman, Hart, 1986; North, 1990; Pejovich, 1996].

систем не совпадают по «возрасту», а также различаются механизмами обеспечения действенности и/или бенефициарами. Возникновение полиюридизма, по нашему предположению, возможно, если в социуме имеется бенефициар действия некоторой нормы правовой системы, альтернативной государственному законодательству, и у этой нормы как у института есть механизм обеспечения действенности. Как будет показано ниже, именно такая ситуация наблюдается, по крайней мере для некоторых случаев полиюридизма, на Северном Кавказе в настоящее время.

### 3. Полиюридизм на Северном Кавказе: краткий обзор

Феномен полиюридизма на Северном Кавказе достаточно подробно описан в работах историков и этнографов-кавказоведов (см.: [Албогачиева, 2012; Бобровников, 2009; Северный Кавказ., 2007; Павлова, 2012; Карпов, Капустина, 2011; Магомедсалихов, 2012]). Они уделяют приоритетное внимание процессу формирования той культурной среды, в которой сосуществуют несколько правовых систем. Были исследованы как целые северокавказские регионы [Павлова, 2009; Штырков, 2012], так и отдельные сельские общины [Капустина, 2012; Соколов, 2013]. Изучение северокавказского полиюридизма, как правило, носит исторический характер, то есть исследователи в первую очередь задаются вопросом о том, в результате каких исторических причин в изучаемых ими социумах оформилось сосуществование разных правовых систем. Выделяются три важнейших этапа формирования полиюридизма на Северном Кавказе.

1. *Возникновение так называемого военно-народного управления после российского завоевания во второй половине XIX века.* Стержневой идеей военно-народного управления было жесткое разделение сфер действия разных юрисдикций: некоторые стороны жизни населения завоеванных территорий регулировались правовыми системами, действовавшими до утверждения российской власти (шариатом и традиционным правом — адатом), а некоторые — российским законодательством. Согласно М. Л. Бабич и В. О. Бобровникову [Северный Кавказ., 2007], наиболее жизнеспособной система военно-народного управления оказалась в Дагестане, где она существовала вплоть до 1917 года, наиболее эфемерной — на Западном Кавказе. Конкретные границы сфер действия разных правовых систем могли меняться от одной территории к другой. Например, в Дагестане по адату рассматривались дела по мелким уголовным правонарушениям, а также поземельные и хозяйственные споры. По шариату рассматривались гражданские иски, в том числе связанные с конфликтами между членами семьи, бракоразводные процессы, споры по завещаниям и по мечетной собственности (вакфам). Случаи же убийств, грабежей, хищений казенного имущества, бунтов и неповиновения властям передавались в ведение военных властей. Тем самым военно-народное управление, по крайней

мере по своему замыслу, представляет собой случай слабого полиюридизма с единой системой обеспечения действенности институтов.

2. *Формирование новой системы полиюридизма после утверждения на Северном Кавказе советской власти в 1920 году* [Агларов, 2009; Албогачиева, 2012. С. 155—165; Сулаев, 2009. С. 35—48]. Данный этап характеризовался первоначальным расширением сферы действия шариатского правосудия при поддержке молодого советского государства. Однако во второй половине 1920-х годов государство начало планомерное наступление на «альтернативное правосудие», сопровождавшееся репрессиями в отношении авторитетных исламских религиозных деятелей. Система негосударственного правосудия была свернута.

3. *«Ренессанс» полиюридизма после распада СССР*. В литературе достаточно подробно описано возрождение шариатского правосудия в региональном масштабе, через республиканские шариатские суды в Ингушетии и Чечне [Албогачиева, 2012. С. 163—165; Рошин, 2009]. В Дагестане этот процесс лучше изучен на уровне отдельных сел, что связано, видимо, с большой раздробленностью дагестанского ислама и с отсутствием там единого центра мусульманского правосудия. Один из важных выводов, содержащихся, в частности, в работах В. О. Бобровникова, состоит в том, что в первые постсоветские годы в селах Дагестана шло не столько возобновление имевшихся ранее, сколько «изобретение» новых традиций, основанных на некоем симбиозе норм, сформировавшихся в колхозную эпоху, и шариатских норм в том виде, как их представляли тогда жители Дагестана, на протяжении десятилетий оторванного от центров исламского правоведения.

И степень распространения, и характер полиюридизма на современном Северном Кавказе резко различаются от региона к региону. Можно выделить следующие основные параметры различий.

1. *Состав правовых систем*. В восточных регионах Северного Кавказа (Дагестане, Ингушетии, Чечне) наряду с нормами российского законодательства действуют элементы как исламского права, так и традиционного права (адата). Исследователи отмечают, что в указанных регионах эти нормы нередко настолько тесно переплетены, что провести границы между ними на практике достаточно сложно: действует некий симбиоз норм, восходящих к этим двум системам. На западном Кавказе (в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии) использование шариата, по крайней мере за пределами семейных отношений, является достаточно экзотической практикой, при этом определенные вопросы, в частности в сфере землепользования, решаются с применением норм традиционного права.

2. *Организация альтернативного правосудия*. Здесь достаточно яркой представляется разница между Ингушетией и Чечней, с одной стороны, и Дагестаном, с другой. В двух первых республиках действует централизованная система разрешения спорных вопросов на основе шариата, созданная под эгидой республиканских Духовных

управлений мусульман. В Дагестане же имеется большое количество конкурирующих центров шариатского правосудия. Они основаны преимущественно на авторитете отдельных духовных лидеров или ученых и могут действовать в масштабе села, района, группы районов, этноса (субэтноса) и т. п.

3. *Конкретные сферы, в которых действуют элементы правовых систем, альтернативных государственному законодательству.* Здесь сходства и различия между регионами недостаточно изучены, и, возможно, сопоставлять следует не только целые регионы, но и меньшие территории. Например, очевидно большее влияние исламского права в семейной сфере и в земельных отношениях в горных районах Дагестана, населенных аварцами и родственными им народами, по сравнению с южной частью Дагестана.

#### **4. Земельная реституция в Дагестане: попытка институционального анализа**

В данной главе будет рассмотрено взаимодействие институциональных регуляторов в условиях земельной реституции, то есть организованного восстановления прав на землю лиц, имевших эти права до перераспределения земли, или их потомков. В постсоветское время на Северном Кавказе феномен земельной реституции, хотя и не наблюдался повсеместно, но был достаточно распространен<sup>4</sup>. Во всех случаях речь шла о восстановлении земельной собственности, утраченной в период коллективизации.

Сам по себе процесс реституции в Российской Федерации предполагает действие неформальных правовых механизмов, поскольку российское законодательство не предусматривает восстановление земельных прав, утраченных в советское время. Тем самым любой случай реституции в Российской Федерации автоматически становится проявлением полиюридизма. При этом, как показало исследование, реальный опыт проведения реституции продемонстрировал не только силу, но и слабость регуляторов, основанных на негосударственных правовых системах. Реституция не привела к полному восстановлению тех регуляторов земельных прав, которые существовали до коллективизации. Лишь часть земель удалось распределить в соответствии с правилами, действовавшими в доколхозный период. По тем или иным причинам на прочие земли «реституционное» регулирование не распространилось, их судьба была определена иными правовыми механизмами. Поэтому о конкуренции институциональных регуляторов позволяет говорить не только сам факт проведения реституции, но и особенности ее хода и ее итогов.

Наибольшее распространение феномен земельной реституции в постсоветское время получил в Дагестане. В настоящей статье рас-

---

<sup>4</sup> Об опыте земельной реституции в некоторых селах Дагестана см.: [Соколов, 2012; 2013].

смотрена земельная реституция в селе Ботлих Ботлихского района<sup>5</sup>. Отличительной особенностью этого села является большая рыночная привлекательность земель в его окрестностях: в этой местности хорошо растут абрикосы и при наличии достаточного земельного надела их можно выращивать на продажу, со сбытом в других районах Дагестана или даже в других частях России, чем и занимается в настоящее время в Ботлихе значительная часть трудоспособного населения. Рыночный спрос на землю под застройку также выше, чем в большинстве окрестных сел, поскольку в данное село идет достаточно активная миграция из соседних местностей.

Кратко охарактеризуем систему землепользования, доминировавшую в горах Дагестана, в частности действовавшую в Ботлихе, до начала советских земельных преобразований. Все земли, которые можно было использовать в сельскохозяйственных целях или под застройку, были закреплены за той или иной сельской общиной. Продажа или сдача в аренду земель лицам, не входящим в сельскую общину, которая этими землями распоряжалась, были запрещены и жестко наказывались. В ряде сел житель, продавший землю или сдавший ее в аренду «чужаку», штрафовался за каждый день нахождения этой земли в «неправильной» собственности [Мамсуров, Мамсурова, 2011. С. 66—81]. В некоторых селах действовали местные нормы традиционного права (адаты), которые требовали, чтобы продавец или арендодатель сначала предложил землю членам своего рода (тухума) и лишь в случае их отказа — другим односельчанам.

