

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ**

2-11

**СОЦИАЛЬНЫЕ
ФАКТОРЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РОСТА**

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

**МОСКВА
2011**

УДК 332(470+571)
ББК 65,9(2Рос)
Э 40

**Центр социальных научно-информационных
исследований**

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

Н.А. Макашева – д-р экон. наук, председатель,
Г.В. Семеко – канд. экон. наук, зам. председателя,
В.С. Автономов – чл.-кор. РАН,
Н.И. Иванова – чл.-кор. РАН,
Е.В. Виноградова – канд. экон. наук

Редактор и составитель выпуска –
канд. полит. наук *С.С. Костяев*

Экономические и социальные проблемы России:
Э 40 Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ.
исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред.,
и др. – М., 2011. – **№ 2: Социальные факторы экономиче-
ского роста** / Ред.-сост. вып. Костяев С.С. – 156 с.

Рассматривается состояние социального и человеческого капитала и его роль в обеспечении устойчивого экономического роста. Особое внимание уделяется качеству рабочей силы и определяющим его факторам (уровень профессиональной подготовленности, состояние здоровья, степень социальной защищенности и др.).

Для научных работников, специалистов в области государственного управления, преподавателей вузов, аспирантов, студентов.

The state of social and human capital is studied, and its role in securing steady economic growth. The main topics are quality of labor force and its determinants (level of professional training, health, level of social security etc.)

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

УДК 332(470+571)
ББК 65.9(2Рос)

ISSN 1998-1791

© ИНИОН РАН, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
---------------	---

СОСТОЯНИЕ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ И СИСТЕМА МЕДИЦИНСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

<i>Е.А. Пехтерева.</i> Реформирование системы здравоохранения России и опыт других стран.....	8
<i>С.С. Костяев.</i> Реформа здравоохранения в США	32

МИГРАЦИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И РЫНОК ТРУДА КАК ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

<i>Б.Г. Збышко, Л.Б. Луцицкая.</i> Занятость населения в России: Правовое регулирование	46
<i>Б.Г. Збышко, А.Н. Демченко, М.П. Демченко, Н.А. Демченко.</i> Страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в ФРГ: Образец для России?	54
<i>В.И. Шабаява.</i> Рынок труда и иммиграционная политика в ФРГ	66
<i>Е.Е. Луцкая.</i> Иммиграция в США: Ее роль в экономике и иммиграционная политика американского правительства	87

СИСТЕМА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ДВИГАТЕЛЬ ИЛИ ТОРМОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ?

<i>Г.В. Семеко.</i> Отдельные проблемы пенсионной системы США	105
<i>С.Н. Куликова.</i> Пенсионные системы в ЕС	115

**ИЗМЕНЕНИЕ УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ
РАБОЧЕЙ СИЛЫ КАК ДЕТЕРМИНАНТА
РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ**

Г.В. Семено. Профессиональное образование и рынок труда
в России: Проблемы взаимодействия 125

ВВЕДЕНИЕ

В последние десятилетия в мировой экономической теории и практике изменилось понимание социальной политики. Если ранее она рассматривалась как набор дорогостоящих и малоэффективных перераспределительных мер, призванных снизить социальное и имущественное неравенство, то сейчас делается попытка поставить ее на службу экономическому развитию. Многие страны пытаются переместить акцент с прямых на непрямые социальные расходы. Проще говоря, людям вместо рыбы дают удочку для ее ловли. А именно: выплаты и пособия из бюджета заменяются налоговыми вычетами, программами повышения квалификации и т.п.

В нашей стране также предпринимаются меры, основанные на новом понимании социальной политики: государство предоставляет налоговые вычеты: на получение образования, в связи с покупкой жилья, в связи с оплатой дорогостоящего лечения и т.п. Однако эффективность подобных мер российского правительства невелика, так как немногие обладают достаточным уровнем благосостояния, чтобы сначала позволить себе платное высшее образование, покупку жилья, а потом получить налоговый вычет по этим расходам.

В условиях выхода из мирового экономического кризиса многие страны переоценивают роль социальной и демографической политики как одной из мер государственного регулирования экономики. Ранее, в рамках кейнсианской концепции, социальные расходы рассматривались в качестве одного из инструментов экономической политики, позволяющих стимулировать спрос и тем самым подтолкнуть рост экономики. Сейчас становится очевидным, что дополнительные траты из федерального бюджета далеко не всегда ведут к выходу из кризиса. Последний пример – США, потратившие триллионы долларов на антикризисные меры, однако данные по безработице и ипотечному рынку за май 2011 г. не вызывают оптимизма у экономических обозревателей. Вероят-

ность так называемого японского сценария 20-летней стагнации крайне высока.

Одна из наиболее животрепещущих сфер социальной политики – медицинское обслуживание. В России на это направление государство тратит около 3,4% ВВП. После вступления в законную силу Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан РФ» этот показатель должен достигнуть 5%. И даже после этого данный индикатор будет в два раза меньше совокупных расходов на здравоохранение в ЕС, и в три раза – чем в США. В новом законе четко определяется перечень услуг, покрываемых системой обязательного медицинского страхования, и механизм их финансирования. Отныне люди выбирают страховую компанию, которую ранее определял работодатель.

В США Барак Обама также предпринял реформу здравоохранения. Первоначально планировалось создание новой программы государственного медицинского страхования, которая бы предоставляла услуги тем, кто недостаточно беден, чтобы пользоваться Медикейд, и недостаточно стар для Медикэр (только люди, достигшие 65 лет, могут пользоваться этой программой). Однако противодействие частных страховых компаний привело к компромиссному варианту: людям, которые не могут себе позволить полис добровольного страхования в частной медицинской компании, государство будет выделять субсидии на приобретение такого полиса. Кроме того вводится целый ряд новых регуляторных мер, ограничивающих деятельность страховщиков.

Государственное регулирование рынка труда в таких аспектах как занятость, страхование от несчастных случаев, миграционная политика (приток иностранной рабочей силы) также является важным аспектом социальной и демографической политики. Данная проблема особенно актуальна в связи с естественной убылью населения, характерной для России, ФРГ и ряда других стран. Правительства разных стран мира по-своему пытаются отвечать на этот вызов: ФРГ пытается делать акцент на привлечении немцев из России и других стран Восточной Европы, США исходят, преимущественно, из профессиональных качеств мигрантов. В связи с этим ужесточение миграционного законодательства в России вызывает недоумение.

Еще одна важная сфера социальной политики – пенсионная система, которая особенно актуальна для нашей страны. Всемирный банк прогнозирует, что к 2040 г. число работников и пенсионеров в России сравняется, если не будет повышен пенсионный

возраст. Как прогнозируют экономисты Всемирного банка, если не увеличить нынешние нормативы отчислений с заработной платы в Пенсионный фонд РФ (а они и так очень высоки), то отношение средней распределительной пенсии к зарплате в России упадет к 2040 г. с 34,7 до 14,4%. Если взрослые россияне не сделают пенсионных сбережений, то их малочисленные дети просто не смогут их прокормить, считают эксперты. Для решения этой проблемы почти 10 лет назад была проведена пенсионная реформа. Пенсия должна состоять из трех частей: базовой, страховой и накопительной. Средства последней граждане должны были направить в управляющую компанию или негосударственный пенсионный фонд по своему выбору. Однако более 90% россиян соответствующего возраста не озаботились этим выбором и средства их накопительной части пенсии находятся в управлении государственных банков, которые крайне ограничены в своей инвестиционной политике, что приводит не к увеличению пенсионного капитала, а наоборот, к сокращению вследствие инфляции. Опыт функционирования пенсионных систем зарубежных стран – США, Чили, государств – членов ЕС не дает однозначного рецепта по исправлению ситуации.

И наконец, инвестиции в человеческий капитал, повышение уровня квалификации рабочей силы, несомненно, важны и как инструмент стимулирования экономического роста, и как отдельная сфера социальной политики, обеспечивающая времяпрепровождение молодежи.

Сборник статей состоит из четырех глав, посвященных различным аспектам социальной и демографической политики. В первой главе «Состояние здоровья населения и система медицинского обеспечения» анализируются реформы здравоохранения, проводимые российским и американским правительствами. Во второй главе «Миграция человеческих ресурсов и рынок труда как факторы экономического роста» рассматриваются различные аспекты рынка труда в России и за рубежом: законодательство о безработице в нашей стране, система социального страхования работников в ФРГ, проблемы рынка труда и иммиграции в ФРГ, иммиграционная политика в США и ее влияние на американскую экономику. В третьей главе «Система пенсионного обеспечения: Двигатель или тормоз экономического роста?» освещены проблемы пенсионных систем США и ЕС. В четвертой главе «Изменение уровня квалификации рабочей силы как детерминанта развития экономики» изучено влияние системы профессионального образования на рынок труда в России.

СОСТОЯНИЕ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ И СИСТЕМА МЕДИЦИНСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Е.А. Пехтерева

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РОССИИ И ОПЫТ ДРУГИХ СТРАН

В настоящее время система здравоохранения России сталкивается как со специфическими проблемами, обусловленными особенностями ее социально-экономического развития, так и с общими проблемами в области обеспечения здоровья населения, имеющими глобальный характер.

В широком смысле система здравоохранения объединяет следующие понятия:

- все виды деятельности, главная цель которых состоит в продвижении, восстановлении и поддержании здоровья;
- меры, непосредственно направленные на обеспечение здоровья и лечение болезни, т.е. система оказания медицинских услуг;
- более широкие меры, направленные на поддержание здоровья, например здоровый образ жизни, охрана окружающей среды;
- некоторые виды деятельности и услуги, которые не имеют первоначальной целью обеспечение здоровья, но оказывают на него существенное косвенное влияние, например образование или жилье.

Таким образом, понимание того, что представляет собой система здравоохранения, может быть различным. Однако чаще всего речь идет о медицинской помощи. Как бы ни рассматривалась система здравоохранения – более узко или более широко, оказание медицинской помощи составляет ее основу. Традиционно Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) оценивает вклад медицинской помощи в поддержание здоровья населения в 20%,

отдавая решающую роль образу и условиям жизни, экологии, питанию и т.д. Однако в последнее время появились исследования, которые показывают, что роль медицинской помощи, ее возможности в связи с развитием новых технологий больше. В связи с этим появилось понятие «смертность, которую можно избежать» (*avoidable mortality*). Это очень важно, так как обеспечение доступа к медицинской помощи – своевременно и качественно – это задача, которая поддается управлению со стороны государства, в то время как другие включают сферу личной жизни человека, на которую влиять гораздо сложнее. Обеспечение доступа к медицинской помощи вместе с развитием системы здравоохранения стало задачей не только социальной, но и политической.

Принципиальной задачей системы здравоохранения является обеспечение:

- права на охрану здоровья;
- возможности гражданам получить достойную медицинскую помощь качественно и своевременно (17).

Системы здравоохранения в зарубежных странах

Существует множество классификаций систем здравоохранения, однако, как правило, эксперты сводят их к трем классическим моделям:

- 1) модель Бисмарка (немецкая),
- 2) модель Бевериджа (английская),
- 3) модель Семашко (советская).

В настоящее время системы здравоохранения развитых стран строго не укладываются ни в одну из этих моделей. Современные системы здравоохранения стали, по сути, настолько гибридными, что порой трудно сказать, какая модель взята за основу.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в свою очередь выделяет три вида моделей систем здравоохранения: государственную (бюджетную), социально-страховую и рыночную (частную). В разных странах могут встречаться признаки как одной, так и другой систем здравоохранения.

Характерными особенностями государственной модели являются: бесплатность медицинских услуг, их финансирование из государственного бюджета, государственная монополия на поставку медицинских услуг и управление системой здравоохранения. Недостаток этой модели – ее неэффективность: она дорого обходится государству и в конечном итоге требует повышения на-

логов. С учетом тенденции старения населения, развития медицинской науки и внедрения новых, иногда очень дорогостоящих способов лечения возрастает необходимость увеличения расходов на здравоохранение практически во всех странах. Государственная система не в состоянии полностью нести все расходы. Кроме того, государственная система здравоохранения сопряжена с ограниченностью выбора лечащих врачей и лечебно-поликлинических учреждений (ЛПУ) для пациентов; большими очередями; неравенством в получении медицинской помощи в зависимости от социального положения и места проживания; ограничением нововведений и бюрократизмом (5).

Государственная модель существовала в СССР и странах бывшего Восточного блока до 1991 г. Она была разработана первым народным комиссаром здравоохранения РСФСР Н.А. Семашко. Модель была нацелена на профилактику заболеваний и доступность медицинских услуг населению. Система Семашко – советская модель здравоохранения, хотя и подвергается сегодня справедливой критике, в свое время была действительно передовой. Только централизованная государственная медицина могла эффективно справиться с массовыми эпидемиями, охватившими страну после 1917 г. За 1926–1972 гг. средняя продолжительность жизни в СССР увеличилась на 26 лет. Показательно, что в 1978 г. ВОЗ на конференции в Алма-Ате рекомендовала изучать опыт модели Семашко и использовать отдельные ее элементы другим странам. В настоящее время по модели Семашко действует система здравоохранения на Кубе.

Системе Семашко оказалась близка по характеру так называемая система Бевериджа. Она названа именем лорда Уильяма Бевериджа, который во время Второй мировой войны по поручению Уинстона Черчилля разработал программу послевоенной социальной реконструкции Великобритании. С 1945 г. там начала формироваться система социальной защиты, включающая предоставление государственных гарантий для населения, установление обязанности работодателя обеспечить социальное страхование наемных работников с их частичным участием, а также предусматривающая обязанности работника по дополнительному личному страхованию. Обеспечивались базовые условия жизнедеятельности – государственное (бесплатное) здравоохранение, равные возможности семьям в воспитании детей (пособия на детей) и т.п.

Оплата работы врачей в соответствии с системой Бевериджа формировалась в зависимости от количества зарегистрированных

пациентов, их пола, возраста и социального статуса. Для престарелых, детей до четырех лет, женщин фертильного возраста и жителей бедных районов предусматривались более высокие выплаты. Подушевая оплата включала и средства для стационарного лечения, что позволяло избежать необоснованной госпитализации, когда лечение в домашних условиях эффективнее и дешевле. Основной принцип оплаты – деньги следуют за пациентом – оставлял пациентам право свободного выбора врача, а сумма гонорара зависела от числа пациентов (5).

Считается, что английская система стимулирует врача общей практики своевременно проводить профилактическую работу: это дешевле, чем бороться с последствиями развившейся болезни.

Однако расчет Бевериджа на то, что бесплатная государственная медицина позволит не только лучше лечить пациентов, но и приведет к снижению расходов на здравоохранение, не оправдался. Расходы, наоборот, увеличились в несколько раз. Требования пациентов к здравоохранению возросли, как только стало очевидным, что за лечение пациенту не нужно платить. Врачей стали вызывать на дом, порой без малейшей необходимости. Врачи начали формировать спрос и предложение в абсолютно нерегулируемых условиях: нередко у людей со здоровыми зубами оказывались «запломбированными» 20 зубов, людям с нормальным зрением выписывали очки, а аппендицит начали вырезать повсеместно в профилактических целях.

Все это вынудило правительство Великобритании реформировать систему здравоохранения и ввести регулирующие меры: во-первых, были узаконены так называемые соплатежи, обязывающие пациента оплачивать часть лечения, во-вторых, каждому пациенту назначался лечащий врач общей практики. Это позволило ограничить доступ пациентов к более дорогим узким специалистам и сократить количество госпитализаций, если в этом не было острой необходимости.

Говоря о британском здравоохранении, необходимо упомянуть его основных реформаторов – Маргарет Тэтчер и Тони Блэра. М. Тэтчер провозгласила новую концепцию развития национальной службы здравоохранения и разрешила объединяться на добровольной основе нескольким врачам общей практики в фондодержателей. Большая группа врачей получала от государства годовой бюджет, включающий средства на лечение и профилактику заболеваний, требующих дорогостоящего стационарного лечения и услуг узких специалистов. Теперь единичный случай тяжелого

заболевания не мог разорить группу фондодержателей, так как их общий бюджет снижал риск банкротства. Такой порядок позволяет Англии расходовать в 1,5–2 раза меньше средств при сопоставимом качестве медицинского обслуживания по сравнению с другими развитыми странами. Тони Блэр, убедившись в эффективности этой меры, сделал объединение врачей в крупные группы фондодержателей обязательным.

В современном мире модификации «бевериджской» модели получили распространение в Швеции, Дании, Ирландии, Италии и некоторых других странах. Они взяли за основу регулируемое государственное (бюджетное) здравоохранение, дополнили его элементами страхования здоровья из других источников финансирования: собственных вкладов пациентов и платежей работодателей. Однако бюджетная основа косвенно формируется и из средств, поступающих от сбора налогов. Под чисто государственное обеспечение попадают низкооплачиваемые слои населения, безработные, инвалиды и пенсионеры.

В Германии, Австрии, Бельгии, Нидерландах, Швейцарии и других странах Центральной и Восточной Европы получила распространение так называемая «бисмаркская» модель, при которой ключевую роль играет финансовое участие предпринимателей, выплачивающих обязательные взносы в установленные законом страховые фонды (5; 12).

В истории систем здравоохранения немецкая модель, созданная канцлером Отто фон Бисмарком в 1881 г., стала первой. Она была призвана сохранять здоровье простых рабочих, которые в Германии того времени рассматривались как потенциальные военнослужащие. Были созданы фонды социального страхования, из которых оплачивались расходы на лечение, выдавались пособия по безработице, пенсии и т.п. Постепенно сформировались так называемые больничные кассы. Две трети взносов поступали в них от самих работников и треть от работодателей. Позднее кассы превратились в страховые компании, а взносы работодателей стали основными (12).

Внедренный вначале гонорарный принцип оплаты услуг врачей был заменен на более прогрессивный метод оплаты за услуги в баллах. Первый метод стимулировал назначение излишних и дорогостоящих процедур, второй позволял регулировать расходы на здравоохранение посредством суммы, выплачиваемой врачам за количество заработанных баллов, исходя из результатов лечения.

Эта модель до сих пор служит основой в здравоохранении Германии и многих стран мира (5).

Что касается США, то там система здравоохранения серьезно отличается от всех остальных. В США не существует единой национальной системы медицинского страхования. Конституция США предусматривает государственное обеспечение медицинской помощью только социально незащищенных слоев населения.

Финансирование здравоохранения в США осуществляется за счет нескольких источников: частных расходов (добровольное медицинское страхование – ДМС и личные средства граждан) и средств, подконтрольных государству, идущих на программы государственных гарантий охраны здоровья (федеральный и региональные бюджеты), а также обязательных отчислений предприятий на программы типа Медикэр и Медикейд. Преимуществами американской системы считаются широкий спектр предоставляемых услуг, гарантии специализированной помощи, должное внимание к пациенту, высокое качество условий госпитализации.

Однако несмотря на то что расходы на медицину в США финансируются преимущественно из частных источников, эта модель обладает, по мнению специалистов, сравнительно низкой эффективностью. Расходы на здравоохранение в США стремительно растут и составляют в настоящее время около 15% ВВП (6). При этом средняя продолжительность жизни американцев (77,8 года) ниже, чем у жителей большинства развитых стран (для сравнения: 80,6 – в Швеции и Швейцарии; 80,2 – в Канаде). Кроме того, высокая стоимость полисов ДМС (70% страховых взносов вносит работодатель и 30% – сам работник) приводит к недоступности медицинской помощи для некоторых слоев населения. В настоящее время в США базовая медицинская страховка недоступна для 30 млн. американцев по причине ее высокой стоимости (4). Подробнее об американском здравоохранении см. следующую статью.

В медицинском страховании Канады доминирует система сберегательных счетов медицинского страхования (СССМС), которые формируются из отчислений работодателей и принадлежат работнику. Незрасходованные на лечение средства накапливаются на счете его владельца, что позволяет снижать расходы как работодателя, так и работника в среднем на 20%. Работники могут инвестировать накопленные таким образом средства, а проценты используют для оплаты более дорогих медицинских услуг. Это дает, с одной стороны, возможность капитализации средств рынка медицинских услуг, с другой – эта система дает потребителям

медицинских услуг уверенность в том, что эти отчисления – их собственность. Однако если пациенту понадобится очень дорогостоящее лечение, для его оплаты накопительного счета может не хватить. Государство может произвести дополнительные страховые платежи – от полного до частичного покрытия в зависимости от возраста и состояния здоровья пациента. Эта модель страхования считается экономной, так как заинтересованное участие пациента устраняет излишние затраты.

Канада расходует на здравоохранение 9,5% от ВВП, что в среднем составляет 2500 долл. на человека. Как показал опрос, большинство канадцев рассматривают идею СССМС как рациональную (72%) и как возможность выбирать услуги, соответствующие потребностям (67%), а также как средство повышения ответственности медицинских работников (55%) (12).