Земли делились на три категории, носившие арабские названия: *мулки*, или *милки* (участки в частной собственности сельчан), *вакфы* (участки в собственности мечети; они обычно предоставлялись в пользование кому-либо из сельчан, который был обязан перечислять часть дохода от этой земли в пользу мечети) и *харимы* (неотчуждаемая общинная собственность). Как отмечает Ю. Ю. Карпов, в силу описанных выше ограничений на продажу и сдачу в аренду *мулки* можно лишь условно рассматривать как частную собственность (см.: [Карпов, 2010]). *Мулки* передавались жителям села по наследству. Также разрешалось завещать землю мечети (в этом случае *мулк* становился *вакфом*) или же общине (в этом случае *мулк* становился *харимом*). *Вакфы* в основном формировались именно из завещанных или подаренных мечети земель. Что касается *харимов*, то их основу составляли общинные пастбища и выгоны для скота. В досоветское время часть *харимов* могла сдаваться в аренду малоимущим представителям общины, чтобы они могли иметь с этой земли какой-то доход. Но продажа (в том числе и членам сельской общины) земель, входивших в состав *харимов*, не разрешалась.

<sup>5</sup> Село Ботлих находится в западной части нагорного Дагестана и является центром Ботлихского района. Население — 12 159 человек (по данным Всероссийской переписи населения 2010 года). Приводимые здесь данные о земельной реституции были получены в ходе полевой работы автора в данном селе в 2013—2014 годах. В процессе работы было проведено 20 углубленных интервью с жителями Ботлиха.

Распределение разных по типу использования земель между *мулками* и *харимами* в конкретных селах могло различаться. Пастбища почти всегда относились к общинным землям (*харимами*), сенокосы в некоторых селах были общие (тогда их участки каждый год перераспределялись по жребию), а в некоторых — закреплены за частными владельцами. Другой вариант использования общинных земель — выдача их во временное пользование нуждающимся членам общины, которые могли использовать полученный участок и для сельского хозяйства, и для строительства дома. В категорию *вакфа* могла попасть любая земля, приносящая доход. Описанная система представляет собой определенный симбиоз норм исламского и традиционного права: статус общинных и мечетских земель основан на нормах шариата, а запрет на продажу частных земель лицам, не входящим в сельскую общину, содержится не в исламском праве, а лишь в традиционных дагестанских правовых нормах. Это подтверждает выдвигаемый исследователями тезис о тесном переплетении этих двух правовых систем в Дагестане [Магомедсалихов, 2012. С. 98—104].

Система землепользования, основанная на таком тройственном разделении земель, существовала и в Ботлихе. В советское время, когда в селе функционировал колхоз, она была разрушена, как и в большинстве других сел Дагестана. Вместе с тем в селе, по свидетельству местных жителей, сохранились документы, отражающие распределение земель до образования колхоза.

Восстановление доколхозной системы землепользования началось в Ботлихе в первые годы после распада СССР. В основе этого процесса лежало возвращение частных земель потомкам их доколхозных владельцев, а также частичное восстановление статуса земель других категорий. Возвращение земель доколхозным владельцам, как уже было отмечено, не предусматривалось законодательством Российской Федерации. Оно осуществлялось на базе альтернативных правовых норм. Использование этих норм не было официально санкционировано государством, то есть налицо случай сильного полиюридизма (см. об этом понятии раздел 1). Опора на эти нормы в решении земельного вопроса не влекла за собой отказ от следования российскому законодательству в других сферах и признание шариата или традиционного права глобальным общественным регулятором. Поэтому рассматриваемый случай подтверждает, что в ситуации полиюридизма в одном социуме возможно сосуществование отдельных элементов разных правовых систем (а не только разных правовых систем в полном объеме). С учетом высокой рыночной стоимости земли в Ботлихе можно констатировать, что элементы правовой системы, альтернативной российскому законодательству, были задействованы в этом селе для решения вопросов, связанных с непосредственной материальной заинтересованностью населения.

Отмечу также, что вводившаяся в селе после распада СССР система регулирования земельных отношений, судя по полевым материалам

автора, воспринималась жителями именно как система, основанная на неких правовых нормах, существовавших прежде. Значит, рассматриваемый случай соответствует тому пониманию полиюридизма, которое требует, чтобы каждая из действующих в социуме правовых систем осознавалась членами этого социума именно как законодательная система (*law-recognized-as-such*; см. раздел 1). При этом нормы, вытекающие из исламского права, выступали как «формальные», хотя и не утвержденные государством институты: они были известны жителям села как письменно зафиксированные в шариатских источниках. Таким образом, земельная реституция в Ботлихе должна рассматриваться как случай полиюридизма даже на фоне «сужений» этого понятия, характерных для литературы по теории права (см. раздел 1).

Постсоветское восстановление «старых» земельных отношений шло на фоне такой ситуации внутри села, которая никоим образом не копировала ситуацию накануне создания колхоза. Состав населения Ботлиха к началу постсоветской земельной реституции был таков, что на восстановление своих «старых», «наследственных» прав на землю могли рассчитывать далеко не все проживающие в селе. В последние десятилетия существования СССР в Ботлихе шла активная миграция жителей других населенных пунктов этой части нагорного Дагестана, обусловленная открытием в Ботлихе нескольких крупных фабрик, а также функционированием в селе управленческих структур Ботлихского района. Позднее, в 2000-е годы, эта миграция усилилась также за счет размещения в Ботлихе межрайонных структур многих ведомств и строительства военного городка Минобороны РФ (завершенного в 2007 году). Точных данных о количественном соотношении в постсоветский период коренных и некоренных ботлихцев нет, однако, по оценкам самих жителей села, доли тех и других в настоящее время примерно равны. Восстановление в начале 1990-х годов «старой» системы распределения земли и последующее сохранение этой системы соответствовали интересам коренного населения Ботлиха, но очевидно не соответствовали интересам тех, кто переехал в село в советское и постсоветское время. Таким образом, действие элементов традиционного и исламского права как институциональных регуляторов в земельной сфере имело ограниченное количество бенефициаров: таковыми были потомки коренных жителей села (именно их мы будем обозначать ниже термином сельская община).

Ограниченность числа бенефициаров делает особенно актуальным вопрос о механизмах обеспечения действенности в селе институтов, основанных на исламском и традиционном праве. В условиях, когда действие этих институтов не соответствует интересам значительной части населения, такие механизмы должны обладать высокой степенью эффективности. Ниже будет рассмотрено их действие для двух правовых типов земель — частных и общинных (вопрос о судьбе вакуфных земель в постсоветское время в этой статье опущен по соображениям объема). Как будет показано, действенность рассматриваемых

институтов оказалась достаточной для восстановления «старых» прав на частные земли, но недостаточной для возрождения прежнего, доколхозного статуса общинных земель.

Вопросами возвращения коренным ботлихцам частных земель ведала сельская комиссия под председательством имама местной мечети. Решение о порядке наделения жителей сел участками и о создании этой комиссии было принято на сельском сходе в 1991 году. В том сходе участвовали только коренные ботлихцы, и распределять участки, согласно решению схода, можно было только между ними. На сходе было решено, что каждой семье коренных ботлихцев полагается земля сельскохозяйственного назначения общей площадью минимум в 25 соток, а взрослому человеку, не имеющему семьи, — 12,5 соток. Если родовые земли, которые возвращались человеку, больше или равны этой площади, то никаких других земель он не получал. Если же площадь возвращенных родовых земель была менее 25 соток, то семье выдавалась земля на общинных землях (*харим*), с тем чтобы общая площадь равнялась 25 соткам.

Если у умершего владельца некоторого участка частной земли к моменту начала процедуры реституции имелись несколько наследников, то судьба участка решалась на основе норм шариата: при наличии у умершего детей (внуков) участок делился между ними, в ином случае — между родными братьями и сестрами (или их потомками), если и таковых не было — между двоюродными братьями и сестрами (или их потомками); при этом в каждой такой очереди наследники мужского пола получали вдвое больше, чем наследники женского пола.

Однако проблемы в ходе реституции возникали не только в связи с разделом земли между наследниками. Требовалось также урегулирование отношений между теми, кто получал землю по праву наследства, с одной стороны, и теми, кто имел эту землю в пользовании в колхозное время, — с другой (колхоз в Ботлихе в 1970—1980-е годы регулярно раздавал сельским жителям участки для садоводства; они могли быть выданы на чужих родовых землях). Денежная компенсация тем, кто пользовался землей в советское время, а затем отдал ее «родовым» владельцам, не выплачивалась. Могли иметь место договоренности трех типов. Во-первых, наследники выкупали у пользователей их участка находящиеся там постройки, вносили плату за деревья, получая при этом саму землю бесплатно. Во-вторых, пользователь выкупал землю у наследников. В-третьих, между пользователем и наследником происходил обмен родовыми землями: наследник уступал свой родовой участок пользователю, но родовой участок пользователя переходил к наследнику.

Спорные вопросы, возникавшие в ходе таких процедур, разрешал имам мечети (в случае, если стороны не могли разрешить спор самостоятельно). Прецедентов обращений в российские судебные органы по вопросам, связанным с земельной реституцией, в селе не было. Сельская администрация также не обладала самостоятельной ролью

в решении вопросов о земельных участках, а лишь фиксировала достигнутые договоренности, оформляя земли в аренду на 49 лет или в пожизненно наследуемое владение. То есть решения, полученные на базе исламского и традиционного права, фиксировались по российскому законодательству. На сегодняшний день можно утверждать, что вышеописанный механизм в целом позволил успешно провести земельную реституцию: примерно 70% земельных участков получили новых хозяев — наследников тех, кто владел ими до образования колхоза. Это показывает, что механизмы разрешения споров, возникающих при реституции, в целом оказались работоспособными.

Обратимся теперь к судьбе общинных земель в ходе реституции. Как уже было сказано, земельная комиссия под председательством имама мечети, начавшая работать в Ботлихе в 1991 году, раздавала на этих землях участки для садоводства и для застройки тем коренным ботлихцам, которые не имели родовых земель или имели их в количествах ниже определенной нормы. Всего, по оценкам респондентов, участки на общинных землях получили около 300 семей. Напомним, что исламские правовые нормы, определяющие статус общинных земель, исключали их продажу, а также передачу в пользование лицам, не входящим в данную сельскую общину. Этот запрет, однако, был в скором времени нарушен: многие из тех, кто получил участки на общинных землях, впоследствии их продали, причем покупателями, как правило, были жители других сел, переселявшиеся в Ботлих.

Опрошенные жители Ботлиха свидетельствуют о том, что в настоящее время ботлихская сельская община не может влиять на оборот земельных участков, находящихся на общинных землях. Община в определенной мере контролирует лишь «ввод» этих участков в оборот: в 2003 году на сходе жителей села было принято решение не выдавать больше участков под индивидуальное жилищное строительство на территории сельского поселения, и сельская администрация выполняет это решение. Однако судьбу уже выданных участков ботлихская община не контролирует, и они продолжают продаваться, в нарушение норм исламского права. Не может повлиять на ситуацию с использованием этих земель и имам села. Обращений в мечеть по тем или иным вопросам, связанным с общинными землями, практически нет, в чем их явное отличие от частных земель, споры о которых регулярно рассматриваются в мечети. На это, возможно, влияет то обстоятельство, что в настоящее время на общинных землях, заселенных в основном некоренными жителями села, действует мечеть, «альтернативная» центральной ботлихской мечети.

Итак, в случае частных земель можно видеть соблюдение норм, не связанных с российским законодательством, а в вопросе об общинных землях — регулярный отход от этих норм. При этом бенефициар действия указанных норм в обоих случаях имеется: это коренные ботлихцы. С точки зрения институциональной теории это заставляет предположить, что в случае частных земель имеются достаточные механизмы

обеспечения действенности норм, а в случае общинных земель — нет. Примечательно, что относительно и частных, и общинных земель нет способов силового принуждения к соблюдению вышеописанных норм. Респонденты признают, что если бы, например, сельский житель, получивший в советское время участок на родовых землях своего односельчанина, отказался отдавать этот участок, каких-либо прямых мер воздействия на нарушителя, кроме «проклятия», ни у кого бы не было. Однако между ситуацией с общинными землями и ситуацией с частными землями имеются различия, которые способствуют соблюдению норм относительно частных, но не общинных земель.

1. *Возможность разрешения спорных вопросов.* При решении спорных вопросов, связанных с частными землями, имелся признанный всеми заинтересованными сторонами авторитет, который разбирает спорные случаи, а именно — имам мечети, полномочия которого были признаны коренными ботлихцами. В случае же сделок с общинными землями такого авторитета, признанного всеми участниками сделок, не было. Переселенцы в Ботлих из других сел в основном не вливались в число прихожан местной мечети (объем и задачи данной статьи не позволяют нам подробно обсуждать вопрос о том, почему это происходило; отметим лишь, что причины могли как иметь этнический характер, так и быть связанными с некоторыми аспектами вероучения). Сейчас в той части села, где на общинных землях концентрируются переселенцы, действует своя мечеть, имам которой — также не коренной ботлихец. Кто-либо из коренных жителей Ботлиха мог заявить о том, что считает продажу общинных земель своего села незаконной, но во всех этих сделках в качестве покупателей участвовали переселенцы из других сел и отсутствовала такая «инстанция» по разрешению спорных вопросов, которая признавалась бы и ими, и коренными жителями.

2. *Коммерческая привлекательность земель.* Стоимость земельных участков в Ботлихе в течение последних десяти лет претерпевала значительные изменения, однако, по имеющимся данным, средняя стоимость участков под застройку во все периоды кратно превосходила стоимость садовых земель. Таким образом, материальная выгода от нарушения ограничений на свободную продажу этих двух типов земель оказывалась разной. Коренной ботлихец, в нарушение религиозных норм продавший участок, выданный ему на общинной земле, получал больший доход, чем его односельчанин, который продал бы выданный ему в советское время садовый участок вместо возвращения его прежнему владельцу. То есть нормы правовой системы, альтернативной государственному законодательству, оказались менее устойчивыми там, где их нарушение вело к большему доходу.

3. *Вероятность внутриобщинного конфликта в случае нарушения ограничений.* В вопросах восстановления прав на частные земли все заинтересованные стороны принадлежат к общине коренных ботлихцев. Поэтому конфликты, связанные с невозвратом этих земель прежним

владельцам, затрагивают взаимоотношения между индивидами внутри общины, в отличие от продаж общинных земель приезжим. Община коренных ботлихцев в условиях продолжающейся миграции в село предпринимает усилия для сохранения своей внутренней организованности и единства, что рассматривается как необходимое условие для защиты интересов коренного населения, обеспечения его достаточного присутствия в сельских органах местного самоуправления и т. п. [Карпов, 2007]. Следовательно, целостность общины может рассматриваться коренными ботлихцами как нечто соответствующее их интересам. Признание же норм традиционного права в вопросе о частных землях позволяет избежать внутриобщинных конфликтов, чем также может объясняться соблюдение жителями этих норм.

Таким образом, действенность норм, не имеющих силового обеспечения, может объясняться факторами, создающими заинтересованность (или в случае недейственности норм — незаинтересованность) индивидов в соблюдении этих норм. Это позволяет говорить о косвенных, несиловых механизмах обеспечения действенности институтов. Заинтересованность (или незаинтересованность) в определенном институте может иметь характер экономический (стоимость земли), политический (сохранение единства общины) или быть связана с особенностью применения самого института (возможность рассмотрения спорных вопросов). Вследствие несилового характера обеспечения действенности институтов механизмы ограничения карательных функций не требуются. Очевидно также, что у действующих в земельной сфере правовых норм имеются бенефициары, но наличие бенефициара той или иной правовой нормы автоматически не делает эту норму действующей: действенность зависит также от механизмов обеспечения<sup>6</sup>.

Подведем итог. В данном разделе было рассмотрено одно из проявлений полиюридизма на современном Северном Кавказе: использование норм исламского и традиционного права в земельных отношениях в одном из дагестанских сел. Выяснилось, что действие этих норм не является всеобъемлющим, а распространяется лишь на отдельные аспекты земельных отношений. Институциональный подход к феномену полиюридизма позволяет объяснить действие (или недействие) норм, не основанных на государственном законодательстве, наличием механизмов обеспечения действенности.

---

<sup>6</sup> Тот факт, что наличие бенефициара является необходимым условием соблюдения в социуме некой институциональной нормы в условиях полиюридизма, подтверждается полевыми данными автора по другим селам Дагестана, которые будут представлены в дальнейших публикациях. Эти данные предварительно позволяют утверждать, что элементы религиозного права в земельных отношениях действуют в основном в тех случаях, когда земля представляет собой рыночную ценность. Если рыночная привлекательность земли в селе невелика (в силу неблагоприятных климатических условий для ведения сельского хозяйства, в случае земель под застройку — при отсутствии миграции в село и потребности в новых участках), то, как правило, исламские нормы в регулировании земельных отношений проявляются гораздо слабее. Эти нормы, как и в случае, описанном в данном разделе, гарантировали бы земельные права коренных жителей села, но последние не являются заинтересованным бенефициаром в силу низкой привлекательности земельного «актива».

В заключение стоит отметить, что изложенные наблюдения над особенностями полиюридизма в исследуемом дагестанском селе опровергают представление о том, что состав институтов всегда обеспечивает оптимальные условия для развития экономики (см. выше). Обнаруженные институциональные ограничения на оборот частных сельхозземель очевидно не оптимальны для развития на этих землях садоводства, поскольку не позволяют сторонним для села предпринимателям приобрести эти земли и инвестировать в аграрное производство на них. Ограничение круга инвесторов представителями местной сельской общины не является оптимальным условием экономического развития. Однако это ограничение имеет «поддержку» институционального характера.

### Выводы

В данной статье предложен подход к феномену полиюридизма, основанный на современной институциональной теории. Ключевыми в рамках этого подхода являются такие атрибуты институтов, как бенефициары и механизмы обеспечения действенности. Основываясь на этих атрибутах, автор предложил объяснение возникновению одного из видов полиюридизма в земельных отношениях на современном Северном Кавказе — полиюридизма, проявляющегося через реституцию прав на землю.