Япония в последние годы добилась бесспорных успехов в улучшении здоровья населения. Страховая медицина начала развиваться с 1972 г., и страхование приобрело общенациональный характер. Оно построено по территориальному принципу и охватывает мелких собственников, членов их семей, инвалидов и безработных. Услуги, предоставляемые этим категориям населения, на 70–90% оплачивает государство. Стоимость лечения строго контролируют врачи-консультанты, органы соцобеспечения и Министерство здравоохранения. Предприятия, государство и сами застрахованные формируют три потока страховых средств. Пособие по временной нетрудоспособности выплачивается с четвертого дня заболевания в сумме 60% от заработка. В среднем на здравоохранение Япония тратит 6,6% от ВВП, при этом акцент делается на профилактику заболеваний.

В соответствии с источником финансирования систем здравоохранения их классифицируют следующим образом:

- системы здравоохранения, финансирование которых преимущественно основано на общем налогообложении. Подобная система существует в Скандинавских странах, Ирландии, Великобритании и странах Южной Европы (Греция, Испания, Италия, Португалия). В этих странах признается роль государственного сектора как основного источника финансирования, что позволяет обеспечить всеобщий доступ населения к службам здравоохранения. Сторону потребителей медицинских услуг представляют органы охраны общественного здоровья;
- системы здравоохранения, основным источником финансирования которых является социальное страхование. При таких

системах (Австрия, Бельгия, Германия, Люксембург, Франция, Швейцария) государство осуществляет строгий контроль либо с целью сдерживания расходов (например, путем установления максимальных страховых взносов), либо обеспечения большей степени равенства и солидарности. Роль потребителей медицинских услуг выполняют страховые компании;

- системы здравоохранения, основанные на социальном страховании, основным источником финансирования которых является налог, взимаемый с работодателей в качестве Единого социального налога (большинство стран Центральной и Восточной Европы, СНГ) (12);

- система здравоохранения, финансируемая преимущественно из частных источников (США).

Рано или поздно все страны сталкиваются с проблемами ограничения расходов на здравоохранение и повышения эффективности использования выделяемых на эти цели средств, но особенно это актуально для стран Восточной Европы и СНГ, недавно отказавшихся от государственной системы финансирования здравоохранения.

Как показала практика, государственная медицина не всегда способна обеспечить необходимое качество медицинской помощи вследствие недостаточного бюджетного финансирования и неэффективного распределения имеющихся средств. Частная медицина доступна не всем. Поэтому система, основанная на медицинском страховании, признана оптимальной формой организации оказания медицинской помощи.

В идеале страховая медицина должна обеспечивать за счет своих источников качественную медицинскую помощь любому застрахованному лицу. В этом заключается социальная функция страховой медицины. Так как периодичность платежей не соответствует периодичности обращения за медицинской помощью, реализуется так называемый накопительный принцип страхования; кроме того, установленная законодательством одинаковая для всех ставка отчислений на нужды страховой медицины формирует денежные средства, затрачиваемые на лечение, в том числе социально незащищенных граждан, тем самым обеспечивая равные объем и качество медицинской и лекарственной помощи любому застрахованному (10).

Сам пациент нередко лишен возможности выбора медицинского учреждения, врача и цен, особенно в экстренных случаях, угрожающих жизни и здоровью. В такой ситуации помогает стра-

ховой фонд (компания) как регулятор отношений врача и пациента. Страховой фонд заинтересован в предоставлении:

- медицинской помощи по минимальным ценам, поскольку страховая премия уже получена и ее должно хватить и на лечение, и на прибыль страховщика;
- качественной помощи, иначе рецидивы заболевания потребуют новых, порой еще больших расходов;
- своевременных профилактических мероприятий, как менее затратных по сравнению с лечением хронических форм заболевания.

Этими принципами обеспечивается более высокое качество лечения при умеренных финансовых затратах. Еще одна важная сторона во взаимоотношениях страховой компании и застрахованного гражданина – работодателя. Дело не только в том, что им нужны здоровые, эффективно работающие сотрудники. Наиболее продвинутые работодатели с помощью пакета социальных услуг удерживают сотрудников в компании сильнее и надежнее, чем за счет увеличения зарплаты. Тем более что страховые отчисления как расходы предприятия не облагаются налогом. Так или иначе, страховой фонд – это посредник, который экономит 20–30% средств за счет рационального использования их, оставляя на свое развитие при надлежащем контроле 1–5%.

Реформирование российского здравоохранения

В России система медицинского страхования появилась в начале XX в., когда была осознана необходимость эффективного решения проблемы медицинского обслуживания населения. Это стало стимулом к формированию системы медицинского страхования населения; в стране была создана сеть республиканских, губернских, уездных и окружных фондов медицинской помощи застрахованным. Данная система существовала в нашей стране до революции 1917 г. и была ликвидирована в связи с внедрением государственной системы здравоохранения.

В СССР развитие медицины носило исключительно экстенсивный характер, когда основными показателями развития медицины были число врачей и медсестер и количество больничных коек. В результате по количеству больничных коек и врачей наша страна резко вырвалась вперед, оставив далеко позади другие страны (в США количество мест в стационарах в 1985 г. было в четыре раза меньше, чем в СССР). Именно бессмысленная гонка за «койко-место» вместо инвестиций в методы диагностики и лече-

ния стала основной причиной проблем советской системы здравоохранения, считают специалисты (12).

Экстенсивное строительство больниц и раздутые штаты врачей привели к нерациональному расходованию средств, что не могло не сказаться на качестве медицинского обслуживания. Многие больницы, особенно районные и сельские, не только не имели необходимого оборудования и медикаментов, но четверть из них – даже централизованного водоснабжения. Медицина перестала быть престижной профессией – 70% врачебного персонала составляли женщины, зарплата медиков не превышала 70% от средне-статистической. Зарплата врача зависела от специализации, квалификации и ученой степени, но не от результатов деятельности. Престижным было получить место в больнице, в то время как места врачей поликлиник, участковых и скорой помощи доставались менее подготовленным специалистам. Больницы максимально раздували коечный фонд и держали их заполненными как можно дольше, поскольку от показателя «койко-день» зависели государственные выплаты больницам. Пациенты обслуживались по территориальному принципу: по месту прописки или работы. При этом они не имели права выбора врача, поликлиники или больницы.

С начала 90-х годов российская система здравоохранения реформируется. В частности, масштабным изменениям подверглись принципы и структура финансирования. Произошел переход от административного регулирования финансирования здравоохранения к регулированию его нормами гражданского права.

С точки зрения экономики и социального обеспечения российская система здравоохранения перестала быть полностью государственной и приобрела черты страховой медицины.

По некоторым оценкам, за период с 1991 по 1998 г. расходы государства на здравоохранение сократились в сопоставимом выражении на 33% (7). Между тем государственные гарантии предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи не менялись. Взносы работодателей отчасти сгладили значительное снижение бюджетных ассигнований в 90-е годы. После 2000 г. расходы на здравоохранение начали постепенно расти. Однако несмотря на то, что с 2001 г. расходы на здравоохранение в России выросли почти в четыре раза (в 2010 г. отечественная медицина получила 430 млрд. руб. из бюджета), бюджетных средств все равно недостаточно для содержания существующей сети медицинских учреждений.

Следует отметить, что на фоне европейских стандартов финансирования здравоохранения Россия выглядит очень скромно.

В списке 53 стран, которые входят в Европейский региональный комитет ВОЗ, Россия находится на одном из последних мест по доле государственных расходов на охрану здоровья в ВВП. Так, по данным ВОЗ, государственные затраты на здравоохранение в России составляют всего 3,4% от ВВП, тогда как в среднем по ЕС этот показатель составляет 6,9% ВВП. Так, в Австрии этот показатель составляет 7,8% ВВП, во Франции – 8,8, а в Чехии – 5,8% ВВП. Меньше России на здравоохранение тратят, в частности, Таджикистан, Азербайджан, Армения и Узбекистан.

Еще более тревожными для России являются показатели государственных затрат на здравоохранение в расчете на душу населения. Если в России эти затраты составляют всего – 570 долл. в год, то в среднем по ЕС на здравоохранение выделяется почти в четыре раза больше – 2224 долл. в год на человека. В Австрии на охрану здоровья каждого жителя тратится 2900 долл., во Франции – 3000, в Чехии – 1420 долл. (Здесь речь идет не о номинальном обменном курсе, а о сопоставимых данных по паритету покупательной способности национальной валюты.) (4).

Введение медицинского страхования в России с самого начала рассматривалось прежде всего как средство получения гарантированных источников финансирования и увеличения финансовых потоков в здравоохранение.

Введение медицинского страхования, кроме дополнительного финансирования здравоохранения, преследовало вторую важную цель – повышение эффективности системы здравоохранения. Достичь этого предполагалось путем:

- организационного разделения тех, кто предоставляет медицинские услуги, и тех, кто их оплачивает;
 - стимулирования конкуренции между производителями услуг за получение финансовых средств;
 - развития конкуренции за привлечение средств населения между покупателями медицинских услуг, выступающими посредниками между населением и медицинскими учреждениями (7).
- Разумная конкуренция всегда способствует повышению качества услуг. ВОЗ рекомендует использовать ее принципы в здравоохранении, так как оптимальная конкуренция приводит к тому, что страховщики прилагают максимальные усилия для предоставления лучшей медицинской помощи по минимальной цене. Излишняя конкуренция, наоборот, приводит к большим затратам, поскольку необходимы расходы на рекламу, порой в ущерб качеству;

– обеспечения права пациентов на выбор врача, медицинского учреждения и посредника.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах – обязательном и добровольном. Обязательное медицинское страхование (ОМС) является видом государственного социального страхования, в которое включено также пенсионное обеспечение (за счет средств, аккумулируемых Пенсионным фондом РФ), социальное страхование (из средств, поступающих в Фонд социального страхования РФ), социальное обеспечение (из средств Государственного фонда занятости населения РФ).

Согласно Закону «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», оно представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств ОМС в пределах территориальной программы ОМС и в установленных настоящим Федеральным законом случаях в пределах базовой программы ОМС (16, ст. 3). Таким образом, в России действуют базовая и территориальные программы ОМС, в рамках которых определяется, какая именно медицинская помощь, в каких именно учреждениях здравоохранения и при каких заболеваниях оказывается гражданам, проживающим постоянно или преимущественно на данной территории, за счет средств ОМС, а также проведение каких именно мероприятий по профилактике заболеваний, включая диспансерное наблюдение, осуществляется за счет указанных средств. Базовая программа ОМС разрабатывается Министерством здравоохранения РФ и утверждается Правительством РФ. Территориальные программы ОМС утверждаются органами государственного управления субъектов РФ на основе базовой программы.

Законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» определен круг участников системы ОМС, обеспечивающих ее работоспособность.

По новому закону страховщиком по обязательному медицинскому страхованию в рамках реализации базовой программы ОМС является Федеральный фонд, некоммерческая организация, созданная для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования (16, ст. 12). Территориальные фонды осуществляют отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ ОМС в пределах базовой программы (16, ст. 13). Страховые медицинские организа-

ции осуществляют полномочия страховщика в соответствии с договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом и страховой медицинской организацией (16, ст.14).

Важнейшую роль в системе ОМС играют страхователи – любые предприятия, учреждения, организации, а также государство в лице местных органов власти, уплачивающие взносы на ОМС. С 1 января 2001 г. взносы в фонды ОМС уплачиваются в составе единого социального налога (взноса), порядок исчисления и уплаты которого установлен главой 24 Налогового кодекса РФ. В 2011 г. страховой взнос был повышен до 34%, и бизнес-сообщество негативно отреагировало на данную меру. Сейчас, по словам В. Путина, правительству предстоит найти решение для снижения страховых взносов (15).

На сегодняшний момент обязательные взносы в фонды ОМС составляют 3,6% от фонда оплаты труда, из которых 3,4% уплачиваются в территориальный Фонд ОМС, а 0,2% – в Федеральный фонд ОМС. За неработающих граждан взносы в фонды ОМС осуществляет государство.

Взносы поступают в Федеральный или Территориальный фонд ОМС. Это самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения, предназначенные для аккумулирования финансовых средств на ОМС, обеспечения финансовой стабильности государственной системы ОМС и выравнивания целевых финансовых ресурсов. Аккумулированные взносы идут на оплату установленного страховой программой объема медицинской помощи.

Следующий участник системы ОМС – страховые медицинские организации, имеющие лицензию на право ведения медицинской страховой деятельности и включенные в реестр страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования. По новому закону в данный реестр медицинская страховая компания включается на основании уведомления, направляемого ею в территориальный фонд ОМС (16, п.10, ст. 14). Ранее для работы в системе ОМС медицинская страховая компания должна была получать специальную лицензию.

Страховая медицинская организация заключает договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным по ОМС, осуществляет деятельность по ОМС на некоммерческой основе, выдает страховые полисы, а также контролирует объем, сроки и качество медицинской помощи и защи-

шает интересы застрахованных. В систему ОМС включены также медицинские учреждения любой формы собственности, лицензированные на осуществление деятельности и по программам ОМС, а также имеющие аккредитацию, т.е. подтверждение соответствия установленным профессиональным стандартам.

Самые важные и многочисленные участники системы ОМС – застрахованные лица – граждане России, независимо от пола, возраста, состояния здоровья, места жительства, уровня дохода, а также иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, которые имеют право на бесплатное (для них) получение медицинских услуг, включенных в государственную программу обязательного медицинского страхования.

Обязательное медицинское страхование в России может быть дополнено добровольным медицинским страхованием (ДМС) (10).

Первоначальная концепция реформирования здравоохранения предполагала введение модели ОМС с конкуренцией частных страховщиков в роли покупателей медицинских услуг. Принятый в 1993 г. Закон РФ «О медицинском страховании граждан Российской Федерации» устанавливал, что страховщиками в системе ОМС являются страховые медицинские организации. Верховный Совет РФ разрешил затем временно выполнять функции страховщиков филиалам территориальных фондов ОМС.

Что касается страховых медицинских компаний в системе ОМС, то их деятельность постоянно подвергается критике. По оценке Федерального фонда ОМС, не более трети страховых компаний в системе ОМС действуют активно. Остальные лишь перечисляют медицинским учреждениям финансовые средства, получаемые от фонда ОМС, оставляя посреднические проценты на ведение дел, и не занимаются контролем за расходованием средств, за качеством медицинских услуг (7).

С 1 января 2011 г. вступил в силу новый Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», направленный на совершенствование системы обязательного медицинского страхования (16).

Одновременно начался двухлетний переход к консолидации средств в федеральном фонде ОМС с последующим перераспределением денег по регионам. Эти шаги, согласно планам правительства России, должны стать отправной точкой реформы системы ОМС, цель которой – обеспечение доступности гарантированной государством бесплатной медицинской помощи.

Главное в новом законе, неоднократно подчеркивала министр здравоохранения и социального развития Т. Голикова, – расширение прав российских граждан. Теперь сам застрахованный будет выбирать страховую компанию (СК), медицинское учреждение и лечащего врача (правда, с согласия последнего). По мнению авторов документа, расширение возможностей для держателей полисов ОМС наконец-то запустит механизм конкуренции – как на страховом рынке, так и на рынке предоставления медицинских услуг. Дальше, по мнению разработчиков закона, СК будут вынуждены совершенствовать сервисную составляющую и активнее защищать права пациентов, а медики – лечить больше и качественнее. Пациенту останется только выбирать лучших из лучших.

Все перечисленные выше права де-юре существовали и раньше. На практике же возможность выбора была сведена к минимуму: процедура смены страховщика работающим россиянином была слишком сложной, а порядок выбора «своего» врача не описан в подзаконных документах. Новый закон конкретизирует механизмы реализации прав, причем на уровне не подзаконных актов, которые могут нарушаться регионами, а федерального закона. Если пациент захочет сменить медучреждение, он должен написать заявление на имя главного врача. Однако, как показывает опыт, пациенты ведут себя довольно пассивно. Так, в процессе реформирования пенсионной системы с 2002 г. правом выбрать управляющую компанию воспользовались только 8% будущих пенсионеров. Кроме того, непонятно, по каким критериям ранжировать СК или лечебное учреждение, чтобы остановиться на лучшем. Вероятно, главным фактором станет территориальная близость поликлиники, а потому большинство застрахованных выберут те СК или поликлиники, в которых числятся. Но даже если количество активных граждан, пожелавших реализовать свои права, окажется значительным, им вряд ли будет предоставлен широкий выбор (6).

Специалисты также высказывают сомнение в том, что новый закон будет способствовать развитию конкурентной среды, которая заставит страховые компании (СК) и медицинские учреждения бороться за конечного потребителя услуг.

Сегодня в наиболее выигрышном положении оказываются СК, ранее успевшие поделить поликлиники и стационары. Серьезными игроками рынка ОМС являются крупные компании. Новый закон, считают специалисты, вообще защищает именно их интересы. К примеру, «молчуны», не определившиеся с выбором СК после

наступления совершеннолетия, автоматически присоединяются к одной из трех лидирующих в регионе СК.

Небольшие компании при этом разными способами вытесняются с рынка ОМС. Например, по экспертным действиям вводятся такие нормативные объемы, которые для небольших СК практически невыполнимы. Экспертизе необходимо подвергнуть 8% счетов за стационарную и 5% – за амбулаторную помощь. Норматив проверок – 1,5%. А экспертная проверка – это наем внешнего эксперта, который приходит в лечебное учреждение, берет историю болезни, изучает ее и делает заключение. Мелкие СК будут просто не в силах это сделать, уверены специалисты. Еще одно требование, не имеющее значения для крупных компаний и болезненное для маленьких СК: с января 2012 г. минимальный размер уставного капитала СК, работающей в ОМС, должен возрасти вдвое – с 30 до 60 млн. руб. По прогнозу Межрегионального союза медицинских страховщиков, это изменение правил приведет к сокращению числа СК в системе ОМС: если в 2010 г. в сфере ОМС работали порядка 100 организаций, то через год-два их останется не более 50 (6).

Некоторые специалисты считают, что при разработке реформы одной из целей было вытеснение СК из системы медицинского страхования. Предполагалось, что аккумулятором и распорядителем денежных средств станет Фонд ОМС. Данная инициатива правительства не прошла, но в выстраиваемой модели роль СК оказалась значительно редуцированной. Как заявлял глава компании «Ингосстрах» А. Григорьев, в конструкции нового законопроекта по ОМС страховщикам нет места – они тракуются как кассы. «Мы видим, что все в большей степени активность проявляет фонд ОМС. Следующий этап – полное устранение СК. Теоретически это возможно (во Франции так выстроена вся система). Но конкуренция это нанесет серьезный урон» (6).

Тем не менее несмотря на сложности и сомнения российская система здравоохранения развивается в рамках страховой медицины.

С мая 2011 г. населению будут выдаваться полисы единого образца, действующие на всей территории страны. Единая база застрахованных обеспечит достоверность и исключит дублирование информации. Принципиальная новация закона – предоставлять медицинские услуги в рамках ОМС могут не только государственные (муниципальные) медучреждения, а предприятия любой организационно-правовой формы, а также индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной медицинской практикой. Главное,

чтобы они имели право (лицензию) на осуществление медицинской деятельности и были включены в реестр ОМС (11).

Одним из шагов развития страхования является лекарственное страхование. Так, власти Москвы заявили, что готовы рассматривать предложения о лекарственном страховании, которое представляет собой систему, согласно которой при покупке лекарств, прописанных врачом, пациент, имеющий полис ОМС, платит лишь часть его стоимости – остальное будет погашено за счет страховки. То есть государство берет на себя часть расходов населения на лекарственное обеспечение. Сейчас право на бесплатное лекарственное обеспечение имеют льготники (1).

Главная проблема здравоохранения в России, как и во всем мире, – совершенствование механизмов финансирования.

К 2013 г. российская медицина полностью перейдет на новую страховую модель. Необходимую для этого законодательную базу вскоре дополнит новый закон – «Об основах охраны здоровья граждан РФ» (14).

По официальным данным, Россия расходует на здравоохранение 1,5 трлн. руб. в год, или 3,4% ВВП. Это только расходы государства, если же добавить то, что россияне тратят на дополнительное медицинское обеспечение, на лекарства, услуги частных клиник и взятки врачам, сумма вырастет значительно. По данным Всемирного банка и Всемирной организации здравоохранения, общие расходы на медицину в России достигают 5,4% ВВП. Это вдвое меньше, чем в Европе, и вдвое – чем в США.

Не менее красноречивы оценки в расчете на душу населения: на данный момент совокупные профильные расходы на одного человека в России – около 500 долл. в год. Для сравнения: в странах ЕС – 3200 долл. на человека, в США – 7300 долл., среднемировой показатель – более 800 долл. Впрочем, в группе стран BRIC Россия выглядит неплохо, ее опережает только Бразилия – 600 долл. на человека. Гораздо меньше тратится в Китае – 110 долл. – и совсем мало в Индии – 40 долл. (4).