Рассмотрев реституцию в одном из сел нагорного Дагестана, автор обнаружил, что в той системе регулирования земельных отношений, которая имеется в данном селе, нормы исламского и традиционного права играют ключевую роль, что позволяет говорить о сосуществовании этих норм с нормами российского законодательства в данном сельском социуме, то есть о полиюридизме. Однако роль негосударственных правовых норм в земельной сфере оказалась жестко ограниченной: они действуют только там, где у этих норм есть как бенефициар, так и механизмы обеспечения действенности (пусть и косвенные).

Данный пример, по мнению автора, демонстрирует возможности институционального анализа полиюридизма: этот анализ способен не просто констатировать действие в социуме элементов разных правовых систем, но и объяснить границы их действия. Такой подход мог бы позволить прогнозировать динамику этих границ при рассмотрении ее как результата изменений состава бенефициаров и трансформаций механизмов обеспечения действенности. Таким образом, институциональная теория открывает новые горизонты перед исследованием полиюридизма, в том числе в социально-экономической сфере. В настоящей статье рассмотрены основные черты институционального анализа полиюридизма и проиллюстрированы возможности такого анализа. Оценка возможностей институционального подхода к полиюридизму на более широкой эмпирической базе — задача дальнейшего исследования.

## Литература

1. *Агларов М. А.* Сельская община под реформами XIX — первой трети XX в. // Обычай и закон в письменных памятниках народов Дагестана V — начала XX в. / Под ред. В. О. Бобровникова. М.: Марджани, 2009. С. 26—39.
2. *Албогачиева М. С.-Г.* Особенности взаимодействия российской судебной-правовой системы и традиционных правовых институтов ингушского общества // Общество как объект и субъект власти: очерки по политической антропологии Кавказа / Под ред. Ю. Ю. Карпова. СПб.: Петербургское востоковедение, 2012. С. 142—208.
3. *Бобровников В. О.* Правовой плюрализм дагестанского адата // Обычай и закон в письменных памятниках народов Дагестана V — начала XX в. / Под ред. В. О. Бобровникова. М.: Марджани, 2009.
4. *Капустина Е. Л.* Выборы в сельском Дагестане: политическое событие как элемент социальной жизни // Общество как объект и субъект власти: очерки по политической антропологии Кавказа / Под ред. Ю. Ю. Карпова. СПб.: Петербургское востоковедение, 2012. С. 32—60.
5. *Карпов Ю. Ю.* Горное дагестанское селение: от традиционного джамаата к нынешнему социальному облику // Северный Кавказ: Традиционное сельское общество — социальные роли, общественное мнение, властные отношения / Под ред. С. А. Штыроква. СПб.: Наука, 2007. С. 5—74.
6. *Карпов Ю. Ю.* Традиционные горско-кавказские общества: к проблеме особенностей функционирования в свете истории интерпретаций // Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: преемственность и разрывы в социокультурных практиках. Сборник статей к 100-летию со дня рождения Л. И. Лаврова / Под ред. Ю. Ю. Карпова. СПб.: Петербургское востоковедение, 2010. С. 121—187.
7. *Карпов Ю. Ю., Капустина Е. Л.* Горцы после гор. СПб.: Петербургское востоковедение, 2011.
8. *Магомедсалихов Х. Г.* Конфликты в общественных отношениях горцев Дагестана: традиции и трансформация в период советской модернизации. Махачкала: Алеф, 2012.
9. *Мамсуров Ш. М., Мамсурова А. Г.* Социально-экономическое и политическое развитие северо-западного Дагестана в конце XVIII — первой половине XIX века (на примере Салатавского союза сельских общин). Махачкала, 2011. С. 66—81.
10. *Норт Д.* Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 6—17.
11. *Павлова О. С.* Ингушский этнос на современном этапе (черты социально-психологического портрета). М.: Форум, 2012.
12. *Роцин М. А.* Ислам в Чечне // Ислам в Европе и в России / Под ред. Е. Д. Деменцевой. М.: Марджани, 2009. С. 215—229.
13. Северный Кавказ в составе Российской Империи / Под ред. В. О. Бобровникова, И. Л. Бабич. М.: Новое литературное обозрение, 2007.
14. *Соколов Д. В.* Затопленный мир койсубулинцев: Электричество в обмен на абрикосы // Общество как объект и субъект власти: очерки по политической антропологии Кавказа / Под ред. Ю. Ю. Карпова. СПб.: Петербургское востоковедение, 2012. С. 61—90.
15. *Соколов Д. В.* Конкуренция социально-экономических укладов: джамаат против колхоза // Двадцать лет без колхозов / Под ред. Д. В. Соколова, Х. Г. Магомедова. М.: РАМСОМ, 2013. С. 7—30.
16. *Сулаев И. Х.* Государство и мусульманское духовенство в Дагестане: история взаимоотношений (1917—1991 гг.). Махачкала, 2009.
17. *Штырков С. А.* Прогрессивные народные традиции: обретение и изобретение (случай Северо-Осетинской АССР в 1960-е годы) // Общество как объект и субъект власти: очерки по политической антропологии Кавказа / Под ред. Ю. Ю. Карпова. СПб.: Петербургское востоковедение, 2012. С. 209—246.
18. *Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.* Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth // National Bureau of Economic Research Working Papers. 2004. No 10481.

19. *von Benda-Beckmann F., von Benda-Beckmann K.* Myths and Stereotypes about Adat Law: A Reassessment of Van Vollenhoven in the Light of Current Struggles over Adat Law in Indonesia // *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*. 2001. Vol. 167. No 2/3. P. 167—195.
20. *Dupret B.* Legal Traditions and State-Centered Law: Drawing from Tribal and Customary Law Cases of Yemen and Egypt // *Nomadic Societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21<sup>st</sup> century* / Chatty D. (ed.). London: Brill, 2006. P. 280—301.
21. *Greif A.* Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange // *Handbook of New Institutional Economics* / C. Ménard, M. Shirley (eds.). Amsterdam: Springer, 2005. P. 727—786.
22. *Griffiths J.* What is Legal Pluralism? // *Journal of Legal Pluralism*. 1986. Vol. 24. No 1. P. 1—55.
23. *Grossman S. J., Hart O. D.* The Costs and Benefits of Ownership: a Theory of Vertical and Lateral Intergration // *Journal of Political Economy*. 1986. Vol. 94. No 4. P. 691—719.
24. *Moore S. F.* Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject for Study // *Law and Society Review*. 1973. Vol. 7. No 4. P. 719—746.
25. *North D. C.* Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
26. *Pejovich S.* The market for Institutions Versus the Strong Hand of the State: the Case of Eastern Europe // *Economic Institutions, Markets and Competition* / B. Dallago, S. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 1996. P. 111—126.
27. *Pospisil L.* Legal Levels and Multiplicity of Legal Systems in Human Societies // *Conflict Resolution*. 1967. Vol. 11. No 7. P. 2—26.
28. *Salim A.* Dynamic Legal Pluralism in Indonesia: the Shift in Plural Legal Orders of Contemporary Aceh // *Max Plank Institute for Social Anthropology Working Papers*. 2009. No 110.
29. *Smith M.* Corporations and Society. London: Duckworth, 1974.
30. *Tamanaha B. S.* A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism // *Journal of Law and Society*. 2000. Vol 27. No 2. P. 296—321.
31. *Woodman G.* Ghana: How Does State Law Accommodate Religious, Cultural, Linguistic and Ethnic Diversity? // *Cultural Diversity and the Law: State Responses from Around the World* / M.-C. Foblets, J.-F. Gaudreault-Desbiens, A. D. Renteln (eds.). Brussels: Bruylant, Éditions Yvon Blais, 2010.

**Konstantin KAZENIN**, Cand. Sci. (Philol.), senior researcher, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, bld. 1, prosp. Vernadskogo, Moscow, 117517, Russian Federation). E-mail: kz@iet.ru.

### **Perspectives of the Institutional Approach to Legal Pluralism: The Case of North Caucasus**

#### **Abstract**

The paper suggests an institutional approach to coexistence of different legal systems (or their elements) within one society, usually called legal pluralism. It is argued that contemporary institutional theory gives an account for the existence of competing legal norms in a social system. The institutional theory expects legal pluralism to be observed when legal norms from different systems have their own beneficiaries, enforcement, etc. It is shown in the paper that this expectation is borne out for rather intricate legal pluralism phenomena in Russian North Caucasus. The study of land property regulation in a village of Daghestan, based on the author's field research, demonstrates that elements of non-state legal systems (Sharia law, traditional law) are active if and only if they get a substantial support as institutional norms. This is the reason both for existence of legal pluralism and for lack thereof in various realms of legal regulation.

*Key words:* institutional theory, legal pluralism, North Caucasus.

## References

1. Aglarov M. A. Sel'skaja obshchina pod reformami XIX — pervoj treti XX v. [Rural community before the reforms of the 19<sup>th</sup> — the first third of the 20<sup>th</sup> century]. In: Bobrovnikov V. O. (ed.) *Obychaj i zakon v pis'mennyx pamjatnikax narodov Dagestana V — nachala XX v.* [Custom and law in literary documents of the peoples of Dagestan of the 5<sup>th</sup> — beginning of 20<sup>th</sup> centuries]. Moscow: Mardzhani Publ., 2009, pp. 26-39.
2. Albogachieva M.-S.-G. Osobennosti vzaimodejstvija Rossijskoj sudebno-pravovoj sistemy i tradicionnyx pravovyx institutov ingushskogo obshchestva [Aspects of interaction between the Russian judiciary system and the traditional legal institutions of the Ingush society]. In: Karpov Ju. Ju. (ed.) *Obshchestvo kak objekt i subjekt vlasti: ocherki po politicheskoj antropologii Kavkaza* [The society as the object and the subject of power: essays of political anthropology of the Caucasus]. St. Petersburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2012, pp. 142-208.
3. Bobrovnikov V. O. Pravovoj pljurizm dagestanskogo adata [Legal pluralism of the Dagestani traditional law]. In: Bobrovnikov V. O. (ed.) *Obychaj i zakon v pis'mennyx pamjatnikax narodov Dagestana V — nachala XX v.* [Custom and law in literary documents of the peoples of Dagestan of the 5<sup>th</sup> — beginning of 20<sup>th</sup> centuries]. Moscow: Mardzhani Publ., 2009.
4. Kapustina E. L. Vybery v sel'skom Dagestane: politicheskoe sobytie kak element social'noj zhizni [Elections in rural Dagestan: a political event as an element of social life]. In: Karpov Ju. Ju. (ed.) *Obshchestvo kak objekt i subjekt vlasti: ocherki po politicheskoj antropologii Kavkaza* [The society as the object and the subject of power: essays of political anthropology of the Caucasus]. St. Petersburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2012, pp. 32-60.
5. Karpov Ju. Ju. Gornoe dagestanskoe selenie: ot tradicionnogo dzhamaata k nyneshnemu social'nomu obliku [Mountain village of Dagestan: from the traditional community towards the contemporary social profile]. In: Shtyrkov S. A. (ed.) *Severnyj Kavkaz: Tradicionnoe sel'skoe obshchestvo — social'nye roli, obshchestvennoe mnenie, vlastnye otnoshenija* [North Caucasus: traditional rural society — social roles, public opinion, authority]. St. Petersburg: Nauka Publ., 2007, pp. 5-74.
6. Karpov Ju. Ju. Tradicionnye gorsko-kavkazskie obshchestva: k probleme osobennostej funkcionirovanija v svete istorii interpretacij [Traditional mountain communities in the Caucasus: functioning in light of the history of interpretations]. In: Karpov Ju. Ju. (ed.) *Tradicii narodov Kavkaza v menjajushchemsja mire: preemstvennost' i razryvy sociokul'turnyx praktik* [Traditions of the peoples of the Caucasus in the changing world: continuity and gaps in sociocultural practices]. St. Petersburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2010, pp. 121-187.
7. Karpov Ju. Ju., Kapustina E. L. *Gorcy posle gor* [Mountaineers after the mountains]. St. Petersburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2011.
8. Magomedsalikhov Kh. G. *Konflikty v obshchestvennyx otnoshenijax gorcev Dagestana: tradicii i transformacii v period sovetskoj modernizacii* [Conflicts in social relations between mountaineers of Dagestan: traditions and transformation in the period of Soviet modernisation]. Makhachkala: Alef Publ., 2012.
9. Mamsurov Sh. M., Mamsurova A. G. *Social'no-ekonomicheskoe i politicheskoe razvitie severo-zapadnogo Dagestana v konce XVIII — pervoj polovine XIX veka (na primere Salatavskogo sojuza sel'skix obshchin)* [Socioeconomic and political development of north-western Dagestan in the end of the 18<sup>th</sup> — first half of the 19<sup>th</sup> centuries (the case of Salatau rural union)]. Makhachkala, 2011, pp. 66-81.
10. North D. Institucional'nye izmenenija: ramki analiza [Institutional changes: the framework of the analysis]. *Voprosy ekonomiki*. 1997, no 3, pp. 6-17.
11. Pavlova O. S. *Inhushskij etnos na sovremennoj etape (cherty social'no-psichologicheskogo portreta)* [Ingush people today: elements of socio-psychological portrait]. Moscow: Forum Publ., 2012.
12. Roshchin M. A. Islam in Chechnya [Islam in Chechnya]. In: Demencova E. D. (ed.) *Islam v Evrope i v Rossii* [Islam in Europe and in Russia]. Moscow: Mardzhani Publ., 2009, pp. 215-229.

13. Bobrovnikov V. O., Babich I. L. (eds.). *Severnyj Kavkaz v sostave Rossijskoj Imperii* [The North Caucasus in the Russian Empire]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie Publ., 2007.
14. Sokolov D. V. *Zatoplennyj mir kojsubulincev: Elektrichestvo v obmen na abrikosy* [The flooded world of Koisubalu: Electricity for apricots]. In: Karpov Ju. Ju. (ed.) *Obshchestvo kak objekt i subjekt vlasti: ocherki po politicheskoj antropologii Kavkaza* [The society as the object and the subject of power: essays of political anthropology of the Caucasus]. St. Peterburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2012, pp. 61-90.
15. Sokolov D. V. *Konkurencija social'no-ekonomicheskix ukkladov: dzhammat protiv kolkhoza* [Competition of socioeconomic modes: zhamaat against kolkhoz]. In: Sokolov D. V., Magomedov Kh. G. (eds.). *Dvadcat' let bez kolkhozov* [Twenty years without a Kolkhoz]. Moscow: RAMCOM Publ., 2013, pp. 7-30.
16. Sulaev I. Kh. *Gosudarstvo i musul'manskoe dukhovenstvo v Dagestane: istorija vzaimootnoshenij (1917-1991 gg.)* [State and moslem clergy in Daghestan: a history of relations (1917-1991)]. Makhachkala, 2009.
17. Shtyrkov S. A. *Progressivnye narodnye tradicii: obretenie i izobretenie (sluchaj Severo-Osetinskoj ASSR v 1960-e gody)* [Progressive ethnic traditions: obtaining and invention (the case of North Ossetia in the 1960s)]. In: Karpov Ju. Ju. (ed.) *Obshchestvo kak objekt i subjekt vlasti: ocherki po politicheskoj antropologii Kavkaza* [The society as the object and the subject of power: essays of political anthropology of the Caucasus]. St. Peterburg: Peterburgskoje vostokovedenie Publ., 2012, pp. 209-246.
18. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. *Institutions as the fundamental cause of long-run growth. National Bureau of Economic Research Working Papers*, 2004, no. 10481.
19. von Benda-Beckmann F., von Benda-Beckmann K. *Myths and stereotypes about adat law: A reassessment of Van Vollenhoven in the light of current struggles over adat law in Indonesia. Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*. 2001, vol. 167, no 2/3, pp. 167-195.
20. Dupret B. *Legal Traditions and State-Centered Law: Drawing from Tribal and Customary Law Cases of Yemen and Egypt*. In: Chatty D. (ed.). *Nomadic Societies in the Middle East and North Africa: Entering the 21<sup>st</sup> century*. London: Brill, 2006, pp. 280-301.
21. Greif A. *Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange*. In: Ménard C., Shirley M. (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Amsterdam: Springer, 2005, pp. 727-786.
22. Griffiths J. *What is Legal Pluralism? Journal of Legal Pluralism*, 1986, vol. 24, no. 1, pp. 1-55.
23. Grossman S. J., Hart O. D. *The Costs and Benefits of Ownership: a Theory of Vertical and Lateral Intergration. Journal of Political Economy*, 1986, vol. 94, no. 4, pp. 691-719.
24. Moore S. F. *Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject for Study. Law and Society Review*, 1973, vol. 7, no. 4, pp. 719-746.
25. North D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
26. Pejovich S. *The market for Institutions Versus the Strong Hand of the State: the Case of Eastern Europe*. In: Dallago B., Mittone S. (eds.). *Economic Institutions, Markets and Competition*. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, pp. 111-126.
27. Pospisil L. *Legal Levels and Multiplicity of Legal Systems in Human Societies. Conflict Resolution*, 1967, vol. 11, no. 7, pp. 2-26.
28. Salim A. *Dynamic Legal Pluralism in Indonesia: the Shift in Plural Legal Orders of Contemporary Aceh. Max Plank Institute for Social Anthropology Working Papers*, 2009, no. 110.
29. Smith M. *Corporations and Society*. London: Duckworth, 1974.
30. Tamanaha B. S. *A Non-Essentialist Version of Legal Pluralism. Journal of Law and Society*, 2000, vol. 27, no. 2, pp. 296-321.
31. Woodman G. *Ghana: How Does State Law Accommodate Religious, Cultural, Linguistic and Ethnic Diversity?* In: Foblets M.-C., Gaudreault-Desbiens J.-F., Renteln A. D. (eds.). *Cultural Diversity and the Law: State Responses from Around the World*. Brussels: Bruylant, Éditions Yvon Blais, 2010.