Зато по уровню расходов «из кармана» (частные траты на медицину без дополнительного страхования) платная медицина обходится россиянам в 83% профильных частных расходов (примерно 170 долл. на человека). В странах ЕС на «карманные траты» приходится 63% частных расходов на медицину, в США – 22%. Из стран BRIC по этому показателю впереди Индия и Китай – 90 и 92% соответственно. В Бразилии – 59%.

Хотя и граждане, и государство тратят на медицину совсем немало, адекватный результат не получает ни отрасль, ни население. По данным международной исследовательской компании EPSI Rating, россияне недовольны своей медициной больше, чем жители Западной Европы. Индекс удовлетворенности потребителей системой здравоохранения в России, рассчитанный EPSI Rating, в 2010 г. был на 5,2% меньше по отношению к 2009 г. и оказался ниже уровня 2007 г. (4).

Власти сложившаяся система тоже не устраивает. Существующая схема финансирования, когда деньги за пациентов в медицинские учреждения поступают из бюджетов различных уровней, не позволяет достоверно просчитать, сколько стоит та или иная медицинская услуга. Контролировать все эти финансовые потоки также очень сложно. Существующая модель отрасли основана на Законе «О медицинском страховании граждан РФ», принятом еще в 1993 г. Он не регламентирует медицинские услуги, не разграничивает их четко на платные и бесплатные (по ОМС). До недавнего времени правительство ежегодно одобряло программу государственных гарантий медицинских услуг, которые население получает в рамках обязательного страхования. Это не перечень услуг, а подушевой норматив финансового обеспечения (на 2011 г. – 7633,4 руб. без учета расходов федерального бюджета). На основе этого субъекты Федерации ежегодно формируют свои территориальные программы (исключительно в рамках своего бюджета). Нормативов на страхование неработающего населения сейчас нет. Неработающие граждане получают медицинские услуги по ОМС так же, как и все остальные. А дефицитность или бездефицитность региональных бюджетов ОМС зависит от распределения средств властями регионов. Территориальный дефицит устраняется за счет федерального фонда ОМС (ФОМС). Сейчас этот дефицит составляет порядка 40% финансирования отрасли (4).

С точки зрения финансирования расходов в рамках реформы здравоохранения по новому Закону «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» планируется перейти от сложной схемы финансирования медицины к простой. С 2003 г. тариф ОМС покрывает лишь пять расходных статей лечебных учреждений: заработная плата сотрудников и начисления на нее, приобретение медикаментов, расходных материалов и питание пациентов. Содержание и ремонт помещений, закупка оборудования, переобучение персонала, информатизация процесса и т.д. для государственных организаций финансировались из бюджетов на-

прямую, возмещение же этих затрат частным клиникам, включившимся в систему ОМС, не предполагалось. В результате тариф ОМС по отдельным лечебным и диагностическим процедурам оказывался в разы ниже их стоимости. Реформа должна навести порядок в этих вопросах.

К 2013 г. отрасль будет переведена на новую страховую модель, которая устранил существующее перекрестное финансирование. Переходить на полный страховой тариф предполагается поэтапно, начиная с 2011 г. в течение двух лет, что позволит в результате реализовать одноканальную систему финансирования.

Большая часть нормативной базы для этого уже есть. Министерство здравоохранения и социального развития направило в правительство проект нового Закона «Об основах охраны здоровья граждан РФ». Планируется, что он вступит в силу 1 января 2012 г., окончательно подготовив базу для одной из самых сложных реформ в российской истории. Этот документ устанавливает права и обязанности всех сторон, действующих в системе здравоохранения, определяет, какие услуги предоставляются в рамках ОМС бесплатно, а какие могут являться платными, а также закрепляет порядок и стандарты медицинской помощи. Фактически речь идет о конкретизации тех самых государственных гарантий, которые с 2013 г. будут покрываться за счет средств ОМС (14).

Для того чтобы денег хватило и чтобы страховые взносы не пришлось тратить на переоснащение больниц, государство направит в отрасль 460 млрд. руб. Предполагается, что этого будет достаточно, чтобы уровень сборов ФОМС покрывал расходы на здравоохранение.

Контролировать все финансовые потоки (ОМС) и качество предоставляемых в отрасли медицинских услуг будет Росздравнадзор, вес которого в системе государственного регулирования резко увеличится. Это же ведомство будет принимать решения о наличии или отсутствии страховых случаев в рамках нового Закона «О страховании пациентов от врачебной ошибки» (рабочее название), разрабатываемого сейчас Министерством здравоохранения и социального развития. Предполагается, что клиника будет материально ответственна в четырех случаях: летальный исход (2,5 млн. руб.), инвалидность первой (1,5 млн. руб.), второй (1 млн. руб.) и третьей группы (500 тыс. руб.). Ответственность будут нести не врачи, а именно медицинские организации, которых обяжут страховать профессиональную ответственность. Иными словами, если

здоровью пациента по вине врачей будет нанесен существенный ущерб, ему заплатят.

Некоторое время назад руководитель исследовательской программы Института Катона по проблемам здравоохранения и социального обеспечения Майкл Тэннер опубликовал сравнительное исследование моделей систем здравоохранения стран – членов ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития). Тэннер пришел к выводу о том, что вне зависимости от величины затрат той или иной страны на здравоохранение, рост расходов на медицину наблюдается практически везде, порождая дефицит бюджета, повышение налогов и сокращение социальных программ (4).

Решить проблему теоретически помогла бы стратегия ограничения расходов в комбинации с контролем финансовых потоков и лимитированным объемом услуг. В России увеличение расходов на медицину оказалось привязано к крайне непопулярному решению – росту страховых взносов (бывший ЕСН) с 26 до 34% (4).

Однако повысить эффективность российского здравоохранения, сделать систему экономически эффективной путем ограничения расходов практически невозможно. Существуют и неконтролируемые факторы: мировая тенденция роста стоимости медицинских услуг и старение населения России. Кроме того большинство специалистов полагают, что Россия по-прежнему тратит на здравоохранение слишком мало. Например, старший вице-президент Никомед Групп, генеральный директор в России и странах СНГ Йостейн Дэвидсен, считает, что уровень здравоохранения в России «это не тот уровень, который может позволить себе страна, учитывая стоимость нефти и газа». По его мнению, России «надо складывать деньги не в резервный фонд, а тратить их на развитие здравоохранения» (9).

В. Путин, выступая на Всероссийском форуме медицинских работников в апреле 2011 г., заявил, что в ближайшее время Россия доведет показатель расходов на здравоохранение до 5% ВВП. По его словам, 5% ВВП на здравоохранение – «также маловато». «Приоритет номер один – сохранение здоровья нации, и мы будем двигаться в этом направлении», – подчеркнул В. Путин. Среди источников расходов на здравоохранение премьер назвал софинансирование со стороны граждан, прямое финансирование из бюджета и увеличение страховых взносов. Премьер также сообщил, что в рамках национального проекта «Здоровье» из федерального бюджета до 2013 г. будет выделено 788 млрд. руб. В 2011 и 2012 гг. на исполнение региональных программ в здравоохранении, как

уже отмечалось, будет выделено около 460 млрд. руб. Предполагается, что регионы будут софинансировать программы развития в этой области (3). Правительство Москвы в свою очередь планирует создать дополнительную программу модернизации столичного здравоохранения, рассчитанную на пять лет. При этом на двухлетнюю региональную программу будет направлено около 114 млрд. руб. Из федерального бюджета на модернизацию здравоохранения Москвы в 2011–2012 гг. будет выделено более 48 млрд. руб. (2).

В 2011 г. в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. будет разработана Государственная программа «Развитие здравоохранения», основными направлениями реализации которой являются:

- модернизация системы здравоохранения;
- развитие инфраструктуры здравоохранения;
- реализация федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2011 годы)»;
- реализация мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье»;
- обеспечение деятельности учреждений здравоохранения;
- обеспечение качественными и безопасными лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения;
- формирование здорового образа жизни, в том числе мотивации отказа от вредных привычек;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения (8).

В результате мер правительства и модернизации здравоохранения Министерство здравоохранения и социального развития РФ планирует добиться:

- увеличения объемов амбулаторной помощи, роста числа посещений на 22,9%;
- перераспределения объемов медицинской помощи в сторону стационарозамещающих технологий (дневной стационар) с 0,49 до 0,61 пациенто-дней на одного человека;
- уменьшения средней длительности лечения в стационаре с 12,8 до 11,8 дней;
- повышения интенсивности работы койки с 325 до 335 дней в году;
- снижения общей смертности на 12,7%;
- снижения младенческой смертности на 7,5%;

- изменения структуры заболеваемости в пользу ранних стадий заболевания;
- обеспечения медпомощи на основе соблюдения стандартов;
- введения систем электронного документооборота;
- повышения доступности и качества медицинской помощи (11).

В целях повышения эффективности отечественной системы здравоохранения правительство в мае 2011 г. одобрило концепцию информатизации здравоохранения. На данную программу только из Федерального фонда ОМС в течение двух лет планируется направить 24 млрд. руб. Кроме того, регионы тоже планируют направить на эти цели порядка 10 млрд. руб.

Центральное место в этой концепции занимает создание федерального центра обработки данных. В нем будет набор федеральных приложений, таких как система ведения персонифицированного учета медицинской помощи, интегрированная электронная медицинская карта, кадровые регистры, паспорта учреждений. Здесь же предполагаются единая запись к врачу в электронном виде, система направления пациентов на исследования, плановое оказание медицинской помощи и так далее. Создание этих федеральных приложений позволит стать полноценной основой для обращения единого полиса обязательного медицинского страхования. К концу 2011 г. регионы должны будут обеспечить создание инфраструктуры доступа к информационным системам во всех учреждениях (13).

Выступая в Москве на Первой глобальной конференции по здоровому образу жизни и неинфекционным заболеваниям, В. Путин подчеркнул, что в период мирового финансового кризиса Россия последовательно увеличивала финансирование здравоохранения. Премьер назвал «глубоким заблуждением» тезис о том, что сокращение социальных программ приведет к более высокому экономическому росту». «Безусловно, экономика должна идти впереди», – признал российский премьер-министр, однако подчеркнул, что считает неправильным «задвигать одно за другое и говорить, что что-либо одно важнее другого» (2).

Глава российского правительства особенно подчеркнул, что с 2005 г. продолжительность жизни в России (69 лет) «выросла почти на четыре года, а смертность уменьшилась более чем на 11%». В. Путин также отметил, что необходимо выработать эффективный международный механизм координации действий медицинского сообщества, ученых и госструктур. В связи с этим Россия намерена усилить работу по развитию центров сотрудниче-

ства со Всемирной организацией здравоохранения. Россия при этом намеревается использовать потенциал крупнейших госкорпораций для внедрения наиболее передовых технологий в сферу охраны здоровья (2).

Список литературы

1. Власти Москвы не исключают возможность ввода лекарственного страхования. – Режим доступа: <http://www.selectum.ru/news/news/3.html>
2. *Путин В.* Надо избавить россиян от унизительных очередей к врачам: Лента новостей. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/15/02/2011/544128.shtml>
3. *Путин В.* Расходы на здравоохранение вырастут до 5% ВВП: Лента новостей – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/economics/13/04/2011/575519.shtml>
4. *Глушенкова М.* Клиническая недостаточность // Коммерсант. – М., 2011 – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1610699>
5. *Губина М.* Современные модели здравоохранения: Опыт развитых стран // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 5. – СПб., 2008. – Вып. 1. – С. 130–134.
6. *Денисенко Е.* Шаг назад // Эксперт. – 2011. – Режим доступа: <http://expert.ru/northwest/2011/04/shag-nazad/>
7. *Дмитриев М.* Экономические проблемы реформы здравоохранения в России. – Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru/page/2911/>
8. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2011 год и на период до 2013 года. – Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/ministry/budget>
9. Западный фармацевт: России надо тратить больше средств на развитие здравоохранения // REGNUM: Информационное агентство. – 2011. – 18 мая. – Режим доступа: www.regnum.ru/news/medicine/1405831.html
10. *Зиновьева О.* Обязательное медицинское страхование – ОМС в России. – Режим доступа http://pozwonocnik.ru/articles/stati-s-poleznymi-sovetami-11/objazatelnoe-medicinskoe-strahovanie-oms-v?offset=10&_print_version=1
11. *Коваленко А.* Пластическая PR операция // Эксперт. – Режим доступа: <http://expert.ru/ural/2011/13/plasticheskaya-pr-operatsiya/>
12. Модели здравоохранения. – Режим доступа: http://bono-esse.ru/blizzard/ RPP/ M/m_02.html
13. На программу информатизации здравоохранения из бюджета Федерального фонда ОМС в 2011–2012 гг. планируется направить 24 млрд. руб. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/market/partnernews/170025.shtml>
14. Проект Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://zakonoproekt2011.minzdravsoc.ru/>

15. *Путин В.* отметил эффект от реализации нацпроекта «Здоровье»: Лента новостей. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/28/04/2011/584283.shtml>
16. Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://www.mnogozaonov.ru/laws/94/article15/>
17. *Чубарова Т.* Система здравоохранения России: Экономические проблемы развития. – Режим доступа: <http://socpolitika.ru/rus/conferences/9970/9998/10000/document10312.shtml>

← | - - - **Отформатировано:**
интервал После: 0 пт

С.С. Костяев

РЕФОРМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В США

Недостатки системы здравоохранения в США известны. Расходы на лечение одного жителя – самые высокие в мире, но при этом характерен сравнительно высокий уровень смертности, особенно среди представителей расовых меньшинств. Крупные социально-экономические группы не имеют доступа к регулярному медицинскому обслуживанию.

Специалисты предлагают различные объяснения низкой эффективности и высокой стоимости медицинского обеспечения в США. Во-первых, многие американцы не имеют доступа к полисам ДМС. Во-вторых, акцент сделан на диагностике болезней, а не на охране труда и профилактике заболеваний. В-третьих, существующая система побуждает врачей к погоне за прибылью, а не к сотрудничеству во благо пациентов. В-четвертых, слабо развита и недофинансируется первая медицинская помощь. В-пятых, страховщики перекладывают все расходы на страхователей, не желают адекватно компенсировать профилактику заболеваний, создают административное бремя для больниц, которые тратят значительные ресурсы не на лечение пациентов, а на составление отчетов (2, с. 811–819).

Десятилетиями вопрос о реформе сложившейся системы здравоохранения был одним из наиболее актуальных. Он стал одним из центральных и для администрации президента Б. Обамы.

История проблемы

Идею всеобщего медицинского страхования в США впервые озвучил Т. Рузвельт во время своей президентской кампании 1912 г. Попытка ее конкретизации была предпринята лишь в 1934 г. ад-

министрацией президента Ф. Рузвельта, которая наряду с системой социального страхования прорабатывала и вопросы здравоохранения. Однако Американская медицинская ассоциация (АМА) высказалась категорически против государственного здравоохранения, заявив, что оно увеличит бюрократию и ограничит свободу врачей.

В 1945 г. президент Г. Трумэн внес в Конгресс законопроект об обязательном медицинском страховании, строительстве новых больниц и удвоении количества врачей и медсестер. АМА тогда снова заговорила о «социалистической медицине» и законопроект был провален. После своего переизбрания в 1948 г. Г. Трумэн попробовал вернуться к проблеме, но началась война в Корее и вопрос остался открытым. В 1954 г. Конгресс принял закон, по которому социальный пакет, предоставляемый работодателем сотруднику (пенсии и медицинское обслуживание), не облагается налогом (по официальным данным, в 2008 г. потери федерального бюджета от этой меры составили 226 млрд. долл.). В 1962 г. за введение государственного здравоохранения выступил Дж. Кеннеди, но тщетно: его законопроект также лег под сукно в Конгрессе.

Лишь в 1965 г. благодаря росту влияния профсоюзов и Демократической партии в Конгрессе президенту Л. Джонсону удалось учредить две крупные общенациональные программы в области здравоохранения – Медикэр и Медикейд.

О всеобщем обязательном медицинском страховании вновь заговорили при президенте Дж. Картере. В 1986 г. Конгресс принял закон, по которому больницы обязаны предоставлять скорую медицинскую помощь всем пациентам независимо от наличия страхового полиса. Реанимировать идею пытался также У. Клинтон, в 1997 г. его администрация добилась принятия закона о специальной программе медобеспечения детей, управляемой штатами. В 2003 г. Дж. Буш-мл. с подачи фармацевтических компаний провел через Конгресс закон о компенсации стоимости лекарств по рецепту для пациентов Медикэр (7).

В целом в США на медицинское обслуживание в 2009 г. из государственных и частных источников было потрачено 2,5 трлн. долл., из которых на федеральный и региональный бюджеты пришлось менее 1/5.

В настоящее время имеются две программы федерального медицинского страхования, принятые во времена президента Л. Джонсона. 40 млн. американцев старше 65 лет пользуются Медикэр. В 2008 г. на эту программу потрачено 454 млрд. долл. из федерального и региональных бюджетов. Проблема в том, что в

настоящее время 3,9 американца работоспособного возраста платят налоги на медицинское обеспечение одного пенсионера, к 2030 г. с массовым выходом на пенсию поколения так называемых бэби-бумеров соотношение будет 2,4 к 1, что приведет либо к необходимости увеличения налогов, либо к сокращению спектра предоставляемых медицинских услуг.

49 млн. бедных американцев, чей доход не превышает 10 тыс. долл. в год, пользуются Медикейд. Штаты, исходя из наличия средств в региональных бюджетах, по своему усмотрению могут устанавливать более высокие минимальные пороги. В 2008 г. на эту программу было потрачено 336 млрд. долл. из бюджетов всех уровней. Проблема с этой программой в том, что нужно быть абсолютно нищим, чтобы получать медицинские услуги в рамках Медикейд. Любая, даже временная работа, выводит человека за этот минимальный порог. Кроме того, процедура регистрации невероятно сложна и бюрократизирована, многие бедняки просто интеллектуально не способны заполнить правильным образом все требуемые формы и бланки. 60% бедных американцев не получают медицинские услуги по этой программе.

176 млн. – 58% – основная масса американцев – имеют медицинскую страховку, предоставляемую работодателем. Проблема в том, что качество этих страховых услуг сильно различается. Наиболее полный перечень услуг предоставляют такие работодатели, как государство и система высшего образования. Крупный бизнес варьирует качество страховки в зависимости от занимаемой человеком должности, более того, офтальмология и стоматология традиционно не входят в перечень стандартных услуг. За отдельную плату – пожалуйста. Кроме того, многие работодатели предлагают страховки, не покрывающие хронические заболевания. Мелкий бизнес вообще редко предоставляет страховки своим сотрудникам.

46 млн. американцев – 15% – не имеют доступа к здравоохранению. Соответственно многие люди, имеющие работу, получают недостаточно, чтобы купить полис ДМС, но слишком много для регистрации в социальной службе по Медикейд. Более того, лекарства в аптеках отпускаются только по рецепту врача. Если же страховка не покрывает данное заболевание, врач не выпишет рецепт (7). Подробнее см. (9).

Основные положения реформы Обамы

23 марта 2010 г. президент США Б. Обама подписал закон «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов» и закон о поправках. Ввиду сложности реформы она структурирована таким образом, что различные ее положения вступают в силу постепенно в течение 2010–2018 гг.

С 1 апреля 2010 г. штаты из своих средств имеют право обслуживать в рамках Медикейд пациентов, чей доход ниже 133% федерального уровня бедности. Очевидно, что в условиях экономического кризиса и бюджетных проблем на это пойдут немногие. Федеральные субсидии будут выплачиваться на эти цели лишь с 1 января 2014 г. С 2010 по 2014 г. Министерство здравоохранения и социальной защиты США может выдавать гранты штатам на планирование и функционирование так называемых программ обменов, управляемых штатами (state-based Exchanges), через которые будут получать медицинскую помощь люди, не имеющие других видов страхования. С 2010 г. Минздравсоцзащиты в сотрудничестве со штатами будет рассматривать все необоснованные требования страховщиков повысить взносы страхователей по полисам ДМС. Страховые компании отныне должны направлять в министерство обоснования завышенных страховых взносов. Несмотря на активную лоббистскую компанию, с августа 2010 г. страховщики лишились права: 1) вводить максимальные пороги выплат в течение жизни человека и в течение финансового года; 2) расторгать полис ДМС в случае серьезной болезни пациента. Более того, все страховые планы теперь будут включать меры профилактики здоровья и иммунизацию. Вследствие экономического кризиса и роста безработицы было включено положение, по которому неженатые дети могут получать медицинское обслуживание по полисам своих родителей до 26 лет.

С 2010 по 2013 г. предприятия малого бизнеса, в которых работают менее 25 сотрудников, будут получать налоговый кредит на покрытие 35% страховых взносов по полисам ДМС, при условии, что они оплачивают как минимум половину суммы страховой премии.