## XIII КОНФЕРЕНЦИЯ «ЛЕОНТЬЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ»: СЕРГЕЙ ИГНАТЬЕВ И ВАЦЛАВ КЛАУС

**Н**а проведенных Международным центром социально-экономических исследований «Леонтьевский Центр» (Санкт-Петербург) «Леонтьевских чтениях» 14—15 февраля 2014 года наиболее интересным событием, несомненно, стали доклады лауреатов Международной медали им. В. В. Леонтьева за 2013 год — бывшего президента Чехии и известного в мире экономиста Вацлава Клауса и бывшего председателя Банка России Сергея Игнатьева.

При всем уважении к Клаусу начнем обзор все же с выступления бывшего главы российского Центробанка. Как известно, занимавший свой пост свыше 11 лет, он не отличался многословностью. Впрочем, эта черта — несомненное достоинство человека на столь ответственном посту. Деньги, как известно, любят тишину. Тем интереснее было услышать его выступление после отставки.

Для начала С. Игнатьев выделил два периода в развитии экономики России, требующих разного подхода при оценке: до и после кризиса 2008—2009 годов. Что касается первого периода, то среднегодовые темпы прироста ВВП за период с 2001 по 2008 год составили 6,6%. Быстрому росту способствовала крайне благоприятная конъюнктура на мировых товарных рынках. Цены на нефть, газ и другие экспортируемые Россией товары почти непрерывно росли. Улучшалась и демографическая ситуация. Численность занятых в экономике за этот период увеличивалась, темп роста составлял примерно 1% в год. При этом правительству удавалось проводить весьма консервативную бюджетную и макроэкономическую политику. Макроэкономическая ситуация в России значительно улучшилась. В последние годы перед кризисом наблюдался значительный чистый приток капитала.

Кризис, по мнению Игнатьева, ударил по экономике России очень сильно, может быть, сильнее, чем по экономикам большинства других стран. В качестве подтверждения он приводит тот факт, что мировая цена на российскую нефть за 5 месяцев — с июля по декабрь 2008 года — упала в 4 раза (со 140 долл./барр. до примерно 35 долл.). В результате чистый отток капитала в последнем квартале 2008 года превысил 130 млрд долл. Ведь в России к тому времени были сняты все ограничения на движение капитала. В то же время кризис в России не затянулся. Если в 2009 году ВВП сократился на 7,8%, то в 2010 году он вырос на 4,5%, в следующем, 2011, году — на 4,3%, в 2012 году — на 3,4%.

Далее Игнатьев отметил факт резкого сокращения темпов роста — до 1,3% в 2013 году. Затем он сосредоточился на раскрытии причин такого спада. Он разделил их на две категории: на те, что носят временный, конъюнктурный характер, и на те, что имеют более долгосрочный характер. К факторам временного характера были отнесены: неблагоприятная ситуация на мировом рынке цветных металлов, абсолютное сокращение в реальном выражении расходов федерального бюджета и сокращение инвестиций крупными компаниями с государственным участием в связи с завершением ряда проектов.

Этот «ряд проектов» уточнен не был, но в разгар сочинской Олимпиады нетрудно было догадаться, что имеется в виду.

Из факторов долгосрочного характера прежде всего было отмечено изменение демографической ситуации по сравнению с первым десятилетием XXI века. По прогнозам Минэкономразвития, численность населения в трудоспособном возрасте в ближайшие годы будет сокращаться на 1,1% в год. Можно, конечно, рассчитывать на более активное участие в экономической деятельности лиц пенсионного возраста, но кардинально это ситуацию не исправит.

Благодаря быстрому росту зарплаты в России в начале 2000-х годов рынок труда пополнился миллионами трудовых мигрантов, в том числе нелегальных. Очевидно, что в будущем столь быстрого роста трудовой миграции уже не будет, тем более что государственное регулирование в этой сфере усиливается. «По моим грубым оценкам, — сказал Игнатъев, — эти естественные ограничения на динамику трудовых ресурсов снижают темп прироста ВВП по сравнению с началом 2000-х примерно на 2% в год».

Затем он переключился на такую модную ныне тему, как «ловушка среднего уровня доходов». По мере приближения уровня экономического развития страны к уровню развития передовых стран экономический рост неизбежно замедляется. Создавать новые технологии и новые продукты всегда сложнее, чем использовать и производить уже известные. «Думаю, что к России с ее размерами, экономической структурой это понятие в какой-то степени применимо». Правда, в какой именно мере, Игнатъев сказать затруднился.

Неожиданно впервые из уст бывшего главы Банка России прозвучали сомнения в отношении целесообразности наращивания Россией военных расходов. Он напомнил, что расходы на национальную оборону в 2013 году уже составили 3,2% ВВП, а в 2016 году увеличатся до 3,9% ВВП. Правда, было оговорено, что докладчик не является специалистом в военных вопросах и, наверное, «объем этих расходов соответствует уровню внешних угроз». Однако далее докладчик проводит сравнение с аналогичными расходами в других странах. В европейских странах НАТО «нормальным» считается объем военных расходов в размере 2% ВВП. В странах БРИКС оборонные расходы также существенно ниже, чем в России: Индия — 2,5% ВВП, Китай — 1,7%, Бразилия — 1,3%.

В отличие от многих наших доморожденных «кейнсианцев» Игнатъев оценивает воздействие этих расходов на экономику как безоговорочно отрицательное. «Высокие оборонные расходы отвлекают национальные ресурсы от их более производительного использования и являются фактором, замедляющим экономический рост».

Критике были подвергнуты не только завышенные военные расходы, но и так называемые мегапроекты, в частности обсуждаемый проект строительства высокоскоростной магистрали Москва — Казань стоимостью 1 трлн руб. Докладчик специально оговорил, что принципиальным противником мегапроектов он не является. Тем не менее его очень настораживает, во-первых, крайняя неопределенность относительно оценки затрат и результатов и, во-вторых, асимметрия в силе влияния при принятии решения о реализации проекта, с одной стороны — лиц, заинтересованных в реализации проекта, и потенциальных противников — с другой. Как быть? Игнатъев полагает, что ничего другого нельзя придумать, кроме жесткого публичного обсуждения с участием независимых экспертов, всего экспертного сообщества.

Особо было подчеркнута, что для перспектив экономического роста чрезвычайно важна финансовая стабильность. Необходимо, чтобы правительство продолжило проводить жесткую бюджетную политику с целевым дефицитом федерального бюджета не более 1% ВВП и предельным отношением госдолга к ВВП не более 15%, максимум 20% (для нас 20% — это как 80% для европейских стран). Последнее, как можно судить по ранее сказанному, обусловлено известной моноструктурой российского экспорта.

Далее Игнатъев перешел к рекомендациям для политики Банка России: «Лучшее, что может сделать для экономического роста Центральный банк, — это обеспечить низкие и стабильные темпы инфляции и поддерживать финансовую стабильность. Предложения о том, чтобы в интересах экономического роста резко стимулировать кредитную активность российских банков или манипулировать курсом рубля, мы не разделяем».

Указано было и на низкую эффективность выполнения государством своих функций. В качестве примера низкой собираемости налогов фигурировали акцизы на алкоголь. Оценка Игнатъевым нелегальной доли рынка — более одной трети. Потери бюджета — более 100 млрд руб. в год. Более близок бывшему председателю Банка России вопрос о незаконном выводе средств за рубеж и обналичивании. Он заметил, что сообщения о таких историях со ссылкой на правоохранительные органы часто мелькают в прессе. Но дальше — тишина. При этом ясно, что «деньги не появляются из воздуха». У любых денег есть свой источник. Им могут быть, например, откаты при госзакупках, незаконный возврат НДС, оплата «серого» импорта и т. д. На первоначальный источник правоохранительные органы могут выйти путем последовательного направления запросов в банки. Но почему-то этого не делается.

В заключение Игнатъев представил, как он специально подчеркнул, личные (а не Банк России) оценки потенциала экономического роста при условии проведения всех необходимых реформ. «Если изменить структуру расходов бюджета в пользу расходов, направленных на экономическое развитие, обеспечить жесткую публичную экспертизу крупных инвестиционных проектов, улучшить государственное регулирование экономики, то можно повысить среднегодовые темпы экономического роста до 3,5%». Только в этом случае доля России в мировом ВВП не будет сокращаться.

В свете развернувшихся вскоре событий есть все основания полагать, что этим надеждам бывшего председателя Банка России сбыться не суждено.

Зарубежным лауреатом Международной медали им. В.В. Леонтьева стал, как уже упоминалось выше, Вацлав Клаус. Личность явно незаурядная — экономист, реформатор и человек, неизменно придерживающийся оригинальных взглядов и не скрывающий их, евроскептик и либертарианец, более 10 лет бывший президентом Чехии. Член основанного Фридрихом фон Хайеком общества «Мон Пелерин» и сотрудник Института Катона (США), в настоящее время Клаус возглавляет в Чехии исследовательский институт, названный его именем (Институт Вацлава Клауса).

Из работ Клауса стоит выделить книгу «Голубая планета в зеленых кандалах» (2007), направленную против современного энвайронментализма. В 2013 году он издает в Институте Катона еще одну книгу — «Европа: крушение иллюзий», в которой пишет о зарегулированной экономике Европы, дополнительно обремененной тяжелым грузом социальных и энвайронменталистских требований.

Очевиден скепсис Клауса по отношению к области интересов Василия Леонтьева. Он отмечает, что сам никогда не работал в этой сфере и, более того, никогда в полной мере не понимал и не ценил эту область экономических исследований. Его поколение экономистов, пришедшее в мир экономики полвека назад, всегда больше интересовалось дебатами об экономических системах и экономических реформах, чем методами улучшения деятельности планировщиков или других правительственных руководителей. Чехословацкая экономическая реформа 1960-х имела больше отношения к рыночной, чем к плановой экономике (или к межотраслевому балансу).

Главной «наградой» Клаус считает выпавший ему шанс играть важные государственные роли в Чехословакии, а затем в Чехии, занимая должности министра финансов и премьер-министра в первые годы после падения коммунизма. Это время дало возможность подготовиться и осуществить фундаментальную системную перемену, которую привыкли называть трансформацией. «Коммунистический режим был миром постоянных „реформ“, или квазиреформ, и это было причиной того, что мы отказались от термина *реформа*, когда мы хотели говорить о *реальной перемене*. Реформа есть нечто, что делается внутри системы, не изменяя ее».

Клаус особо подчеркивает, что *сложную систему изменить невозможно*. Любое такое изменение является *смесью спонтанной эволюции и политического конструктивизма*, где политические лидеры (и их научные советники) представляют только одну часть всего процесса. «Политические изменения в нашей части мира предшествовали экономическим изменениям. Миллионы наконец-то свободных людей, живо заинтересованных этим новым экспериментом, хотели жить, не будучи организованными, не контролируемые никем, и не было никакого способа помешать им так жить». По крайней мере на родине Клауса. Полное системное изменение *не есть упражнение в прикладной экономике*. «Политики, — заявляет Клаус, — вышедшие из научных кругов, как я, поняли очень быстро, что все эти изошренные теории оптимальной последовательности реформенных мер были практически неприменимы».

Далее Клаус сосредоточился на двух темах: во-первых, на макроэкономической дилемме: либерализация цен и внешней торговли или заранее созданная стабильная макроэкономическая ситуация? Во-вторых, на институциональной дилемме: либерализация, дерегулирование, приватизация *до* или *после* того, как выстроена прочная институциональная структура? Для большинства экономистов первая тема была концептуально сравнительно простой. Они знали, что нельзя либерализовать цены и внешнюю торговлю, не достигнув определенного уровня макроэкономического равновесия, иначе либерализация приведет к галопирующей инфляции или к гиперинфляции вместе с огромным сальдо платежного баланса.

«В моей стране, — сказал Клаус, — была самая низкая инфляция, так как мы унаследовали относительно невысокий уровень макронеравновесия, а также вследствие того, что денежно-кредитная и налогово-бюджетная политики, которые мы проводили сразу после падения коммунизма, были чрезвычайно осторожными». Он вспоминал, что первый посткоммунистический государственный бюджет Чехословакии (за 1990 год) был профицитным, и он лично потратил очень много своих политических очков, пробивая его через парламент.

Вторая тема была и остается спорной. Клаус обратил внимание на то обстоятельство, что наши различные, порою очень шумные критики — ака-

демичные, оторванные от реальности экономисты, особенно приверженцы всех вариантов институциональной школы; политические оппоненты всех видов и расцветок, резко настроенные против радикальных и фундаментальных системных изменений; верующие во все виды третьих путей и в то, что сложное человеческое сообщество можно эффективно и продуктивно вдохновить сверху, — приводили самые разные и противоречивые аргументы, утверждая, что можно было бы задержать быстро меняющиеся спонтанные процессы, пока правительство не обеспечит «эффективную» институциональную основу. Им хотелось так называемой диктатуры закона со всей необходимой нормативно-правовой базой, обеспечивающей в первую очередь институты и только потом развитие рыночной экономики. По мнению Клауса, это была полная чушь, и это следует именно так называть, причем громогласно, по крайней мере *здесь и сейчас*.

По словам Клауса, оппоненты не видели или не хотели видеть, что внедрение и реализация этих мер могут не совпадать во времени. Институциональная структура и власть закона *должны развиваться, они не могут быть «внедрены»*. Чтобы довести их до совершенства, потребуются годы или десятилетия, а не несколько дней или недель. «Но нас в этом отношении покровительственно поучали, что можно назвать бестактным и бездумным поведением некоторых наших западных коллег и некоторых внутренних оппонентов, которые хотели остаться в роли отстраненных комментаторов или сторонних наблюдателей. Весьма удобное и комфортное положение».

Клауса изумляет то обстоятельство, что мы до сих пор натываемся на политически заманчивую, но в реальности несуществующую дилемму: *шоковая терапия против градуализма*. Все те, кто был вовлечен в реальный процесс трансформации (а не просто комментировал или критиковал его), уже годами утверждают, что такого выбора никогда не существовало. В какой-то момент стало необходимо осуществить *критическую массу реформ*, для граждан наших стран это должно было стать явным признаком того, что мы настроены серьезно и полны решимости изменить страну. После этого единственным уместным законом стало правило: «реализовать любую подготовленную меру, как только появлялась возможность». Критика в адрес почти всех подлинных реформаторов — как проводников «шоковой терапии» — является несправедливым политическим обвинением. Градуализм не есть программа. Это есть — и был — удобный способ избежать реальных преобразований. Продолжать подобного рода диспуты с такими людьми, как Джозеф Стиглиц и его апологеты, с очевидностью непродуктивно.

По утверждению Клауса, «шоковой терапии» не существует. Существует то, что во многих случаях определенно можно назвать «ошибочной терапией»:

- либерализация цен без контроля над макроэкономической ситуацией;
- либерализация цен и внешней торговли по отдельности, а не одновременно;
- слишком поздняя приватизация экономики, чтобы сделать возможной так называемую спонтанную приватизацию (в руки старой номенклатуры), чтобы дешево продать страну за рубеж и т. д.

Переходя к России, Клаус сказал, что в 1990-е годы в России не было понятной и широко распространенной *концепции* трансформации, каковая элементарно могла бы сориентировать людей и дать им надежду на будущее. Наблюдалось *отсутствие контроля над макроэкономической ситуацией и объемом денежной массы*, что привело к очень высокой и, следовательно,

дестабилизирующей инфляции. Клаус также видит проблему в *неспособности сформировать подлинные политические партии* и, соответственно, подлинную плюралистическую политическую систему.

Клаус сделал упор на том, что во многих частях света постоянно существует необходимость масштабных реформ. Европа в особенности нуждается не только в реформах, но и в немедленных глубоких системных переменах. Нынешние европейские проблемы не случайны — их не импортировали из зарубежья. Проблемы не были вызваны непродуманными действиями и событиями в Греции или в любой другой стране Европейского Юга.

По мнению Клауса, происхождение этих проблем — системное в двух смыслах. *Европейская экономическая и социальная система, так называемая Soziale Marktwirtschaft (социальная рыночная экономика), не дает возможности для экономического роста. Централистская и бюрократическая европейская модель интеграции, основанная на идее «как можно более тесного союза европейских народов» (ever-closer Europe), губит разнообразие традиций и важнейшую европейскую ценность — демократию.*

В заключение Клаус сказал: «Именно по этой причине Европа сегодня должна сделать то, что мы сделали 20 лет назад, — Европа должна изменить систему. Косметические изменения, предлагаемые и реализуемые европейскими властями в настоящее время, напоминают мне о реформах Леонида Брежнева в эпоху Советского Союза».

*А. Заостровцев*

## ПЕРВЫЙ СИМПОЗИУМ ИМЕНИ Т. И. ЗАСЛАВСКОЙ «СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ»

**В** Новосибирске 16—17 мая состоялся Первый симпозиум им. Т. И. Заславской «Социальные вызовы экономическому развитию». Организатор мероприятия — Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Симпозиум прошел при поддержке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и Группы компаний АКИГ.

Первый день работы Симпозиума открыла пленарная дискуссия «Социальные вызовы экономическому развитию», ее модератором выступил ректор РАНХиГС Владимир Мау. Участники обсудили тренды в экономике последних лет, а также указали на «узкие места» социальной сферы, ставшие серьезным вызовом экономическому развитию страны. 20 лет в России только велась дискуссия о том, что можно считать приоритетами экономической политики государства, напомнил участникам мероприятия модератор. Теперь же, когда постулат о том, что «человек является не только объектом экономической политики, но и ее субъектом», признан, перед экономикой встали новые вопросы и задачи.