Борцы за здоровый образ жизни смогли провести положение, по которому с 2011 г. Медикейд будет предоставлять услуги беременным женщинам по прекращению табакокурения.

К 1 января 2013 г. штаты должны уведомить Министерство здравоохранения и социальной защиты США о том, намерены ли они создавать так называемые программы обменов, управляемые

штатами (state-based Exchanges). В случае отказа министерство разрабатывает федеральную программу обменов (federally operated Exchange).

С 2014 г. вступают в силу базовые положения реформы здравоохранения Б. Обамы. Все физические лица обязаны иметь полис медицинского страхования, за неисполнение предписания налагается штраф. Для лиц с доходом ниже 400% федерального уровня бедности предусматриваются субсидии.

Все работодатели, у которых работает как минимум 50 человек, обязаны под угрозой штрафа предоставить медицинскую страховку своим сотрудникам. Страховщики лишаются права использовать такие факторы, как наличие хронических заболеваний, пол пациента при расчете страховых взносов за полис.

Начинают функционировать программы обменов, управляемые штатами для физических лиц и малого бизнеса. В случае отказа того или иного штата заниматься этим вопросом Министерство здравоохранения и социальной защиты США организует федеральную программу в этом штате.

Вносятся существенные изменения в функционирование существующих федеральных программ – Медикейд и Медикэр. Лица с доходом ниже 133% федерального уровня бедности смогут получать медицинскую помощь по Медикейд. Федеральный бюджет будет целиком субсидировать новых пациентов с 2014 по 2016 г., впоследствии штаты будут получать компенсации из Вашингтона в размере около 90% расходов на новых больных. Штатам предлагается разработать упрощенные процедуры получения полисов Медикейд, поскольку уровень грамотности многих бенефициаров этой программы зачастую не позволяет им продлять полисы, в результате они остаются без медицинской помощи. Программа специальных нужд Медикэр прекращает свое существование в целях экономии средств федерального бюджета.

С 2016 г. штаты получают право заключать между собой соглашения об унификации требований к страховщикам и предоставлять им возможность продавать полисы ДМС в штатах-подписантах по единым требованиям. До этого времени страховые компании имели право реализовывать свою продукцию в индивидуальном порядке в соответствии с нормативами каждого отдельного штата.

С 2018 г. вводится налог на так называемые Кадиллак планы (Cadillac plans) – полисы, предоставляемые работодателями своим сотрудникам, стоимость которых превышает определенный довольно высокий порог (3).

Борьба вокруг реформы

Ход борьбы вокруг закона 2010 г. «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов» можно разбить на четыре этапа: первый – сентябрь 2009 г. – 7 ноября 2009 г., к концу этого периода палата представителей приняла свою версию законопроекта; второй этап – 7 ноября 2009 г. – 24 декабря 2009 г. завершился принятием сенатского варианта билля; третий – 24 декабря 2009 г. – 21 марта 2010 г. ознаменовался подписанием реформаторского закона президентом США; четвертый этап начался в день церемонии подписания закона, когда республиканцы заявили о намерении отменить закон после победы на промежуточных выборах 2 ноября 2010 г., а консервативные группы начали оспаривать конституционность закона в судах.

Б. Обама пришел к власти под лозунгом «Да, мы можем изменить то, как принимаются решения в Вашингтоне» (Yes, We Can Change the Way Washington Works). Одна из приоритетных задач – реформирование системы здравоохранения путем введения всеобщего медицинского обеспечения. Первый этап политической борьбы (сентябрь 2009 г. – 7 ноября 2009 г.) начался с рассмотрения различных законопроектов в профильных комитетах Конгресса США.

Крупные работодатели – «Уол-март», «Катерпиллар», «Ксерокс» (Wal-Mart, Caterpillar, Xerox) – активно лоббировали членов Конгресса, с тем чтобы добиться для себя исключения из системы требований к работодателям о предоставлении своим наемным работникам качественного медицинского страхования. Торговая палата США направила критическое письмо в Конгресс, подписанное 2800 предпринимателями. Кроме того, она объявила, что выплатит 50 тыс. долл. уважаемому экономисту за исследование, описывающее инициативу Обамы как угрозу национальной экономике. Крупнейшая страховая компания США, действующая на рынке добровольного медицинского обеспечения, «Юнайтед хелс групп» (UnitedHealth Group), направила письма 75 тыс. своих сотрудников с призывом высказать негативное отношение к реформе Обамы в письме своему сенатору. Утверждается, что реформа означает наступление социализма в Америке. Медицинское обеспечение – это не неотъемлемое право человека, а частное дело каждого. Индивид должен нести ответственность за свое собственное здоровье. Рост дефицита федерального бюджета, по мнению бизнесменов, не позволяет говорить о новых программах государственных расходов.

Возмущенные массовой кампанией против реформы здравоохранения глава демократов в сенате Г. Рейд, председатель сенатского комитета по судебной системе П. Лихи и сенатор от Нью-Йорка Ч. Шумер 15 октября 2009 г. заявили, что намерены ликвидировать исключение из юрисдикции антитрестовского законодательства страховых компаний. Слова не разошлись с делами, 24 февраля 2010 г. палата представителей приняла этот закон.

Кроме того, сначала активным противником реформы являлась Американская медицинская ассоциация – объединение врачей, которое боролось с попытками президентов-демократов ввести всеобщее здравоохранение, поскольку оплата труда врача частной страховой компанией превышает выплаты по Медикэр и Медикейд. В октябре 2009 г. Г. Рейд заручился поддержкой АМА, пообещав увеличение выплат врачам по Медикэр в рамках нового законопроекта.

В поддержку усилий Белого дома выступила Американская ассоциация пенсионеров, основанная в 1958 г. бывшим директором средней школы для предоставления пожилым людям доступного медицинского обеспечения. Она инициировала рассылку 8 млн. писем пожилым людям, в которых призвала написать своим конгрессменам и сенаторам и выразить одобрение планов администрации США. Всего эта организация потратила в 2009 г. на лоббизм в Вашингтоне 15 млн. долл. Однако под воздействием консервативной пропаганды в СМИ 40 тыс. пенсионеров аннулировали свое членство в этой организации из-за ее позиции по реформе Обамы.

В результате политической борьбы 7 ноября 2009 г. 220 голосами «за», 215 «против» палата представителей приняла свою версию закона «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов». Предполагалось создание новой федеральной программы медицинского обслуживания, предоставляющей страховки людям, слишком «богатым» для Медикейд и слишком молодым для Медикэр (4).

Второй этап процесса прохождения реформы через Конгресс США – 7 ноября 2009 г. – 24 декабря 2009 г. разочаровал многих либералов. Страховые компании, потерпев поражение в палате представителей, сосредоточились на сенате. Лоббистская стратегия была в корне пересмотрена. Если на первом этапе они пытались убить проект реформы в зародыше, то теперь сосредоточились на внесении поправок с целью выхолостить основное содержание.

К концу декабря 2009 г. лидеру демократов в сенате Г. Рейду с большим трудом удалось обеспечить необходимые 60 голосов

одобрения законопроекта. Особенности регламента сената требуют 60 голосов для принятия законов, вокруг которых разгорелась острая партийная борьба. 24 декабря сенатская версия билля была одобрена 60 голосами «за» при 39 – «против» (5). Центральная идея реформы здравоохранения – создание новой государственной программы всеобщего медицинского страхования – была похоронена. Акцент был сделан на регуляторных нормах в отношении страховщиков и субсидиях для тех, кто не может позволить покупку полиса ДМС.

Третий этап борьбы за реформу – 24 декабря 2009 г. – 21 марта 2010 г. – был наиболее драматичным. Первоначально планировалось создание согласительной комиссии палаты представителей и сената для выработки компромиссного варианта законопроекта. Однако победа республиканца С. Брауна 19 января 2010 г. на досрочных выборах¹ в Сенат от штата Массачусетс едва не сорвала принятие реформы здравоохранения. Фракция демократов-сенаторов сократилась с 58 до 57 законодателей (два независимых традиционно поддерживают партию осла), это привело к тому, что у демократов не было 60 голосов, необходимых для проведения важных законов.

Специалисты считали, что, как многие предшествующие реформы здравоохранения, эта реформа потерпела неудачу. Опрос «США сегодня», проведенный Гэллапом (USA Today/Gallup) 25 февраля 2009 г., показал, что 42% американцев выступали «за» реформу, тогда как 49% – «против», остальные не определились в позиции. Несмотря на это Б. Обама проявил лидерские качества. Используя высокий рейтинг личного доверия, он выступил с кампанией за закон о здравоохранении, произнес несколько воодушевляющих речей по всей стране.

После победы 19 января 2010 г. на досрочных выборах в сенат от штата Массачусетс республиканца С. Брауна демократам пришлось изменить стратегию продвижения реформы, поскольку получить одобрение компромиссного варианта текста в сенате отныне было невозможно. Поначалу речь шла о том, чтобы палата представителей приняла сенатский законопроект. Но несмотря на все усилия спикера Н. Пелоси, умеренные демократы отказались пойти на компромисс.

¹ Досрочные выборы были связаны со смертью сенатора-демократа Э. Кеннеди. – *Прим. автора.*

Партийное руководство демократов решило использовать специальную процедуру регламента сената «процесс согласования бюджета» (budget reconciliation process), которая позволяет принимать законы простым большинством, не опасаясь «забалтывания» законопроекта (8). Было решено, что палата представителей примет сенатский законопроект, но одновременно в рамках отдельной процедуры обеими палатами конгресса будет проголосован и пакет поправок, удовлетворяющий требования разных групп демократов. 21 марта 2010 г. палата представителей 219 голосами «за» при 212 «против» приняла законопроект сената и пакет поправок к нему. Вскоре в рамках специальной процедуры согласования бюджета поправки к закону о реформе здравоохранения приняли и сенат.

Четвертый этап борьбы вокруг закона о здравоохранении начался с того, что республиканцы заявили о намерении оспорить его конституционность в Верховном суде США, а также принять закон об отмене реформы после промежуточных выборов в Конгресс в ноябре 2010 г. Консервативные организации – Торговая палата США, Свобода работает (Freedom Works), Американцы за процветание (Americans for Prosperity) заявили о поддержке тех кандидатов в Конгресс, которые выступают за отмену реформы. Страховые компании трансформировали свою лоббистскую кампанию в попытке добиться от Министерства здравоохранения и социальной защиты США благоприятного регуляторного режима, поскольку закон можно существенно модифицировать различными подзаконными актами: циркулярами, предписаниями и инструкциями, принимаемыми федеральными ведомствами. Сторонники реформы – Американская ассоциация пенсионеров, «Здравоохранение для Америки сейчас», понимая это, намерены добиться соответствующих инструкций от Минздрава США.

По результатам выборов 2 ноября 2010 г. в Палате представителей демократы получили 193 места, республиканцы – 242, в сенате 53 и 47 соответственно. Важно отметить, что партия осла при предыдущем президенте-демократе У. Клинтоне на промежуточных выборах 1994 г. потеряла большинство в обеих палатах. Таким образом, результаты выборов не позволяют партии слона отменить реформу здравоохранения. Тем не менее 20 января 2011 г., чтобы иметь возможность заявить своим консервативным избирателям о попытках выполнить предвыборное обещание, палата представителей 245 голосами против 189 приняла законопроект об отмене реформы Обамы. Поскольку закон должен быть принят обеими палатами и подписан президентом, а для преодоления неиз-

бежного вето президента нужны две трети голосов конгрессменов и сенаторов, то данный законопроект никогда не станет законом. (Подробнее о результатах промежуточных выборов см. (10).)

Тогда консервативные республиканцы безуспешно попытались остановить финансирование реформы здравоохранения в рамках бюджетного процесса. В марте 2011 г. рассматривалась резолюция о временном финансировании федерального правительства до 8 апреля 2011 г., именно в эту резолюцию радикалы от «чайной партии» (Tea Party) тщетно пыталась ввести положение, ликвидирующее финансирование реформы Обамы. Спикер палаты представителей Дж. Байнер, понимая, что подобная мера не пройдет в сенате, остановил коллег по партии. Видимо, он учитывал судьбу Н. Гингрича, проигравшего бюджетную баталию с У. Клинтонем 15 лет назад. Дело в том, что бюджет на 2011 финансовый год, который начался в октябре 2010 г., из-за партийных разногласий не удалось принять в срок, поэтому правительство финансировалось временными резолюциями. При этом в Конгресс уже поступил бюджет на 2012 г., направленный Б. Обамой в феврале 2011 г. Таким образом, Конгресс оказался в ситуации, когда приходилось рассматривать два бюджета. Потерпев неудачу в рамках бюджетных баталий на 2011 финансовый год, республиканцы начали попытки аннулировать финансирование реформы Обамы в бюджете на 2012 финансовый год. В проекте бюджетной резолюции на 2012 финансовый год, внесенной главой комитета палаты представителей по бюджету П. Райаном и принятой на пленарном заседании 15 апреля 2011 г., предлагается: отменить закон 2010 г. о доступном здравоохранении; трансформировать Медикейд в программу грантов штатам, что позволит к 2030 г. на 49% сократить расходы на эти цели. Однако сенат, контролируемый демократами, отказался принимать эту бюджетную резолюцию.

Однако противники реформы добились определенных успехов в судебных баталиях. 13 декабря 2010 г. федеральный окружной судья Г. Хадсон признал неконституционным положение реформы, предписывающее всем в обязательном порядке покупать полисы медицинского страхования. При этом закон остается в силе, пока администрация Обамы опротестовывает это решение. Министр здравоохранения К. Сибелиус заявила о намерении опротестовать решение окружного судьи в Апелляционном суде США по четвертому округу. В то же время Бюджетное управление Конгресса США посчитало, что ликвидация мандата на обязательное

приобретение полиса снизит дефицит бюджета на 250 млрд. долл. в течение следующих 10 лет.

31 января 2011 г. еще один федеральный судья Р. Винсон принял аналогичное решение по иску 26 штатов к федеральному правительству, однако в отличие от своего коллеги он постановил, что закон остается в силе только до того момента, когда апелляционный суд примет свое решение. Таким образом, первое решение администрация Обамы опротестовывает в четвертом апелляционном суде и в случае неудачи может направить дело в Верховный суд США. А второе решение, в случае неудачи Обамы, вступит в законную силу сразу после рассмотрения в апелляционном суде, тем самым стадия рассмотрения дела в Верховном суде становится бессмысленной. Вскоре Министерство юстиции США подало заявку на опротестование решения Р. Винсона в Апелляционном суде США по 11 судебному округу.

В попытках снизить накал борьбы и вывести закон из-под судебного удара 28 февраля 2011 г. в своем выступлении на конференции Национальной ассоциации губернаторов Б. Обама заявил о своей поддержке идеи дать право штатам не выполнять положение об обязательном медицинском страховании, если они предложат другой способ обеспечения людей медицинским обслуживанием. Еще в ноябре 2010 г. сенаторы-демократы Р. Уайден из Орегона, М. Лэндриу от Луизианы и республиканец С. Браун от Массачусетса, а также конгрессмен-демократ П. Уэлч от Вермонта предложили подобную поправку к закону о реформе системы здравоохранения. Однако республиканцы в палате представителей заинтересованы в отмене закона, а не во внесении поправок к нему.

Перспективы отмены отдельных положений реформы Обамы выглядят призрачными, несмотря на отдельные временные успехи. В США уже существует вид обязательного страхования, скажем, автогражданской ответственности. Принципиального отличия мандатов в автомобильной и медицинской сферах нет, оба предписывают обязательное приобретение полиса. Более того, каждая крупная реформа, будь то введение в 1935 г. системы социального страхования при Ф. Рузвельте или Закона 1964 г. о гражданских правах при Л. Джонсоне, сопровождалась серией судебных баталий, в ходе которых противники изменений пытались доказать их неконституционность.

Начало реализации реформы

Закон крайне сложен по структуре и предоставляет много полномочий штатам. Поэтому по состоянию на апрель 2011 г. 31 штат, включая федеральный округ Колумбию и Виргинские острова, создал разные структуры для контроля за реализацией реформы Обамы. Комиссии по здравоохранению были созданы в Аляске, Делавэре, Айове, Род-Айленде решением местных законодательных собраний. Рабочие группы по реформированию здравоохранения были учреждены указами губернаторов в Калифорнии, Айдахо, Миннесоте, Нью-Мексико, Виргинских островах. Также губернаторы таких штатов, как Колорадо, Иллинойс, Мэриленд, Мичиган, Орегон, создали советы по здравоохранению. Губернаторы Коннектикута, Вермонта, Вашингтона назвали эти структуры кабинетами по реформе системы медицинского обслуживания. Главы федеральных округов Колумбии, Мэна, Миссисипи, Монтаны, Северной Каролины, Северной Дакоты, Пенсильвании, Техаса, Висконсина обзавелись специальными комитетами, ответственными за реализацию закона о реформе здравоохранения США. Некоторые проявили изобретательность: в Неваде была создана «Группа политического планирования в сфере здравоохранения», в Огайо – «Форум участников реформы здравоохранения», в Вирджинии – «Инициатива реформы здравоохранения» (health care reform initiative). Задача всех этих комиссий, комитетов, рабочих групп в том, чтобы привлечь все заинтересованные стороны (ассоциации больниц, врачей, страховых корпораций, фармацевтических компаний, пациентов) к выработке совместного подхода к реализации реформы, учитывающего региональную специфику.

Результат работы этих структур налицо. Так, 8 марта 2011 г. Министерство здравоохранения США дало право штату Мэн отложить до 2014 г. действие одного из положений закона, а именно: требование к страховым компаниям тратить на медицинское обслуживание порядка 80–85 центов с каждого доллара, полученного от пациента. Это положение ограничивает административные расходы страховых компаний. М. Кофман, суперинтендант штата Мэн по страховкам, аргументировала свой запрос в минздрав тем, что «Мега лайф» (MEGA Life) и «Хэлф иншуранс» (Health Insurance Co), обслуживающие 37% жителей штата, угрожали прекратить свою деятельность, если вступление в силу данного положения закона не будет отложено. Аналогичные петиции в Министерство здравоохранения США подали Кентукки, Невада и Нью-Гэмпшир (6).

Предвкусная вступление в силу основных положений реформы Обамы, страховые компании резко повышали страховые платежи для своих клиентов.

* * *

Революционность подхода администрации Обамы состоит в том, что миллионы американцев получают доступ к медицинским услугам. Страховщики яростно сопротивлялись и смогли предотвратить создание новой федеральной программы наряду с Медикейд и Медикэр. Бизнес в целом выступал против реформы из-за требования в обязательном порядке предоставлять всем наемным работникам медицинские страховки. Президенту США удалось провести реформу в отличие от своих предшественников потому, что он смог расколоть медицинское лобби, ранее выступавшее против всех существенных попыток реформирования здравоохранения. Впервые традиционные оппоненты – Американская медицинская ассоциация и Фармацевтические производители и исследователи Америки – стали союзниками. Вместе с поддержкой крайне влиятельной Американской ассоциации пенсионеров это обеспечило принятие закона 2010 г. «О доступном медицинском обслуживании и защите пациентов».

Список литературы

1. Campaign contributions and media campaign expenses by proponents and opponents of Obamacare: Report by Center for responsive politics. – Washington, D.C.: CRP press, 2010. – 34 p.
2. Milsten B., Home J., Hirsh G. Analyzing national health reform strategies with a dynamic simulation model // Journal of public health. – 2010.– Vol. 100, #2.
3. Patient protection and affordable healthcare act of 2010. – Washington, D.C.: GPO, 2010. – 278 p.
4. House roll call votes. – Washington, D.C.: CQ press, 2010. – 597 p.
5. Senate roll call votes. – Washington, D.C.: CQ press, 2010. – 584 p.
6. Pear R. Health law waivers draw kudos, and criticism // The New York Times. – Mode of access: http://www.nytimes.com/2011/03/20/health/policy/20health.html?_r=1&scp=7&sq=health%20care%20maine&st=cse
7. The US healthcare system: Report by the US Department of Commerce. – Washington, D.C.: GPO, 2009. – 56 p.

8. *Hatch O.* Reconciliation on health care // The Washington Post. – Mode of access: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/01/AR2010030102754.html>
9. *Попов А.А.* Проблемы американского здравоохранения и реформа Б. Обамы // США – Канада: Экономика, политика, культура. – М., 2010. – № 10.
10. *Травкина Н.М.* Итоги промежуточных выборов // США – Канада: Экономика, политика, культура. – М., 2011. – № 3.
11. *Уилкокс К.* Интервью с К. Уилкоксом, профессором Джорджтаунского университета, 15.04.2010. – Личный архив автора.

МИГРАЦИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ И РЫНОК ТРУДА КАК ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Б.Г. Збышко, Л.Б. Лучицкая¹

ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Продолжающиеся реформы и курс государства на формирование инновационной экономики в России обусловили необходимость поиска новых, более эффективных программ подготовки высококвалифицированных рабочих, инженеров и служащих для большинства видов экономической деятельности. Не менее значимым представляется оптимальное решение поставленных временем задач по регулированию как внутренней, так и внешней трудовой миграции с учетом территориально-климатических и социально-экономических особенностей страны. Высококвалифицированная рабочая сила является предметом конкуренции предприятий не только в России, но и во всем мире, что в еще большей мере актуализирует указанные аспекты.

В этих условиях важную роль играет вопрос обеспечения занятости населения в соответствии с современными требованиями и задачами. Сегодня, по прошествии 20 лет со дня принятия (19 апреля 1991 г.) Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон) можно с уверенностью отметить, что Закон продолжает работать и совершенствоваться. Со времени его принятия в силу изменений социально-экономических условий, трансформации отношений собственности, интеграции на международном уровне в Закон было внесено около 30 изменений и дополнений отдельными федеральными законами.

¹ Збышко Б.Г. – доктор экономических наук, советник аппарата Комитета ГД ФС РФ по труду и социальной политике, Лучицкая Л.Б. – кандидат экономических наук, доцент Королевского института управления, экономики и социологии.

20-летний период действия Закона позволяет оценить его результаты, выявить основные тенденции дальнейшего развития. Современный период характеризуется многообразием видов и форм занятости, проявившихся в условиях трансформации экономики и социальной сферы общества, включая и новые ранее не известные виды занятости населения.

Как свидетельствуют данные Росстата (1), за 20 лет создана мощная организационная система воздействия на формирование трудовых ресурсов, обеспечено социальное партнерство и взаимодействие органов государственной власти, работодателей и трудящихся на рынке труда. Сегодня государственная служба занятости населения – это успешно функционирующая социальная система, оперативно и адекватно реагирующая на запросы рынка труда.

Государственная политика в области содействия занятости населения, на реализацию которой нацелен Закон, направлена, прежде всего, на обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации, независимо от того, какой они национальности, пола, возраста, социального положения, политических или религиозных убеждений. И в том числе независимо от того, к какой категории граждан они относятся. Поэтому, безусловно, те усилия, которые в этом отношении предпринимаются, прежде всего ориентированы на то, чтобы обеспечить равные права для различных категорий граждан.

Одной из острейших проблем рынка труда – занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, и путям их законодательного решения был посвящен «круглый стол», организованный и проведенный Комитетом Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по труду и социальной политике 12 октября 2010 г. Его участники рассмотрели вопросы, возникающие на практике, обеспечения занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

Перечень граждан, обладающих недостаточной конкурентоспособностью на рынке труда, испытывающих трудности в поиске работы, определены в ст. 5 Закона. В зависимости от ситуации на региональном рынке труда, структуры населения субъекты Российской Федерации своими нормативными актами расширяют данный перечень граждан, испытывающих трудности в поиске работы. Всего таких категорий насчитывается сегодня уже более 30. Перечень указанных категорий значительно различается и по субъектам Российской Федерации. Это инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения

свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста; беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей и детей-инвалидов; ряд других категорий (2).

В соответствии с Законом указанным категориям граждан государство обеспечивает дополнительные гарантии занятости путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест в специализированных организациях, установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и др.

Интеграции в рынок труда и эффективной занятости безработных граждан, испытывающих трудности при трудоустройстве, должны способствовать специальные программы, осуществляемые органами службы занятости и предусматривающие оказание услуг по информированию о ситуации на рынке труда, психологической поддержке и профессиональной ориентации, профессиональному обучению, переобучению, повышению квалификации по профессиям, пользующимся спросом на рынке труда, основанным на процедуре профилирования безработных граждан, организацию временных работ и стажировок в организациях, оказание материальной поддержки участникам временных работ и стажировок, а также содействие в переезде безработных граждан в другую местность, в том числе и в сельскую, в целях трудоустройства, что получило поддержку во многих субъектах.

В 54 субъектах Российской Федерации, как отмечалось в ходе проведения указанного «круглого стола», приняты законы о квотировании рабочих мест для некоторых категорий граждан, испытывающих трудности в поисках работы. В большинстве субъектов квота устанавливается для инвалидов и молодежи. В ряде регионов (Тюменской, Тверской и других областях) квоты устанавливаются для всех категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

Различны и источники финансирования создания рабочих мест для приема на работу указанных категорий граждан. Трудоустройство осуществляется за счет средств республиканских и областных бюджетов. Также, конечно, и за счет работодателей. В регионах, где трудоустройство осуществляется за счет средств работодателей, для них предусматриваются различные виды льгот. Это субсидии в размере 100% затрат на трудоустройство инвали-

дов, а также налоговые льготы работодателям, превысившим квоту трудоустройства молодежи и граждан, освободившихся из мест лишения свободы; первоочередное право на получение инвестиций из республиканского бюджета, компенсации работодателям затрат по заработной плате и другие меры. Кроме того, специальные меры, способствующие трудоустройству, предусмотрены в региональных программах дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда.

Однако анализ практики применения квотирования рабочих мест показывает, что такой механизм обязательного трудоустройства недостаточно эффективен и нуждается в совершенствовании. Большинство субъектов Российской Федерации предлагают внести в федеральное законодательство различные виды стимулирования для работодателей, трудоустроивших граждан, испытывавших трудности в поиске работы, либо вернуться к действующему ранее порядку, предусматривающему внесение работодателями обязательной платы в случае невозможности трудоустройства граждан, направленных органами службы занятости в рамках установленных квот. Трудоустройству граждан, испытывающих трудности в поиске работы, будет способствовать и более оперативное предоставление информации органами службы занятости о наличии вакантных рабочих мест. В том числе и о рабочих местах, которые работодатели готовы предоставить во исполнение установленной квоты для приема на работу инвалидов, а также об условиях работы на данных рабочих местах.

По данным Федеральной службы по труду и занятости, в девяти субъектах Российской Федерации за восемь месяцев прошлого года на подпрограмму финансовые средства вообще не выделялись, и не было трудоустроено ни одного инвалида. В 13 субъектах за восемь месяцев было выделено от 1 до 5% запланированных средств. Это свидетельствует о том, что программа трудоустройства неконкурентоспособных на рынке труда граждан не решается только введением стимулов для работодателей.

В Федеральном законе «О социальной защите инвалидов» в перечне мероприятий, способствующих трудоустройству инвалидов, предусматривается такая мера, как резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов (3). Однако в Законе Российской Федерации «О занятости населения» такой вид поддержки занятости инвалидов отсутствует. Это вызывает, конечно, прокурорское реагирование по неправомерности принятия региональных законодательных актов в этой

сфере. В связи с этим необходимо принять нормативный акт, определяющий понятие резервирования отдельных видов работ, регулирующий механизм резервирования и определяющий виды работ для снятия ряда спорных в правовом порядке вопросов.

Решение проблемы трудоустройства молодежи должно носить комплексный характер и затрагивать, в том числе, систему образования и подготовки кадров. Необходимо проводить постоянное изучение потребностей предприятий в специалистах различного профиля для определения численности выпускников по той или иной специальности.

Важную роль в гармонизации спроса на рынке труда высококвалифицированных специалистов – выпускников средних специальных и высших учебных профессиональных заведений призван сыграть Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования» (№ 307-ФЗ от 1 декабря 2007 г.) (4).

В соответствии с предусмотренными указанным законом нормами Правительство Российской Федерации подготавливает и утверждает порядок участия объединений работодателей Российской Федерации в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования. В этих целях законом внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» (ст. 28), Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 24) и в Федеральный закон «Об объединениях работодателей» (ст. 13), направленные на обеспечение участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования. В числе полномочий, предоставляемых законом объединениям работодателей, прежде всего необходимо отметить их участие:

- в мониторинге и прогнозировании потребностей экономики в квалифицированных кадрах;
- в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования, включающей в том числе:
 - разработку федеральных государственных образовательных стандартов;
 - разработку федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным образовательным программам;

– в формировании перечней направлений подготовки (специальностей) профессионального образования;

– в государственной аккредитации образовательных учреждений профессионального образования. Технология реализации всех предоставленных законом полномочий объединения работодателей определяется Правительством Российской Федерации.

Кроме того, у образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов для различных видов экономической деятельности, появился еще один реальный шанс сверить и уточнить образовательные программы с работодателями. Имеется в виду переход на новые образовательные стандарты третьего поколения и разработка компетентностных моделей выпускника с учетом пожеланий работодателей и академических экспертов.

Безусловно, проблемы, возникающие в процессе обеспечения занятости населения России, носят разносторонний характер. Можно с уверенностью сказать, что жизнь настоятельно диктует необходимость кардинального обновления Закона о занятости.

Во-первых, потому, что появились новые формы занятости, такие как виртуальная занятость, занятость при отсутствии конкретного рабочего места, занятость, охватывающая значительный круг субъектов бизнеса с не регламентированным рабочим временем и трудовым распорядком и др.

Во-вторых, при продолжающемся замаскированном использовании схем аутсорсинга и аутстаффинга до настоящего времени они не регламентированы законодательно.

В-третьих, не создан надежный механизм борьбы с мошенничеством в сфере занятости и теневого бизнеса, что искажает реальную картину состояния рабочей силы на рынке труда.

В-четвертых, в недостаточной степени, на наш взгляд, осуществляется профориентационная работа как с учащимися школ, так и вторичная на рынке труда.

В-пятых, нуждаются в кардинальном улучшении мониторинг на рынке труда и государственная статистическая отчетность в сфере формирования и использования профессиональных кадров, включая систему внутренней и внешней трудовой миграции населения.

Находящаяся в состоянии реформирования отечественная система профессионального образования имеет серьезные недостатки. Прежде всего, разрыв в силу объективных и субъективных причин связей учреждений профессионального образования и хозяйствующих субъектов как малого и среднего, так и крупного

бизнеса. Организации любого вида экономической деятельности могли бы стать для соответствующего учреждения профессионального образования базовыми в целях прохождения обучающимися ознакомительной, производственной и преддипломной практик.

Профильные организации могли бы стать объектом исследования будущих магистров, аспирантов и докторантов в целях выявления существующих проблем и обоснования предложений по их преодолению. В случае защиты таких предложений их авторы могли бы быть приняты на работу в эту организацию для последующего внедрения разработок. Установление прочных связей хозяйствующих субъектов и учреждений профессионального образования способствовали бы повышению уровня профессиональной подготовки специалистов и вместе с тем предопределили бы активизацию инновационной деятельности в организации.

С учетом вышеизложенного, а также в целях повышения общей культуры работников и работодателей представляется целесообразным наряду с объявленным Президентом Российской Федерации курсом на ликвидацию правовой безграмотности провести экономический всеобуч, а для проявивших организаторские способности и желающих заняться собственным делом организовать на базе учреждений системы Федеральной службы по труду и занятости за государственный счет обучение по программе «Как организовать и вести собственный бизнес».

Авторы статьи уверены в том, что только комплексный подход к изучению существующих на рынке труда проблем обеспечения занятости населения, выявление причин, их порождающих, а также всестороннее финансово-экономическое обоснование новых правовых механизмов и прогнозирование социально-экономических последствий их реализации позволят повысить конкурентоспособность трудовых ресурсов, а значит, и российского бизнеса.

Список литературы

1. Герций Ю.В. Доклад руководителя Роструда на общероссийской конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». – Рукопись.
2. Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://docs.kodeks.ru/document/901987336>

3. Закон Российской Федерации «О защите инвалидов». – Режим доступа: <http://docs.kodeks.ru/document/9014513#>
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предоставления объединениям работодателей права участвовать в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования». – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/comments/izm/307-FZov.html>

**Б.Г. Збышко, А.Н. Демченко,¹
М.П. Демченко, Н.А. Демченко¹**

СТРАХОВАНИЕ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ В ФРГ: ОБРАЗЕЦ ДЛЯ РОССИИ?

За годы, последовавшие за распадом СССР, в Российской Федерации сформировалась новая система социальной поддержки населения, которая в большей степени соответствует особенностям, требованиям и вызовам рыночной экономики. Институты и механизмы защиты от социальных и профессиональных рисков, эффективные в условиях государственной экономики, оказались не соответствующими новым реалиям рыночной экономики. Поэтому в последние 15 лет не только системы пенсионного, медицинского и социального обеспечения подверглись глубоким изменениям, но и появились новые направления и формы социальной поддержки, в том числе система поддержки при безработице. При этом в процессе кардинального реформирования и замещения существовавшей государственной социалистической системы социальной защиты населения от социальных и профессиональных рисков были частично утрачены многие ее достижения, а вновь созданная система несовершенна и вызывает многочисленные нарекания.

Существуют две возможности дальнейшего развития российской системы социальной защиты населения. Первая – усовершенствование ее институтов и механизмов путем проб и ошибок. При этом процесс развития системы социальной защиты будет ос-

¹ Збышко Б.Г. – доктор экономических наук, советник аппарата Комитета ГД ФС РФ по труду и социальной политике; Демченко А.Н. – кандидат экономических наук, Демченко М.П. – кандидат экономических наук, Демченко Н.А. – юрист.

ложнен достаточно динамичным развитием, быстрым «созреванием» рыночных условий экономической деятельности. Поэтому разработчики будут постоянно опаздывать с выработкой и принятием рациональных решений, идти, по существу, в «хвосте» процесса. Вторая возможность заключается в изучении существующих в развитых странах систем социальной защиты и их адаптации к российским условиям. Такой подход обеспечивает опережение возникновения социальных проблем и их сглаживания. Именно такое опережающее управление социальными проблемами и рисками представляется наиболее эффективным и рациональным, создающим благоприятные условия для реализации насущных задач государственной социальной политики.

России необходимо обеспечить импорт не только производственных, но и социальных технологий, что создаст основу для ускоренного развития страны, поскольку в современных условиях без развития человеческого капитала невозможно ни технологическое, ни экономическое развитие.

Национальные системы социальной защиты населения в развитых странах имеют существенные различия, определяемые принципиальным пониманием основных целей и задач государства и выбора соответствующего соотношения уровня социальных затрат и эффективности экономической системы. Наиболее развитой системой социальной защиты, базирующейся на принципах социального страхования, обладает Федеративная Республика Германия, социальный характер государственности которой закреплен в Основном законе. За послевоенные десятилетия государственного и социально-экономического развития в Германии на основе концепции социальной рыночной экономики были выработаны современные оптимальные и высокоэффективные институты, формы и механизмы социальной защиты, позволяющие обеспечивать социальную устойчивость в обществе, гарантированно высокий уровень жизни всех категорий населения и поступательное экономическое развитие страны.

Трансферт немецкой системы социального страхования в Российскую Федерацию облегчается, прежде всего, достаточной близостью основ российского и немецкого законодательства. Надо учитывать также успешное развитие тесного внешнеэкономического и политического сотрудничества между двумя странами. Сближение систем социального обеспечения будет способствовать укреплению сотрудничества и повышению доверия инвесторов и предпринимателей. Наконец, надо отметить исторически сложив-

шуюся близость менталитета российского и немецкого народов. Немецкие решения по регулированию социальной сферы не вызовут отторжения и неприятия на российской почве.

Укрупненно система социального страхования в Германии охватывает следующие основные направления: медицинское страхование, страхование от несчастного случая на производстве, пенсионное страхование, страхование по уходу, страхование от потери работы.

Остановимся на краткой характеристике системы страхования от несчастного случая на производстве, как наиболее актуальной для России.

Исходя из списка Европейского агентства по безопасности и здравоохранению на рабочем месте, в ФРГ действуют следующие федеральные правовые акты.

а) Федеральные законы: Закон об охране труда, Закон о врачах на предприятиях, инженерах по технике безопасности и других специалистах по охране труда, Закон о продолжительности рабочего дня, Закон о защите от отравляющих веществ, Закон о безопасности приспособлений и продуктов производства, Закон об охране труда молодежи, Закон о времени работы магазинов, Закон о защите материнства (1).

б) Распоряжения федерального правительства: Распоряжение о рабочем месте, Правила в отношении рабочего места, Распоряжение о стройках, Правила в отношении охраны труда на стройках, Распоряжение о профессиональных заболеваниях, Распоряжение о безопасности на предприятиях, Распоряжение о работе перед монитором, Распоряжение о биологических веществах, 32-е Распоряжение о применении федерального закона о выбросах в окружающую среду – Распоряжение о шуме, исходящем от приспособлений, машин и станков, Распоряжение о работе с аппаратами воздушного давления, Распоряжение об опасных веществах, 1-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении электронных приспособлений производства», 2-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О безопасности игрушек», 6-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении обычных емкостей высокого давления», 7-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О потребителях газового сырья», 8-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении личных предметов безопасности», 9-е Распоряжение к Закону «О безопасности при-

способлений и продуктов» «О машинах и станках», 11-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О защите от взрывов», 12-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О введении лифтов», 13-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «Об упаковках с аэрозолем», 14-е Распоряжение к Закону «О безопасности приспособлений и продуктов» «О приспособлениях, эксплуатируемых под высоким давлением», Распоряжение «О медицинских исследованиях в делах охраны труда молодежи», Распоряжение «Об охране труда детей», Распоряжение «О правилах поведении с тяжелыми предметами труда на производстве», Распоряжение «Об охране труда при работе с предметами – эмитентами шума и вибрации», Распоряжение «Об использовании приспособлений личной безопасности», Распоряжение «Об измененном применении предписаний закона об охране труда в отношении особой деятельности на государственной службе федерации в подведомственности Министерства обороны» (2).

в) Технические правила: Технические правила в отношении опасных веществ, Технические правила в отношении биологических веществ на производстве, Правила в отношении охраны труда на стройках, Технические правила в отношении безопасности на предприятиях, Правила в отношении рабочего места (3).

г) Своды правил страховых учреждений: сами страховые учреждения также издают непосредственно в рамках своей автономии правила для своих членов и органов управления.

Описание правовых актов. Главным законом в немецком законодательстве, регулирующем на федеральном уровне обязательное социальное страхование от несчастных случаев, в особенности от несчастных случаев на производстве, является VII том Социального кодекса (далее «СК VII») (4). СК VII содержит специальные предписания в рамках государственного социального страхования. Они конкретизируют и регулируют материально-правовую, а также специализированную формально-правовую основу права государственного социального страхования от несчастных случаев. Поэтому статьи СК VII должны рассматриваться как конкретизация либо дополнение базовых принципов, урегулированных в СК I, регулирующем общую часть всего социального законодательства, находящего, в частности, применение и на особые законы, регулирующие институты социального права; в СК IV регулируются общие правила социального страхования – только страхования, а в СК X регулируется порядок административного делопроизводства,

являющийся особым законом в отношении к федеральному закону о порядке общего административного делопроизводства. Закон о судебном процессе в социально-правовых делах обосновывает вместе со ст. 95 ОЗ ФРГ отдельную ветвь судебной власти – социально-правового делопроизводства, таким образом являющейся особой – и обособленной – частью ветви общего административно-правового судебного делопроизводства.

Международное (коллизийное) право государственного страхования от несчастных случаев регулируется особым Федеральным законом «Об иностранных пенсиях» (5).

Наряду с государственным страхованием физические лица принципиально могут заключать гражданско-правовой договор страхования с тем же предметом страхования. В этом случае применяются Общие условия страхования от несчастных случаев согласно ст. 6 п. 4 Закона «О договорах страхования» и ст. 305 и последующими Гражданского уложения Германии и вносятся в договор как Общие условия заключения сделки. Конфликт настоящих двух материй не является предметом этой работы.

На земельном уровне действуют различные правовые акты применительно к страхованию от несчастных случаев депутатов земельных парламентов. Например, Президент Земельного парламента Нижней Саксонии может страховать депутатов от несчастных случаев в соответствии со ст. 25 «Закона о выплате компенсаций депутатам парламента Нижней Саксонии» (6).

Система социального страхования от несчастных случаев и безопасность труда

Обязательное страхование от несчастных случаев осуществляется на основе публичного права (государственное социальное страхование) и как вид страхования является составной частью системы государственного социального страхования. Цель государственного социального страхования – предотвращать несчастные случаи на производстве, профессиональные заболевания и нанесение вреда здоровью, обусловленного условиями труда и спецификой производства, а также обеспечивать медицинскую, профессиональную, социальную реабилитацию застрахованных и выплату страхового возмещения после наступления несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, установленных законом.

Органы управления страхованием от несчастных случаев

Органами государственного страхования от несчастных случаев в Германии являются Трудовые ассоциации. Страховые объединения являются в соответствии со ст. 29 СК IV юридическими лицами публичного права, действующими на основе самоуправления и ведающими системой страхования от несчастных случаев на производстве. Органы страхования от несчастных случаев систематически сгруппированы в соответствии с законными предписаниями в ст. 121-129а СК VII «Компетенции органов страхования от несчастных случаев» по трем направлениям: профессиональные и сельскохозяйственные Трудовые ассоциации, а также страховые организации государственного сектора.