О некоторых приоритетных направлениях социальной политики рассказала Заместитель Председателя Правительства РФ Ольга Голодец. Она подчеркнула значимость и актуальность работ Т. И. Заславской для современной социальной экономики. «Ключевые вопросы, которые сегодня стоят перед государством, — решение проблемы старения и сокращения населения, — сказала она. — Демография является сегодня нашим абсолютным приоритетом, ее задачи — одни из самых трудноуправляемых: можно ли с помощью экономических и неэкономических стимулов повлиять на решение семьи родить ребенка?» Как отметила Зампред Правительства РФ, это возможно, если сделать, например, упор на создание комфортных условий для женщин, совмещающих материнство и профессию. Такая программа применяется в качестве пилотной в ряде регионов РФ, но благодаря хорошему результату будет распространена на всю страну.

Ольга Голодец перечислила сложные аспекты социально-экономической политики, такие как проблема рынка труда и занятости в регионах, которую правительство решает путем создания «программ новой занятости» и стимулирования работодателей для привлечения рабочей силы в регионы — оплатой переезда работника, обучения и социальной адаптацией. Помимо этого она обратила внимание на модернизацию здравоохранения, которая должна привести к снижению уровня смертности. Говоря о прогнозах развития экономики, спикер отметила, что здесь «есть шанс изменить экономические тенденции, влиять на них».

Временно исполняющий обязанности Губернатора Новосибирской области Владимир Городецкий продолжил тему экономической политики в разрезе человеческого капитала, но с территориальной спецификой. Он отметил,

что вызовы конкурентоспособной экономики имеют прикладной характер, и рассказал о работе, ведущейся в Новосибирской области. Так, в основу развития промышленности в регионе легли кластерные подходы и парковые проекты, которые когда-то были пилотными, а сейчас уже доказали свою эффективность. Стратегические приоритеты при этом определены базовыми документами, в частности концепцией устойчивого развития до 2030 года.

На заседании выступил Председатель Сибирского отделения Российской академии наук, академик Российской академии наук Александр Асеев. Он акцентировал внимание на развитии технологического потенциала региона. «Переход на шестой технологический уклад достоин стать нашей национальной идеей. В Сибири есть для этого потенциал, есть новые технологии», — отметил он. Спикер рассказал о существующих соглашениях, совместной работе с Федеральным агентством научных организаций. Комментируя его слова, руководитель ФАНО Михаил Котюков подчеркнул, что наука лежит в основе всех социальных и экономических процессов.

Директор Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС Татьяна Малева напомнила о той огромной роли, которую сыграла Т. И. Заславская в развитии российской экономической науки: «Мы знали, что общаемся с живым классиком». «Социальные факторы сегодня вышли на первый план — это не мода, не вымысел, а реальный процесс», — отметила Татьяна Малева и подчеркнула, что экономический рост невозможен без активизации социальных факторов. Российский рынок труда ждет сокращение экономически активного населения и предложения на рынке труда, и это новый вызов экономике, на который нужно искать ответ. В своем выступлении докладчик также коснулась пенсионной системы: к 2030 году практически сравняется численность пенсионеров и работников — плательщиков взносов в пенсионную систему, поэтому пенсионная реформа не закончилась и будут продолжаться поиски новых решений по ее оптимизации. Актуальным, по мнению Татьяны Малевой, должно стать новое направление социальной политики — программа активного долголетия.

В течение первого дня Симпозиума им. Т. И. Заславской также прошли панельная и экспертная дискуссии «Социальное развитие Сибири» и «Социология и власть: пусть к диалогу». В них приняли участие ведущие российские экономисты, социологи, регионалисты, политологи, а также представители законодательной власти в российских регионах. В их число вошли такие значимые эксперты, как директор Независимого института социальной политики Лилия Овчарова, профессор географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова Наталья Зубаревич, директор Аналитического центра Юрия Левады Лев Гудков, президент Фонда «Перспектива» Леонид Гозман.

Второй день работы мероприятия начался с мемориальной сессии «Татьяна Заславская — Ученый и Учитель». Ее открыл Директор Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, академик РАН Валерий Кулешов. Он рассказал о трудах Татьяны Заславской, которые легли в основу Новосибирской социально-экономической школы. «Собрались мы здесь для того, чтобы ответить на ряд важнейших социально-экономических вопросов... Я думаю, что в этом как раз и заключается наш долг и память перед таким человеком, каким была Татьяна Ивановна Заславская», — сказал он.

«Жизнь некоторых людей длится гораздо больше, чем физическая. И в полном объеме это относится к человеку такого масштаба, как Татьяна

Ивановна. Поэтому, когда мы ее потеряли, нам стало ясно, что лучшее, что мы можем сделать, — это продолжать те исследования, усилить ту школу, развивать те направления, которые были заложены Татьяной Ивановной», — добавила Татьяна Малева.

О Татьяне Заславской рассказал заведующий кафедрой экономической теории и политики РАНХиГС, академик РАН Абел Аганбегян: «С самого начала она проявила себя как исследователь фундаментальный. В моем представлении, она настоящий Ученый с большой буквы. Ученые бывают разные: подавляющее большинство разрабатывают какую-то крупную проблему, обычно ранее поставленную выдающимся человеком... И редко встречается ученый, который сам создал целое большое направление науки. Татьяна Ивановна принадлежит ко второму, малочисленному классу».

Работа Заславской продолжается, сказала заведующая отделом социальных проблем ИЭОП СО РАН Татьяна Богомолова. «Школа прошла первый этап обучения научности на „хорошо“ и „отлично“ под руководством Татьяны Ивановны, но она не утратила полученных знаний и компетенций и на нынешнем этапе, активно осваивая и применяя при этом уже и качественный подход», — отметила она.

На сессии участники увидели фотографии Татьяны Ивановны Заславской разных лет и на разных этапах ее научной и общественной деятельности. Самые значительные события этой яркой жизни прокомментировала заведующая кафедрой социально-экономических систем и социальной политики НИУ ВШЭ Марина Шабанова, много лет проработавшая с Татьяной Ивановной.

В рамках Симпозиума также состоялись сессии «Исследования социальных изменений», «Социальная и экономическая жизнь в российских селах», «Процессы и субъекты на рынке труда и в системе образования», «Социально-экономическое неравенство: формы, масштабы, факторы» и «Демография и семья: процессы и политика». Во время их работы участники представили и обсудили доклады об исследованиях в основных сферах экономической и социологической науки, которые были начаты Татьяной Ивановной Заславской и продолжены ее учениками, коллегами и последователями.

По завершении Симпозиума его участники получили возможность ознакомиться с главными достопримечательностями Новосибирска и Академгородка.

*В. Дергоусов*

Уважаемые читатели!

В редакции вы можете приобрести отдельные номера журнала «Экономическая политика» за 2006—2013 годы.

Все номера журнала имеются в наличии.

**Цена 1 номера за 2006—2012 годы — 50 рублей.**

**Цена 1 номера за 2013 год — 150 рублей.**

Выходящие в 2014 году номера можно приобрести в редакции.

**Цена 1 номера за 2014 год — 200 руб.**

Вы также можете подписаться на наш журнал по каталогу «Роспечать».

Индекс — 81184.

**Справки по телефону: (495) 933-80-52**

**E-mail: [ec\\_policy@anx.ru](mailto:ec_policy@anx.ru)**

---

Позиция авторов представленных в номере статей не всегда совпадает с позицией издателей журнала. Перепечатка, перевод, а также размещение материалов журнала «Экономическая политика» в Интернете только при согласовании с редакцией. При использовании материалов ссылка на журнал обязательна. Публикуемые материалы прошли процедуру рецензирования и экспертного отбора.

**Издатель:** АНО «Редакция журнала „Экономическая политика“».

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (РОСКОМНАДЗОР). Свидетельство ПИ № ФС77-25546.

**Адрес редакции:** 119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82.

**Тел.:** (495) 933-80-52. **E-mail:** [mail@ecpolicy.ru](mailto:mail@ecpolicy.ru). **Сайт:** [ecpolicy.ru](http://ecpolicy.ru).

**Индекс журнала** в каталоге агентства «Роспечать» — 81184.

**Над номером работали:** Е. Антонова (научное редактирование), О. Федосова (литературное редактирование и корректура), Ш. Кашаф, Ю. Гнесина.

**Отпечатано в типографии** ООО «Формула цвета». 117292, Москва, Нахимовский просп., д. 32.

Тираж 1000 экз.

---

The position of the authors represented in the papers does not always coincide with the position of the publishers of the journal. Reproduction, translation, and placement of the journal "Ekonomicheskaja Politika" [Economic Policy] on the Internet is allowed only in agreement with the publisher. The reference to the journal is required. Published materials underwent procedure of reviewing and expert selection.

**Publisher:** ANO "Journal 'Ekonomicheskaja Politika'".

The journal is registered by the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR). PI certificate number FS77-25546.

**Editorial address:** 82, Vernadskogo av., Moscow, 119571, Russian Federation.

**Tel.:** +7 495 9338052. **E-mail:** [mail@ecpolicy.ru](mailto:mail@ecpolicy.ru). **Website:** [ecpolicy.ru](http://ecpolicy.ru).

**The editorial staff:** E. Antonova (scientific editing), O. Fedosova (literary editing and proofreading), Sh. Kashaf, J. Gnesina.

**Printed by** "Formula Tsveta" Ltd. Address: 32, Nakhimovsky prosp., Moscow, 117292, Russian Federation. 1000 copies.