Профессиональные Трудовые ассоциации систематически сгруппированы в свою очередь по отраслевому признаку, в то время как сельскохозяйственные Трудовые ассоциации и государственные страховые организации группируются только на региональном уровне.

Специализация страховых органов с целью облегчения предупреждения несчастных случаев как основной задачи страховщиков рассматривается как смысл отраслевой классификации, так же, как и создание специфических для каждой отрасли объединений по распределению рисков.

Региональное подразделение сельскохозяйственных страховых объединений обусловлено тем, что сельское хозяйство на земельном или коммунальном уровне субсидируется таким образом, что существует тесная связь с соответствующим бюджетом, и сельское хозяйство можно рассматривать как гражданско-правовую организационную единицу государственного органа (по меньшей мере это касается финансовой зависимости). Та же самая причина служит исходным пунктом для регионального подразделения органов государственного страхования: кассы страхования от несчастных случаев на государственном уровне и уровне федеральных земель финансируются из государственных средств — страны или соответствующей федеральной земли. В результате существуют фактические региональные различия в реабилитации. Например, в то время как в Северном Рейне-Вестфалии в области Рура большинство застрахованных составляют рабочие в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности, их численность в Баварии минимальна. В то же время сельское хозяйство

является важным источником дохода для многих коммунальных единиц (промысловый налог) и застрахованных лиц Баварии. Имеются региональные различия, обусловленные специфическими экономическими отношениями в городах, имеющих статус федеральной земли – Берлин, Гамбург и Бремен. Так при рассмотрении такая децентрализация заданий и финансирования (союз, страна, коммунальное объединение, коммуна) может привести к синергетическим и количественным доходам, а также позволит экономить административные затраты.

Органами государственного страхования от несчастных случаев в Германии являются перечисленные в ст. 114 п. 1 СК VII.

Профессиональные трудовые объединения насчитывают 13 объединений, сгруппированных по отраслям промышленности): Страхование предприятий строительной индустрии (BG BAU), Страхование предприятий торговли и сбыта (BGHW), Страхование предприятий энергетической, текстильной, электротехнической отраслей промышленности и средств массовой информации (BG ETEM), Страхование учреждений сферы управления – банков, органов страхования, управляющих организаций, а также свободных профессий, предприятий керамической и стекольной промышленности, предприятий по обслуживанию улиц, метро и железных дорог (VBG), Страхование предприятий добывающей и химической промышленности (BG RCI), Страхование предприятий транспорта и транспортной промышленности (BG Verkehr), Страхование предприятий пищевой промышленности и гостиничного хозяйства, Страхование предприятий деревообрабатывающей и металлургической промышленности, Страхование объединения системы здравоохранения и благотворительной помощи (BGW).

Сельскохозяйственные трудовые объединения представляют девять региональных сельскохозяйственных страховых объединений: Сельскохозяйственное страховое объединение земли Шлезвиг-Гольштейн и Гамбурга, Сельскохозяйственное страховое объединение земли Нижняя Саксония и Бремена, Сельскохозяйственное страховое объединение земли Северный Рейн-Вестфалия, Страхование сельского хозяйства и лесничества земель Гессен, Рейнланд-Пфальц и Заарланд, Страхование сельского хозяйства и лесничества Франконии и Верхней Баварии, Страхование сельского хозяйства и лесничества Нижней Баварии / Верхний Пфальц и Швабии, Сельскохозяйственное страховое

объединение земли Баден-Вюртемберг, Сельскохозяйственное страховое объединение Центральной и Восточной Германии, Страховое объединение садоводства.

Страховые кассы государственного сектора представлены 32 страховыми объединениями общественных предприятий и учреждений федерального, земельного и коммунального (муниципального) подчинения, а также высших учебных заведений, школ и детских садов, организаций по оказанию помощи – пожарные команды, спасатели – и благотворительных организаций, в частности: страховая касса государственных служащих, страховая касса железнодорожников, страховая касса работников «Дойче Пост» и «Дойче Телеком», земельные страховые кассы, союзы страхования от несчастных случаев и страховые кассы общин, страховые кассы пожарников, общие страховые кассы земельного и коммунального (муниципального) подчинения.

В настоящее время существуют три страховые кассы с федеральной подведомственностью (касса государственных служащих, касса железнодорожников, касса сотрудников «Дойче Пост» и «Дойче Телеком») и такие же с компетентностью в каждой федеральной земле. При этом в каждой федеральной земле имеется минимум одна страховая касса. Во многих федеральных землях страховые кассы являются общими для застрахованных на земельном и на местном уровне, в других федеральных землях имеются для этого отдельные кассы. Члены Добровольной пожарной команды в федеральных землях прусского происхождения застрахованы в страховых кассах пожарников, в Южной Германии – в общих страховых кассах.

Организационные и подведомственные принципы построения, методы расчета страховых взносов в сельскохозяйственных и промышленных страховых объединениях различны.

Немецкое общество обязательного страхования от несчастных случаев – это головное объединение Профессиональных трудовых ассоциаций и Страховых касс государственного сектора. Он был основан 1 июня 2007 г. путем добровольного объединения Главного союза Профессиональных трудовых объединений и Федерального союза страховых касс государственного сектора.

Государственный надзор и контроль за профессиональными трудовыми ассоциациями

Поскольку Профессиональные трудовые ассоциации осуществляют помимо своей сугубо самоуправленческой деятельности в отношении лиц – членов Ассоциации также и публично-правовые административные функции по управлению государственным страхованием от несчастных случаев, они исполняют роль государства, становясь «помощником» ветви исполнительной власти, к чему их уполномочивают федеральные законы. Таким образом, публично-правовым юридическим лицам, действующим на основании своего устава, принятого их членами, присваиваются полномочия исполнительной власти. Разница между юридическими лицами гражданского и таковыми публичного права заключается в акте, ведущем к созданию этой правовой фикции – юридические лица создаются на основании гражданско-правового акта заключения сделки, т.е. единогласного согласия множества лиц с целью достижения общих целей на перенятие обязательств по обеспечению достижения таковых целей, в то время как юридические лица публичного права обосновывают свое существование исключительно исходя из правового акта государственной власти – будь то закон парламента или распоряжение правительства; чем важнее принятое решение и чем больше власти передается обособленному юридическому лицу публичного права, тем более квалифицирована должна быть правовая основа его создания.

Государственное регулирование страховой деятельности определяется Законом о страховом надзоре ФРГ (7).

Государственный контроль над всеми действующими в Германии национальными и иностранными страховыми компаниями осуществляет Федеральное ведомство надзора за деятельностью страховых компаний. Другие органы надзора – Федеральное ведомство страхования и Федеральное министерство труда и социальных вопросов контролируют соблюдение правовых и законных предписаний, выполнение своих задач и соблюдение установленных компетенций.

В области предупреждения несчастных случаев право надзора основано в соответствии со ст. 87 п. 2 СК IV на концепции полного административного контроля, т.е. Федеральное министерство проверяет не только, законны ли мероприятия по предупреждению несчастных случаев, но и целесообразны ли они. Вместе с тем ответственность за все мероприятия по предупреждению несчастных случаев на производстве возлагается на Федеральное министерство труда и социальных вопросов.

Реабилитация работников, согласно ст. 1 п. 2 СК VII, является одной из основных задач государственного страхования от несчастных случаев и осуществляется, в соответствии со ст. 7 и последующими СК VII, после наступления страхового случая. Возможно, эта заданная величина простирается также на гражданско-правовые договоры страхования от несчастных случаев в рамках обязательной аналогии (сравнимое положение вещей, переносимое и адекватное юридическое последствие). Юридические основы права на реабилитацию закреплены в ст. 1 п. 2, ст. 7 и в последующих, ст. 26 и последующими, 94, 95 и последующими СК VII.

Страхование от несчастных случаев на производстве предполагает медицинскую, профессиональную, социальную реабилитацию и оказание дополнительных услуг, обеспечение ухода, денежные выплаты в соответствии со ст. 26 п. 1 СК VII. При этом застрахованные получают право требования социального обеспечения против страховщика. СК IX (8) находит применение. Это значит, что не только ст. 27 и последующие СК VII, но и предписания тома IX Социального кодекса содержат нормативную основу права требования либо вспомогательные нормы.

Механизм реабилитации отображен в основном в ст. 26 СК VII. Застрахованное лицо имеет право требовать обеспечения реабилитации от страховщика, п. 1. Страховщик обязуется в п. 2 «как можно раньше» и «всеми доступными средствами» обеспечить предоставление услуг и материальных компенсаций. В п. 4 утверждается «общепризнанное состояние медицинских исследований» как минимальный стандарт относительно «качества и эффективности услуг для реабилитации и участия». Однако п. 5 наделяет страховое ведомство полномочиями принятия решения по своему усмотрению определять «в каждом конкретном случае вид, объем и форму проведения лечебной процедуры и услуг, а также учреждения, оказывающие эти услуги». При этом определяется следующая система: первостепенным является предотвращение и предупреждение потребности в лечении и уходе, после ее наступления – ее преодоление, в случае невозможности преодоления (т.е. полноценного выздоровления) ее уменьшение.

Статьи 27–33 СК VII определяют объем лечебной процедуры, в то время как в ст. 34 СК VII регулируется ее осуществление. В ст. 35 СК VII определены услуги для участия в трудовой жизни, т.е. интеграция после трудового заболевания. Статьи 39–43 СК VII регулируют услуги для участия в общественной жизни, а также дополнительные услуги (социальная реабилитация). Статьей 44 СК VII

регулируются услуги в случае необходимости ухода. Статьи 45–52 СК VII регулируют денежные услуги во время лечебной процедуры и осуществления услуг для трудовой реинтеграции (реабилитации). Статьями 53 СК VII и 54–55а СК VII определены особые правила в отношении застрахованных на море и застрахованных в сельскохозяйственных профессиональных союзах лиц.

К праву реабилитации относится также право финансовых компенсаций согласно ст. 1 п. 2 и ст. 7 и последующими и ст. 56 и последующими, 94, 95 и последующими СК VII. Возмещение предоставляется в форме ренты, пособий и выходного пособия. Его можно рассматривать как финансовую реабилитацию. Все же выплаты компенсаций направлены не на возмещение возникшего при наступлении страхового случая ущерба (натуральная реституция), а на поддержку в трудной жизненной ситуации, исходя из идеи социальной справедливости как основной идеи права социального страхования.

К вопросу правового конфликта услуг для лечения и реабилитации: в отношении компенсаций ст. 26 п. 3 СК VII определяет, что услуги для лечения и реабилитации должны рассматриваться приоритетно в сравнении с финансовыми компенсациями.

Согласно ст. 104–109 СК VII ответственность предприятия и его сотрудников ограничивается несением ответственности за умышленное нанесение ущерба и на компенсацию ущерба, нанесенного в ДТП по пути на работу, в то время как в ст. 110–113 СК VII регулируется регрессивное право в форме оригинального непосредственного права на компенсацию повреждения страховщиков по отношению к предприятию; однако это несение ответственности на возмещение ущерба – ответственность с вменением вины из умысла или халатности. Следовательно, область ответственности из-за неосторожности изымается из предпосылок права. Как правило, права на компенсацию нанесенного физического ущерба переходят путем легальной уступки (ст. 398 и последующие Германского гражданского уложения) на страховое учреждение, ст. 116 СК X, однако эта норма исключается в ст. 104 п. 1 СК VII.

Список литературы

1. Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit

- (Arbeitsschutzgesetz) vom 7. August 1996. – Mode of access: [http://www. gesetzesweb.de/ArbSchG.html](http://www.gesetzesweb.de/ArbSchG.html)
2. Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung) vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 19. Juli 20.10.1996. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/arbstdttv_2004/gesamt.pdf
 3. Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS). – Mode of access: <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Gefahrstoffe/TRGS/TRGS.html>
 4. Sozialgesetzbuch Siebtes Buch-SGBVII. – Mode of access: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_7/gesamt.pdf
 5. Fremdrehtengesetz (FRG) vom 25.02.1960. – Mode of access: <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/frg/gesamt.pdf>
 6. Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages (Abgeordnetenentschädigungsgesetz) vom 28. Juni 1974. – Mode of access: <http://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-NdsAbgEG>
 7. Versicherungsaufsichtsgesetz–VAG. – Mode of access: [http://www.versicherungsgesetze.de/ versicherungsaufsichtsgesetz/](http://www.versicherungsgesetze.de/versicherungsaufsichtsgesetz/)
 8. Sozialgesetzbuch (SGB). – Mode of access: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>

В.И. Шабаета

РЫНОК ТРУДА И ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ФРГ

В настоящее время миграция рабочей силы является одним из самых значимых факторов формирования глобальной экономики. По мере развития производительных сил, информационно-коммуникационных технологий и других глобальных тенденций возрастает экономическая значимость миграционных отношений.

В эпоху глобализации национальные экономики становятся все более взаимосвязанными. Глобализация, как качественно новая ступень процесса интернационализации хозяйственной жизни, не только устанавливает отношения между экономическими, социальными и иными субъектами различных стран, но и значительно повышает значимость этих отношений.

В начале 60-х годов XX в. в экономике ФРГ вследствие быстрого роста производительного капитала при сокращающемся предложении рабочей силы стали увеличиваться диспропорции, тормозящие экономический рост. Поэтому пришлось прибегнуть к форсированной вербовке иностранной рабочей силы в основном из соседних средиземноморских стран. Уже в 1955 г. были заключены двусторонние соглашения на вербовку иностранной рабочей силы с Италией, а в 1968 г. и с Югославией. Имелось в виду, что эта рабочая сила была ориентирована на потребности рынка рабочей силы ФРГ. При этом преследовался принцип добровольной ротации, в соответствии с которым иностранная рабочая сила после определенного срока занятости должна возвратиться на родину, с тем чтобы вместо нее была набрана новая рабочая сила. Таким образом, имелось в виду, что на рынке рабочей силы ФРГ должно обеспечиваться постоянное присутствие иностранной рабочей силы.

По такому же принципу происходила миграция иностранной рабочей силы в 60-х и 70-х годах. Но после постоянного увеличения ее вплоть до 1965 г. последовал спад экономического развития в 1966–1967 гг. Иностранная занятость достигла своего максимума почти в 2,6 млн. человек в 1973 г. (6, с. 1). Совершенно очевидно, что обусловленные конъюнктурой колебания на рынке рабочей силы ФРГ вызвали соответствующие колебания иностранной занятости на этом рынке.

Ситуация обострилась с 1968 г., когда резко возрос приток иностранцев, состоявший не только из экономически активного населения, прибывшего искать работу, но и из членов их семей. Это стало поводом для приостановки в конце 1973 г. привлечения иностранной рабочей силы из опасения массовой безработицы вследствие наметившегося конъюнктурного спада 1974/1975 гг., сильнейшего после Второй мировой войны.

К этому времени выяснилось, что масштабы притока и оттока иностранной рабочей силы более не определяются исключительно развитием рынка рабочей силы в стране. Несмотря на то, что предложение иностранной рабочей силы уже снизилось к 1976 г. из-за ее оттока, снижение было недостаточным для снятия напряженности на рынке рабочей силы. Наряду с высокой безработицей, которая в 1975 г. впервые после 1955 г. перешагнула миллионную границу, иностранная занятость консолидировалась на сравнительно высоком уровне почти в 2 млн. человек (6, с. 2). Причины этого различны, однако важно, что к середине 70-х годов большая часть иностранных рабочих уже длительное время пребывала в ФРГ, поскольку в конце 60-х годов они в массовом порядке приезжали сюда с семьями. К тому же, учитывая прекращение вербовки, многие опасались, что после возвращения на родину они не смогут более претендовать на работу в ФРГ. Следствием оказалось то, что общее наличное иностранное население увеличилось, и процесс перераспределения осуществлялся в пользу неработающих иностранцев за счет работающих. Таким образом, особенно после рецессии 1974–1975 гг., произошли изменения в поведении живущих в стране иностранных рабочих, принцип ротации был нарушен, практически он превратился в иммиграцию.

В 1975 г. в рамках новой концепции иностранной политики обсуждались требования по снижению предложения иностранной рабочей силы. Поскольку после 1980 г. ситуация на рынке рабочей силы особенно обострилась, проблема вновь оказалась в центре дискуссии об иностранной политике, что не в последнюю очередь

объяснялось возросшей напряженностью между иностранцами и местными жителями, которые тоже оказались перед фактом внутренней безработицы из-за высокой занятости рабочих мест иностранцами. Конфликты, возникавшие на этой почве, регулировались социальными мероприятиями. Тем не менее местное население продолжает испытывать страх за свои рабочие места и снижение социального обеспечения. А у оказавшихся безработными иностранных рабочих появились опасения, что им не скоро удастся найти новую работу. В связи с этим возникает вопрос, насколько живущие в ФРГ иностранные рабочие и члены их семей готовы вернуться на родину, чтобы тем самым разгрузить рынок рабочей силы. Это зависит от возможности получить ими работу в стране происхождения. Учитывая низкую готовность иностранных рабочих возвращаться, можно предположить, что возможность их занятости в ФРГ кажется им более благоприятной. Хотя в связи с этим возникает вопрос об отрицательных последствиях для стабильной занятости местной рабочей силы.

В целом можно констатировать, что длительное пребывание иностранной рабочей силы в ФРГ вылилось в переход от временного пребывания к фактической иммиграции иностранной рабочей силы и их семей. Кроме того, и здесь существует тесная связь с продлением пребывания на неопределенное время, поскольку в некоторых областях экономики существует необходимость возврата к предложению иностранной рабочей силы для сохранения производственного аппарата и стабильности занятости национальной рабочей силы.

Фактическая иммиграция как фактор предложения на рынке рабочей силы ФРГ

Приток иностранной рабочей силы не является новым явлением. Еще в 70-е годы XIX в. из-за нехватки рабочей силы в горнодобывающей промышленности наблюдался широкий приток рабочих из восточных прусских провинций в Рурскую область. В 1910 г. в Германии насчитывалось 1,2 млн. иностранцев без учета поляков, которые формально не считались иностранцами (6, с. 9). Во время Веймарской республики число иностранцев значительно снизилось, но во время господства национал-социалистов потребовалось 6 млн. иностранцев (6, с. 10). В 1943 г. был очередной приток в виде принудительного рекрутирования так называемых «иностранных рабочих».

При рассмотрении этих различных потоков миграции в Германской империи становится очевидным, что решающим фактором для миграционных процессов является неравновесие на рынках рабочей силы как в отправляющих, так и в принимающих регионах, и, по сути, нет принципиальной разницы между миграцией прежних времен и притоком иностранной рабочей силы в ФРГ после Второй мировой войны.

В отношении временного аспекта различаются три категории миграции:

- миграция, направленная на окончательное переселение (иммиграция);
- переселение, рассчитанное на ограниченный срок занятости (временная трудовая миграция);
- миграция, направленная на выравнивание краткосрочных сезонных колебаний на рынке рабочей силы.

Наряду с временным аспектом значительную роль играет также учет различных событий, вызывающих миграцию рабочей силы, в частности:

- миграция, базирующаяся на доброй воле, или вынужденная миграция;
- миграция, основанная на «позиции силы» мигрантов в принимающих регионах;
- иммиграция с целью изменения прежнего образа жизни или его сохранения;
- иммиграция, характеризующаяся массовым переселением или одиночным спорадическим переселением.

В первую очередь нужно исходить из того, что иммиграция рабочей силы происходит на добровольной основе, но при этом не следует упускать из виду стоящую за этим экономическую необходимость. Большая часть трудовых мигрантов следует из экономически отсталых регионов, где они не полностью загружены или просто безработные. Эту миграцию вряд ли можно назвать добровольной, скорее это выход из безнадёжной ситуации.

Что касается «позиции силы» трудовых мигрантов, то важными признаками этой миграции является переселение рабочей силы в самые низкие слои социальной структуры принимающих регионов, низкая профессиональная квалификация, низкие доходы и плохие жилищные условия.

При сохранении или изменении индивидуального стиля жизни учитываются главным образом два компонента: во-первых, длительность пребывания рабочих-мигрантов, во-вторых, связанное с

этим появление второго или третьего поколения иммигрантов. Оба фактора могут повлиять на изменение индивидуального образа жизни мигрантов, могут даже привести к их полной ассимиляции.

Приток в ФРГ иностранной рабочей силы после Второй мировой войны:

- базируется на добровольном решении рабочих мигрантов;
- характеризуется высоким уровнем за относительно короткий промежуток времени;
- не особенно ограничен выбором региона, который предлагается;
- участники процесса переселения исходят из того, чтобы сохранить связь со страной происхождения и тем самым продолжать вести свой привычный образ жизни.

Последнее условие, учитывая возрастающий срок пребывания и меняющуюся возрастную структуру иностранного населения, вызывает все больше проблем; в частности, возникает вопрос о фактической реализации принципа добровольной ротации, временного перемещения рабочей силы. Миграция рабочей силы в ФРГ из экономических соображений выравнивания рынка рабочей силы в принципе кажется обоснованной, если она со временем не принимает характер иммиграции. Поскольку поначалу приток рабочей силы рассматривался как инструмент выравнивания ситуации на рынке рабочей силы, носящий временный характер, ему почти не препятствовали. Правда, общие положения, затрудняющие интеграцию иммигрантов, правовые основы которых были заложены в 30-е годы, действовали и даже стали несколько строже. В любом случае приток рабочей силы представлял собой новый феномен, находящийся между экстремальной «иммиграцией» и «сезонной маятниковой миграцией».

В начале 60-х годов ФРГ ощущала дефицит рабочей силы, который тормозил процесс экономического роста. Устранить этот дефицит можно было только привлечением иностранной рабочей силы из стран, в которых был избыток рабочей силы. Поэтому ФРГ заключила двусторонние соглашения с рядом стран европейского Юга о найме рабочей силы – в 1955 г. с Италией, затем в 1968 г. – с Югославией. Этим занималось Федеральное бюро по труду (Bundesanstalt für Arbeit), которое имело в отдельных странах «Немецкие комиссии», набравшие с помощью соответствующих местных властей иностранных рабочих после основательной проверки их здоровья и профессиональных навыков. А немецкие предприятия, нуждавшиеся в рабочей силе, подавали подробные

заявки с указанием необходимых профессий и видов деятельности. Набор строго контролировался, с тем чтобы защитить от безработицы национальную рабочую силу, которой отдавался безусловный приоритет. Кроме того, требовалось конкретное оформление посреднического договора, чтобы избежать набора иностранных рабочих по фиктивной потребности или по прогнозным оценкам потребности.

Среди стран, с которыми ФРГ позже заключила соглашения на наем рабочей силы, особое место занимают страны – члены ЕС, для них действует предписание о праве свободного передвижения. В основе регулирования свободного передвижения лежала идея общего рынка рабочей силы стран – членов ЕС, с помощью которого надеялись главным образом на региональное выравнивание неравновесий на рынке рабочей силы внутри ЕС без обращения к рынкам рабочей силы стран, не входящих в ЕС. Тем не менее, учитывая серьезные проблемы рынка рабочей силы на всей территории ЕС, нельзя рассчитывать на то, что полное членство позволит выполнять предъявляемые требования по неограниченному передвижению рабочей силы.

Наряду с проблематикой рынка рабочей силы нужно учитывать и то, что расширение свободы передвижения не может происходить автоматически параллельно со значительным дополнительным потоком иностранной рабочей силы. Нужно учитывать, что перемещение рабочей силы происходит не только на основе определенного развития рынка рабочей силы в ФРГ, но и в большой степени зависит от общей политической стабильности и связанных с этим условий в отправляющих странах.

Можно отметить три этапа притока иностранцев в ФРГ после Второй мировой войны:

- начальная фаза (1950–1960) характеризуется тем, что занятость иностранной рабочей силы обусловлена, с одной стороны, широким притоком беженцев, с другой – высокой безработицей в странах их проживания. Вербовка рабочей силы сначала происходила спорадически и неорганизованно, и только в 1955 г. она приобрела официальный характер и стала «инструментом по выравниванию дефицита предложения на рынке рабочей силы ФРГ»;

- «бум»-фаза (1961–1973) отмечена доминированием иностранной занятости, которая развивалась в соответствии с потребностями рынка рабочей силы скачкообразно и достигла высшего уровня в 1973 г. Одновременно с середины 60-х годов начался приезд членов семей иностранных рабочих, создавший ряд проблем, о которых до этих пор не подозревали;

– в фазе «консолидации» (с 1974 г.) происходил приток населения, обусловленный вступлением в силу приостановки найма в конце 1973 г. и последующим длительным кризисом занятости. Хотя иностранная занятость снизилась, она консолидировалась на относительно высоком уровне, в то же время и наличное иностранное население выросло. Перераспределение внутри иностранной диаспоры в пользу лиц, не имеющих дохода (члены семей), с одной стороны, и сравнительно низкая готовность иностранной рабочей силы к отъезду несмотря на значительную безработицу в этой среде – с другой, показывают, что развитие на рынке рабочей силы не определяется исключительно ее предложением, как это было в 60-е годы.

Решающим фактором для трудовой миграции является взаимодействие низких зарплат и высокой безработицы в отправляющих странах и высокая оплата труда и нехватка рабочей силы в принимающих странах.

Анализ длительности пребывания, структурных изменений внутри иностранного населения, ситуации с доходами и жилищными условиями, а также уровень квалификации второго и третьего поколения иностранцев показал, что постоянно растущее число иностранцев живет в ФРГ довольно долго, продление пребывания на неопределенный срок увязывается с уже длительным пребыванием. Прежде всего, это касается тех, у кого уже до наступления кризиса занятости 1974–1975 гг. произошли изменения в семейном положении. Высокая рождаемость в этих семьях и, соответственно, увеличение числа неработающих лиц является основанием для дальнейшего продления их пребывания, независимо от ситуации на рынке рабочей силы. Иностранцы дети и молодежь имеют более низкую школьную и профессиональную квалификацию, соответственно, худшие возможности занятости для лиц 15–20 лет. Особенно это ощущается в период значительной безработицы, как, например, в 80-е годы: доля безработных иностранцев этого возраста составляла в 1980–1982 гг. около 12,4%, тогда как у местных безработных – 9,7% (4, с. 72). Даже более длительное пребывание в стране мало способствует повышению профессиональной квалификации, соответственно, увеличению шансов на получение рабочего места, поскольку они выросли не в Германии и плохо знают язык. Лучшие предпосылки у детей, родившихся в стране. Возможно, уровень их квалификации со временем приблизится к уровню местных детей, и у этой группы будет, в отличие от старшего поколения, меньшее стремление вернуться на родину.

В отношении уровня образования и квалификации второго и третьего поколения иностранцев следует отметить, что структура их школьного образования значительно отличается от образования местных детей: они не посещают школы, дающие высокий уровень знаний и квалификации, и далеко не все из них оканчивают школу. Следовательно, их шансы на получение работы и профессионального образования, особенно во времена высокой безработицы, меньше по сравнению с местной молодежью. Несмотря на это большая часть юных иностранцев, особенно югославов, турок и итальянцев, не намерены в обозримый период возвращаться на родину. Можно рассчитывать, что окончившие школу в середине – конце 80-х годов имеют более высокий уровень образования, чем предыдущее поколение, и в будущем иностранная рабочая сила станет значительным фактором предложения рабочей силы на рынке ФРГ.

Иностранная политика ФРГ как детерминанта фактической иммиграции

Скачкообразное увеличение иностранной занятости и приезд в страну членов семей иностранных рабочих способствовали значительному увеличению иностранного населения до 1973 г. В ожидании наметившегося к этому времени конъюнктурного спада в области иностранной политики ФРГ наметились значительные ограничения, целью которых было прекращение неконтролируемого притока иностранцев. В программе действий по занятости иностранцев и в дальнейших решениях должны соблюдаться социальные и гуманитарные интересы живущих в ФРГ иностранцев, а также интересы отправляющих стран, насколько это позволяют общественные и общеэкономические нужды ФРГ. Должны проводиться мероприятия по консолидации иностранной занятости. В отношении ситуации с рынком рабочей силы в центре внимания было следующее регулирование:

- прекращение найма иностранных рабочих и запрет на въезд в страну рабочих из стран, не являющихся членами ЕС в конце ноября 1973 г.;

- отказ в разрешении на работу иностранцам, которые после ноября 1974 г. въехали в ФРГ с целью получения работы из стран, не входящих в ЕС;

– выдача разрешения на работу с ограничительным использованием при условии, что на это рабочее место не претендует немец или житель страны – члена ЕС.

Введение этих ограничений вызвало у иностранной рабочей силы неуверенность в отношении возможностей их занятости в ФРГ и реализации их индивидуальных целей. Появилось опасение, что после временного отъезда на родину они не смогут более вернуться в ФРГ. Поэтому, несмотря на кризис занятости, они стремились продлить пребывание в стране на неопределенный срок.

К началу 70-х годов в структуре иностранного населения ФРГ дети моложе 15 лет составляют уже 15,6% (6, с. 80). Это означает, что для тех, кто довольно долго прожил в Германии до прекращения найма, независимо от развития на рынке рабочей силы, длительное пребывание в стране обеспечено, а для тех, кто появился в стране незадолго до прекращения набора, не исключается реэмиграция.

Иностранная политика ФРГ после изменения в сторону ограничений характеризуется значительными противоречиями. С одной стороны, подчеркивается, что ФРГ не является страной иммигрантов, и тем самым пребывание и занятость иностранцев носит временный характер. С другой стороны, на федеральном и земельных уровнях предлагается соблюдать в иностранной политике Меморандум Кюна («Kuhn-Memorandum»), в соответствии с которым нужно стремиться к неограниченной, безоговорочной и длительной интеграции иностранных рабочих и их семей в социальную сферу и образование страны пребывания. Реализация такой политики неизбежно приведет к продлению их пребывания на неопределенное время.

Из-за напряженности на рынке рабочей силы ФРГ необходимо снижать предложение иностранной рабочей силы. В ФРГ существует проблема с фактической иммиграцией иностранной рабочей силы и их семей, что влечет за собой их длительное пребывание в стране. Наряду с другими причинами этому способствовала напряженность с занятостью в отправляющих странах по сравнению с благоприятной ситуацией на рынках рабочей силы ФРГ. Что касается сфер использования иностранной рабочей силы, то здесь речь идет, прежде всего, о вторичном и третичном секторах и главным образом о рабочих неквалифицированных и средней квалификации. Это подтверждает наличие «специфических для рынка иностранной рабочей силы областей». Основной причиной большого значения иностранной рабочей силы является

сравнительно низкая надежность таких рабочих мест, низкие требования к квалификации, низкие зарплаты, а также высокие физические и психические нагрузки на рабочих местах, а главное, малая «привлекательность» этих рабочих мест для национальной рабочей силы.

В стране проводится дискуссия, в центре которой находится стратегия по снижению предложения иностранной рабочей силы и стратегия по замещению ее национальной рабочей силой.

Сигналом для прекращения найма иностранной рабочей силы в 1973 г. была наметившаяся рецессия и ее обострение в результате нефтяного кризиса, а возможность реализации обеспечивалась условием двустороннего соглашения между ФРГ и соответствующими странами о преимуществе найма национальной рабочей силы по сравнению с иностранной. Этот пункт неукоснительно соблюдался, препятствуя неконтролируемому набору иностранной рабочей силы. Следствием была консолидация иностранной занятости на уровне около двух миллионов иностранных рабочих (6, с. 222). Рецессия 1974–1975 гг. обострила конкуренцию между немецкими и иностранными рабочими, однако на самом деле зачастую существовали трудности с заполнением немецкими рабочими освободившихся от иностранцев рабочих мест.

К началу 80-х годов ситуация на рынке рабочей силы значительно обострилась. Возобновилась дискуссия о необходимости дальнейшего ограничения иностранной рабочей силы, поскольку под угрозой оказался социальный мир. В середине 1983 г. издан проект закона о стимулировании возврата иностранцев на их родину, в соответствии с которым им оказывалась помощь в размере 10 500 немецких марок плюс 1500 марок на каждого ребенка (6, с. 224). Однако принятый в октябре 1983 г. закон практически не изменил ситуацию по причине низкого финансового стимулирования, к тому же время подачи заявок о предоставлении помощи было ограничено. Важной причиной невозврата на родину является отсутствие там рабочих мест. Именно поэтому, например, категорически отказываются возвращаться турецкие рабочие, а проблема безработицы в Германии играет для них второстепенную роль. Другим мероприятием, направленным на ограничение числа иностранных рабочих, является ограничение приезда в ФРГ членов их семей, поскольку в Конституции ФРГ значится, что семья находится под особой защитой государства. Эта статья провозглашает права человека, не делая разницы между немецкими и иностранными гражданами.

Таким образом, можно считать, что краткосрочные стратегии по снижению предложения иностранной рабочей силы путем финансовых стимулов вряд ли окажут желаемое количественное воздействие на рынок рабочей силы. Нужно также учитывать, что снижается готовность к возвращению на родину иностранцев, которые выросли в ФРГ.

Что касается долгосрочной стратегии сокращения передвижения рабочей силы путем ограничения прибытия членов семей иностранцев в возрасте от шести до 16 лет, можно констатировать, что с точки зрения рынка рабочей силы в настоящее время можно достичь эффекта разгрузки.

Что касается стратегии по замещению иностранной рабочей силы национальной, то рассчитывать на полную заменяемость не приходится, поскольку наряду с этой стратегией нужно проводить дальнейшие мероприятия с целью повышения привлекательности занятых иностранцами рабочих мест. Учитывая большое число этих мест при одновременной высокой безработице местной рабочей силы, можно снизить потенциал конфликтов между местными и иностранными рабочими и помочь снижению социальной напряженности. Но следует иметь в виду, что стратегия, направленная на принуждение местных рабочих занять рабочие места иностранцев, в конечном счете приведет лишь к перегруппировке в области безработицы, если не удастся убедить иностранных рабочих вернуться на родину.

В принципе «привлекательность» рабочих мест можно повысить, во-первых, путем изменения структуры зарплаты в пользу низшего тарифного разряда, во-вторых, путем улучшения условий труда в рамках гуманизации трудовых отношений. Оба вида мероприятий означают значительное удорожание этих рабочих мест, так что независимо от их эффективности в отношении повышения мобильности национальной рабочей силы, существует принципиальная опасность их сокращения. А если это происходит в форме усиления капиталоемкости на широком фронте, то можно опасаться дополнительного увеличения безработицы местной рабочей силы.

Другое возможное решение проблемы заключается в том, чтобы удорожание рабочих мест, занятых исключительно иностранцами, провести путем искусственного увеличения так называемого налога на иностранцев. Следует, однако, отметить, что при таком удорожании при параллельной уступке в области зарплаты местной рабочей силе снижение местной безработицы, как и

ранее, не гарантировано. Это будет в большой степени зависеть от намечаемого прироста зарплаты.

Существование высокой безработицы в ФРГ в недавнем прошлом вызвало дискуссию о снижении предложения иностранной рабочей силы. Чтобы разгрузить рынок рабочей силы от предложения в краткосрочном и долгосрочном будущем, предлагаются мероприятия по стимулированию готовности возвращения на родину как безработных, так и занятых иностранных рабочих, а также ограничение приезда в Германию членов их семей.

Доводы против этих стратегий обосновываются тем, что, во-первых, готовность к возвращению иностранной рабочей силы определяется исключительно возможностью обеспечения и, соответственно, улучшения их существования на родине и в значительной степени условиями, которые в настоящее время созданы для них и их семей в ФРГ.

Если вообще существует возможность убедить иностранных рабочих вернуться на родину, то следует исходить из того, что ситуация с занятостью там хуже, чем в ФРГ. Поэтому обязательно следовало бы с помощью финансовой помощи, дешевых кредитов и прочих мер создать инвестиционные возможности в отправляющих странах, и это должно увязываться с тем, чтобы часть вновь создаваемых рабочих мест предоставлялась рабочей силе, потенциально настроенной к возвращению.

Если такой комбинированный набор мероприятий окажет влияние на отъезд иностранных рабочих, появится проблема замещения их рабочих мест национальной рабочей силой, а для этого, учитывая малую «привлекательность» этих рабочих мест, придется создавать стимулы, изменять условия труда и доходы, а также проводить мероприятия административного порядка.

Направленная на это стратегия должна в относительно короткий срок снизить предложение иностранной занятости и одновременно мобилизовать местную рабочую силу на занятие освободившихся мест. Однако нужно иметь в виду, что при наличии конкуренции всегда будет существовать «угроза» предложения от соседей.

Наблюдаемый с начала XXI в. незначительный прирост населения в развитых странах ЕС связан в большей степени с миграционными потоками и в меньшей степени с естественным движением населения. В 2004 г. в ЕС был зарегистрирован приток в 1,9 млн. мигрантов (1, с. 58). Тем не менее чистая иммиграция

в Германию не компенсирует отрицательный естественный прирост населения, а только незначительно уменьшает его показатели.

Если до недавнего времени с демографической точки зрения существенных различий между европейскими государствами не наблюдалось, то в конце XX – начале XXI в. обнаруживалась значительная дифференциация, разделяющая эти государства на три подгруппы: в первую входят страны с благоприятной демографической ситуацией – средние показатели прироста населения обеспечивают его расширенное воспроизводство; во вторую подгруппу входят страны, где расширенное воспроизводство населения не обеспечивается и естественный прирост близок к нулю; в странах третьей подгруппы наблюдается отрицательный естественный прирост населения, а рождаемость недостаточна даже для простого замещения численности предыдущих поколений. Именно в эту группу входит Германия, где естественный прирост населения был, например, в 2004 г. отрицательным (– 112,7 тыс. человек) (1, с. 59).

Демографический кризис вызван здесь действием ряда факторов: во-первых, это резкое снижение рождаемости – по оценкам Евростата, совокупный коэффициент рождаемости упал в Германии в 1980–2004 гг. с 1,56 до 1,37 (1, с. 59); во-вторых, увеличение средней продолжительности жизни, которое в условиях повышения благосостояния большей части населения обернулось изменением возрастной структуры населения за счет увеличения численности лиц невоспроизводящего возраста (старение населения). Поскольку процесс постарения населения сопровождается сокращением численности лиц трудоспособного возраста, в обозримый период это может оказать отрицательное воздействие на количество рабочей силы и показатели занятости.

Движение мировых миграционных потоков и распределение рабочей силы на рынках труда разных стран отражает многосторонний характер процесса глобализации и в то же время образует важнейшее ее направление. Страны ЕС оказались в настоящее время перед лицом серьезных изменений в социальной, профессиональной и этнической структуре их населения и перед необходимостью изменения стиля жизни, ценностных ориентаций и демократических институтов в связи с большим притоком мигрантов из стран мировой периферии, которые либо находятся на разных ступенях адаптации к новой для них социокультурной реальности, либо вообще не в состоянии или не желают воспринимать западные либеральные ценности, что европейцы оценивают как угрозу их цивилизации.

Если длительный опыт стран массовой иммиграции (США, Канада, Австралия) способствует более или менее успешной интеграции иммигрантов, то в ЕС ситуация значительно сложнее. А поток желающих переселиться туда, где есть вакантные рабочие места, возможность получить образование, где высокий уровень социальных и медицинских услуг, а также перспективы лучшей жизни для подрастающего поколения мигрантов, чрезвычайно велик. Многие аналитики считают, что в долгосрочной перспективе миграция в ЕС будет либо стабильной, либо будет возрастать. Страны ЕС заметно различаются по доле постоянно проживающих в них мигрантов: если во Франции они составляют 25% населения, то в Германии – 8,9%. Причем в силу исторических причин в каждой из стран ЕС сформировалась своя специфика меньшинств. В Германии живет 2,3 млн. выходцев из Турции (основной поставщик гастарбайтеров в 70-е годы) и 1,4 – из стран бывшей Югославии (1, с. 64).

Показательно, что значительная часть иммигрантов приходится не на «нищих беженцев», а на высококвалифицированных специалистов, а также сотрудников транснациональных корпораций, которые переезжают из страны в страну по решению работодателей.

Некоторые страны пошли по пути полной ассимиляции иммигрантов, как, например, Франция. Однако многие компактно проживающие в Европе этнические общины продолжают следовать собственным культурным традициям, законам и обычаям, которые не соответствуют тем, которые сложились в принимающих странах. Такая культурная фрагментация европейских обществ нередко сопровождается социальной маргинализацией отдельных их сегментов. Рост числа мигрантов из развивающихся стран, а также наличие большого числа неинтегрированных мигрантов приводит, с одной стороны, к росту ультраправых настроений среди коренного населения стран ЕС, а с другой – к возникновению недовольства и волнений среди национальных меньшинств, особенно со стороны необразованной и безработной молодежи.

В последнее время особую озабоченность вызывают группы мигрантов, которые находятся в социальной изоляции, отличаются низким уровнем жизни и имеют тесные связи с теневой экономикой и преступностью. Среди них высок процент противозаконных действий, их привлекают легкие доходы от торговли наркотиками, мелкое воровство и грабежи. Значительную угрозу представляют исламские радикальные группировки. По мнению американского политолога Ф. Фукуямы, «европейцам со стороны радикального

ислама грозит изнутри гораздо большая опасность, чем американцам, для которых эта угроза является внешней».

Действительно, иммиграция мусульман в Европу имеет свою специфику. В отличие от мусульман – иммигрантов в США – страну, исторически созданную переселенцами, где они довольно быстро ассимилировались, в Европу большинство мусульман начали прибывать после окончания Второй мировой войны в компактные и культурно однородные общества. Их приток оказался для многих принимающих стран новым и зачастую нежелательным явлением. Массовый въезд мусульман в Европу – это незапланированное следствие реализации программ по привлечению гастарбайтеров. Иностранцы, работавшие по программам, предполагавшим временное пребывание, воспользовались программой воссоединения семей и превратились в постоянных резидентов. При этом они, в отличие от американских мусульман, рассеянных географически и этнически, собирались вместе со своими соотечественниками в анклавы, напоминающие гетто. В настоящее время мусульмане составляют в Германии самую многочисленную группу среди иммигрантского населения. По разным оценкам, в ЕС постоянно проживают от 13 до 20 млн. мусульман – это 4–5% от общеевропейского населения (в США – менее 2%) (1, с.65).

Поскольку представители радикального ислама в составе западноевропейских мусульман сопротивляются культурной ассимиляции, судьба мультикультурализма в Евросоюзе будет зависеть от того, насколько смогут сосуществовать христианские и светские ценности современной Европы с плохо поддающейся интеграции мусульманской общиной. Пока что мультикультурализм в отношении исламских групп населения остается проблематичным.

Отношение европейцев к иммигрантам из исламских стран отличается особой настороженностью. Европейцев больше всего беспокоит существование неконтролируемых обществом и государством закрытых мусульманских общин, которые наделены всеми гражданскими и социальными правами. Особенно заметным это беспокойство стало после 11 сентября 2001 г. Поэтому многие европейские политики стремятся пересмотреть отношения с исламом и сделать все возможное для социально-культурной адаптации исламских иммигрантов в европейское общество, пока экстремистские действия этих группировок не превратились в реальную угрозу для западной цивилизации.

Не желая и не умея адаптироваться в чужой для них среде, переселенцы из стран Третьего мира образуют замкнутые сообще-

ства, где воспроизводят привычные для них связи и отношения. Но даже в случае натурализации иммигранты далеко не всегда разделяют и понимают принципы гражданского общества. Поэтому в странах ЕС формируется не интегрированный в социальную систему новый низший класс. Поддерживая постоянные связи со страной происхождения, этнические анклавы фактически образуют транснациональные общности нового типа. В результате конфликт «Север–Юг» переносится внутрь государств Евросоюза, и возникает общеевропейская проблема сохранения привычного уровня жизни и политической стабильности, при проявлении толерантности к иным диаспорам и подвержении «нападению бедного Юга» изнутри. А самое простое решение – прекращение миграции – невозможно, поскольку чревато негативными экономическими последствиями для стран ЕС.

В настоящее время гибкое и эффективное управление миграционными потоками остается одной из главных проблем правительств стран ЕС. Однако в них до сих пор отсутствует единая точка зрения относительно того, насколько либеральной должна быть иммиграционная политика. Практически во всех странах Сообщества имеется достаточно серьезная оппозиция либерализации иммиграционной политики, обусловленная, прежде всего, этническим вопросом. По результатам проведенного в 2004 г. Европейской комиссией опроса, около 44% коренных жителей Западной Европы достаточно жестко относятся к мигрантам, живущим много лет за границей (1, с. 70).

В ЕС миграционное законодательство благоприятствует въезду пользующихся повышенным спросом специалистов, ученых, высококвалифицированных инженерных и технических работников, при этом стимулируется временная работа, а не постоянное проживание. При этом национальные законы оставляют ниши и для временных, в том числе сезонных неквалифицированных работников. Поощряется также приток коммерческих иммигрантов, обладающих капиталом и ориентированных на предпринимательство и инвестирование.

Многие годы страны ЕС использовали для найма иностранных работников из других стран – членов Сообщества Европейскую службу занятости. Но когда в 80-е годы трудовая миграция из Южной в Западную Европу резко снизилась (из Португалии, Испании, Италии), получила распространение практика заключения временных соглашений о найме иностранцев на принципах ротации. В первую очередь речь шла о выходцах из Польши, Чехии, бывшей Югославии, Турции, стран Магриба и пр. Так, в соот-

ветствии с двухсторонними программами приграничной работы чехи, словаки и поляки, живущие на расстоянии не более 50 км от границы с ФРГ, получили разрешение работать в стране при условии, что они ежедневно будут возвращаться домой.

Трудовые мигранты внесли значительный вклад в развитие экономики принимающих стран. Так, в ФРГ в 1972 г., в пик трудовой миграции, иностранные работники произвели свыше 30% ВВП. Широкое использование дешевого неквалифицированного иностранного труда явилось основой функционирования ряда традиционных отраслей – горной промышленности, строительства, черной металлургии и сталелитейной промышленности.

Сферы занятости квалифицированных мигрантов и местных жителей в значительной степени пересекаются, у низкоквалифицированных – напротив, заметно различаются. В системе общественного питания, например, гастарбайтеры заняты на низших должностях в ресторанах, тогда как коренные жители чаще работают в сети «быстрого питания»; в сфере торговли первые работают в небольших магазинчиках, вторые – в супермаркетах; в строительной отрасли иностранные рабочие заняты в ремонтном секторе, а местные – в солидных строительных фирмах. Таким образом, в этнических анклавах формируются специфические возможности занятости иммигрантов, отличные от ниш, существующих для коренных жителей Европы.

В последние годы в европейской иммиграционной политике повышенное внимание уделяется увеличению доли в общей структуре иммиграции высококвалифицированных работников и специалистов с высшим образованием. Германия, например, в целях привлечения специалистов в области информационных технологий (главным образом программистов из Индии), открыла в 1999 г. специальную программу. По ней правительство ФРГ выделяет ежегодно 20 тысяч виз (1, с. 72). Задача привлечения высокообразованных специалистов и ученых для Евросоюза особенно актуальна в связи с тем, что одним из приоритетных направлений для европейских стран является сейчас создание сильного рынка высоких технологий, способного конкурировать с таким рынком США. Кроме того, повышенный спрос на работников высокой квалификации связан с тем, что из числа лиц, выехавших по контрактам из Западной Европы в США, Австралию, Канаду, в последние годы все меньшая часть возвращается на родину.

В сентябре 2007 г. Еврокомиссия приступила к обсуждению предложенного Еврокомиссаром по вопросам внутренних дел

М. Фраттини нового механизма привлечения в ЕС высококвалифицированной трудовой миграции путем введения так называемых «голубых карт» (blue card) – разрешений на работу в Евросоюзе, основанных на балльной системе миграции. Имеются в виду европейские временные разрешения на работу, которые, в случае их одобрения Европарламентом, будут действовать в границах всего Евросоюза, но, в отличие от американских «зеленых карт», они не будут обладать статусом постоянного вида на жительство. Планируется пятилетний срок его действия, но он будет легко продлеваться. Семья обладателя такой карты будет иметь право проживания в ЕС в течение срока действия документа. Если в настоящее время вопросы регулирования трудовой миграции в ЕС являются предметом действия национальных законодательств стран-членов, то проект Фраттини предполагает его унификацию.

В ФРГ право на жительство может быть предоставлено после подачи соответствующего прошения, но не ранее чем через восемь лет проживания в стране, при этом проситель должен продемонстрировать достаточное знание немецкого языка и доказать, что он и его семья не испытывают проблем с жильем и имеют стабильное экономическое положение. Из всех проживающих в ФРГ турок лишь 29% имеют вид на жительство (это турки, достигшие совершеннолетия и прожившие в стране более восьми лет (1, с. 74). В 1999 г. правительство Германии внесло поправки к Национальному закону, вступившие в силу 1 января 2000 г. Теперь сокращен срок пребывания мигрантов в стране, необходимый для получения разрешения на натурализацию. Кроме того, родившиеся в Германии от иностранных родителей дети становятся немецкими гражданами автоматически, если хотя бы один родитель проживает в стране в течение восьми лет с правом на жительство. С момента вступления поправок в силу немецкое гражданство получили свыше 500 тыс. иностранцев негерманского происхождения (1, с. 74). В настоящее время в стране наблюдается тенденция к стимулированию роста экономической активности уже живущих в стране этнических меньшинств, а не к ввозу новых трудовых мигрантов.

Со вступлением в ЕС 1 мая 2004 г. десяти восточноевропейских государств у стран ЕС появилась проблема так называемых «новых европейцев», в результате чего население ЕС увеличилось на 75 млн. человек. Однако снятие визовых ограничений на передвижение восточноевропейских граждан не означало автоматического предоставления им права на работу в любом государстве. Разные страны ЕС далеко не однозначно реагировали на это рас-

ширение. Еще в 2000 г. на саммите ЕС в Гётеборге представители Германии и Австрии выразили опасение по поводу притока на Запад неквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы из стран Центральной и Восточной Европы и настаивали на сохранении прежних правил, согласно которым трудовые мигранты из этих стран могли работать только при наличии соответствующих разрешений или контрактов. Предлагалось также ввести семилетний переходный период, в течение которого ближайшие соседи Германии и Австрии – Польша, Чехия и Венгрия – лишались возможности экспортировать рабочую силу в ЕС сразу после вступления. Правительство Великобритании, Ирландии и Швеции, напротив, считали введение переходного периода неприемлемым, поскольку это могло быть расценено как дискриминация в отношении этих стран, и проявили готовность либерализовать свои рынки труда. Из-за твердой позиции Германии под угрозой тогда оказался проект расширения Евросоюза. Тем не менее в ряде стран ЕС, в том числе Германии, и сторонники либерализации, и сторонники жестких барьеров добились от своих правительств установления временных ограничений, поскольку опасались наплыва восточных европейцев, готовых работать за низкую зарплату, отнимая рабочие места у коренных жителей.

В феврале 2006 г. Европейская комиссия опубликовала отчет, в котором оценила эффект трудовой миграции в те страны ЕС, которые либерализовали свои рынки труда, как «исключительно положительный». В нем подчеркивалось, что миграция способствовала экономическому росту и росту числа занятых. Еврокомиссия рекомендовала другим странам ЕС не ждать 2011 г. и отказаться от моратория относительно либерализации своих рынков рабочей силы раньше. Правда, Германия, Австрия, Франция и Италия настаивают на сохранении прежней системы, считая, что их рынки труда не готовы к масштабному притоку восточноевропейских мигрантов.

Хотя страны ЕС считаются замкнутыми, поскольку в них отделяются те, кто являются гражданами, от тех, кто ими не являются, однако на практике статус гражданина необязательно служит главным условием получения социальных льгот. Если оказание помощи требуется в чрезвычайных ситуациях, эти услуги предоставляются всем лицам, находящимся на территории страны.

В ФРГ иностранные рабочие имеют право на получение достаточно широкого спектра социальных пособий. Фонды, из которых они выплачиваются, складываются из взносов работодателя и

рабочих, а сами пособия выдаются в случае болезни, несчастного случая, выхода на пенсию и безработицы; средства этих фондов могут использоваться и на оплату профессиональной подготовки – на тех же условиях и уровне, что и для граждан ФРГ. Эти права распространяются на всех иностранных рабочих, а не только на тех, кто имеет постоянный вид на жительство.

Наряду с немецкими рабочими рабочие-иностранцы должны проработать определенное количество времени, чтобы получить право на пенсии; если они возвращаются на родину до момента получения пенсии, им возвращаются внесенные за весь период пребывания в стране взносы в пенсионный фонд (взносы работодателя им не выплачиваются). Иностранцы-жители ФРГ имеют также право на получение ряда пособий, выплачиваемых из госбюджета (пособия на детей и социальная помощь). Но для получения этой помощи имеется ряд ограничений.

Анализ иммиграционной политики в ЕС в целом и в ФРГ в частности позволяет сделать определенные выводы. Во-первых, межгосударственная миграция работников высокой квалификации, а также высокообразованных специалистов и ученых, осуществляемая в рамках европейского рынка труда, стала неотъемлемым элементом функционирования развитых экономик стран Сообщества. Во-вторых, современная иммиграционная политика западноевропейских стран делает акцент на селективном расширении востребованных рынком категорий экономически активного населения и трудовых мигрантов, что может содействовать смягчению диспропорций в структуре иммиграции, а также заполнению ниш в составе национальной рабочей силы. Особенно перспективным для Евросоюза кажется расширение приема иностранных работников на принципах ротации. Это объясняется растущим недовольством коренных жителей, вызванным увеличивающимися размерами незаконной миграции и притоком поселенцев из стран Третьего мира. Поэтому страны ЕС приоткрывают для экономических мигрантов двери на рынок труда ровно настолько, насколько это им необходимо.

Список литературы

1. Миграционные процессы: Социально-экономический аспект: (на примере ведущих стран) / РАН. Ин-т мировой экономики и международных отношений. – М., 2007. – 169 с.

2. *Черевичко Т.В.* Миграционная динамика эпохи глобализации. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2002. – 200 с.
3. Deutschland stellt ein // Wirtschaftswoche. – Frankfurt a. M., 2010. – N 26. – S. 18–25.
4. *Esser H.* Arbeitsmigration und Integration. – Königstein, 1979. – 376 S.
5. *Ludemann E., Schwerdt G.* Sind Zuwanderer der zweiten Generation im deutschen Schulsystem doppelt benachteiligt? // IFO-Schnelldienst. – München, 2011. – Jg. 64, N 4. – S. 19–23.
6. *Pammesberger H.-P.* Ausländerbeschäftigung als dauerhafter Angebotsfaktor auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland. – Hamburg: Kovac, 1986. – XII, 297 S.
7. *Rothe T.* Tägliche Dynamik auf dem Arbeitsmarkt // Wirtschaftsdienst. – Hamburg, 2010. – Jg. 90, N 1. – S. 64–66.

Е.Е. Луцкая

**ИММИГРАЦИЯ В США: ЕЕ РОЛЬ В ЭКОНОМИКЕ
И ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
АМЕРИКАНСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Иммиграция в США была главным источником роста населения и культурных изменений на протяжении всей истории страны. О росте иммиграции в США свидетельствуют следующие данные. В 2006 г. страна приняла большее число легальных иммигрантов на постоянное местожительство, чем все другие страны мира вместе взятые. После отмены в 1965 г. этнических запретов на иммиграцию число жителей США – эмигрантов первого поколения – резко возросло: с 9,6 до 37 млн., т.е. в четыре раза. За период 1965–1970 гг. число иммигрантов удвоилось. Затем темпы роста несколько сократились – новое удвоение произошло уже за 20-летний период (1970–1990). В последние десятилетия число приезжих увеличивается в основном за счет «новых иммигрантов» – лиц из «испано-язычных» стран, а также из Индии, Филиппин и Китая. За период 2000–2005 гг. в США приехали почти 10 млн. иммигрантов, т.е. больше, чем за какой-либо другой пятилетний период в истории США, причем примерно половина этого количества – нелегальные иммигранты (4, с. 4) Классификация иммигрантов по основным категориям выглядит следующим образом: въезжающие в страну для воссоединения семей составляют примерно две трети от общего ежегодного количества легальных иммигрантов; остальная треть приходится на долю лиц, ищущих работу, беженцев и др. категорий.

Отношение американской общественности к феномену иммиграции заметно изменилось после террористической атаки 11 сентября 2001 г. Согласно опросам Института Гэллапа, число американцев, рассматривающих иммиграцию как положительное явление для страны, сократилось с 62% в 2000 г. до 52% в конце

2001 г. Половина опрошенных заявили, что для обеспечения безопасности страна нуждается в более жестком контроле за иммиграцией (4, с. 2). В настоящее время экономические, социальные и политические последствия иммиграции, проявляющиеся, в частности, в сокращении рабочих мест для неиммигрантов, изменениях этнического состава населения и его поведения в период избирательных кампаний, увеличении показателей преступности и т.д., являются источником противоречий и предметом острых дискуссий в обществе.

Демографические последствия иммиграции

Иммиграция играет решающую роль в изменении этнического состава и демографических показателей США. Согласно статистическим прогнозам Бюро переписей США население США возрастет с учетом иммиграции с 281 млн. в 2000 г. до 397 млн. в 2050 г., и только до 328 млн. без учета иммиграции. Данные исследовательского центра (Pew Research Center) несколько отличаются. Общая численность населения должна увеличиться к 2050 г. до 438 млн., причем на 82% за счет иммигрантов. Число белых испаноязычных жителей составит к 2050 г. 47% от общей численности населения, что существенно ниже, чем в 2005 г. – 67% и в 1960 г. – 85%. При этом доля «испанского населения» вырастет с 14% в 2005 г. до 29% в 2050 г., а доля азиатского за соответствующий период утроится. В 35 из 50 крупнейших городов США «не испанские» белые уже сейчас или в ближайшем будущем окажутся в меньшинстве. В Калифорнии, например, доля этой категории упала с 80% населения штата в 1970 г. до 42,3% в 2008 г. (4, с. 4).

Уровень сегрегации иммигрантов является существенной характеристикой их ассимиляции в американское общество. В первой половине XX в. этот уровень сокращался, тогда как в последние десятилетия он возрастал. Данная тенденция дает основание поставить под вопрос корректность представления о США как о «плавильном котле». Одна из причин заключается в различном социально-экономическом статусе приезжающих иностранцев. Группы иммигрантов с более низким статусом обычно поселяются в городах с большой плотностью населения, тогда как группы с более высоким статусом – в пригородных зонах. Другое объяснение кроется в большем культурно-лингвистическом отличии групп иммигрантов последнего времени от тех, что приехали несколько десятилетий тому назад. «Новые» иммигранты предпочитают жить

вместе (т.е. не рассредоточиваясь среди основного населения), что позволяет им снизить коммуникативные издержки. В целом, как считают специалисты, недостаточная ассимиляция «новых» иммигрантов усиливает противоречия и раскол американского общества по расовым и культурным признакам (3).

Воздействие иммиграции на экономику

В исследованиях конца 80-х годов экономисты в своем большинстве рассматривали иммиграцию (включая нелегальную) как позитивное явление для экономики. Согласно расчетам Дж. Смита (J. Smith), старшего экономиста RAND Corporation и главного автора исследования, посвященного экономическим, демографическим и фискальным последствиям иммиграции и осуществленного US National Research Council (NRC), ежегодный вклад иммигрантов в ВВП страны составляет 10 млрд. долл. (4, с. 5). Хотя социальные расходы на иммигрантов, особенно приехавших из Латинской Америки, превышают уплачиваемые ими налоги, в целом иммиграция дает США чистый экономический выигрыш благодаря более низкой оплате труда иммигрантов, а также благодаря большей эффективности некоторых владельцев капитала. Несмотря на то что рабочие-иммигранты конкурируют с отечественными рабочими на рынке низкоквалифицированного труда, некоторые иммигранты специализируются в таких областях бизнеса, которые вообще не существовали в стране, и, следовательно, их деятельность выгодна для всех резидентов страны.

В структуре рабочей силы США 21 млн. иммигрантов составляют 15%. Число безработных относительно невелико, что подтверждает положение о том, что рабочие-иммигранты не отнимают работу у отечественных рабочих, а в большей мере создают новые рабочие места, которых ранее в стране не существовало, или они заняты на такой работе, которую американцы не хотят выполнять. Таким образом, согласно имеющимся исследованиям, растущий уровень иммиграции не влияет отрицательно на перспективы занятости американских рабочих.

Согласно исследованию частного института Cato Institute (2009), легализация низкоквалифицированных нелегальных рабочих обеспечит чистый прирост ВВП США за десять лет в размере 180 млрд. долл. (в основном за счет уплаты налогов). Во всяком случае, обычный иммигрант и его дети за всю свою жизнь выплатят на

80 тыс. долл. больше, чем они получают бесплатных государственных пособий (4, с. 5).

Еще один положительный аспект иммиграции – индекс предпринимательской активности (индекс Kauffman Foundation) иммигрантов на 40% выше, чем у «коренных» жителей. Иммигранты участвовали в создании многих известных американских высокотехнологичных компаний, таких как Google, Yahoo, Sun Microsystems и др.

Вместе с тем исследователи отмечают негативные последствия иммиграции, проявляющиеся, прежде всего, в значительной нагрузке на бюджеты всех уровней. 31% взрослых иммигрантов не имеют среднего образования и примерно у такого же количества отсутствует медицинская страховка. Как отмечает Р. Самуэлсон (R. Samuelson), в течение периода 2000–2006 гг. 41% увеличения числа лиц, не имеющих медицинской страховки, приходился на долю мексиканских иммигрантов. Среди тех, кто живет в нищете, большая часть относится именно к этой категории иммигрантов. По данным Heritage Foundation, за период 1990–2006 гг. число бедных испаноязычных приезжих возросло на 3,2 млн. – с 6 до 9,2 млн.

Кризис ипотечных ценных бумаг в США в 2008–2009 гг. особенно тяжело сказался на «испанских» иммигрантах. В период ипотечного бума банки зачастую выдавали кредиты незарегистрированным иммигрантам, не имеющим документального подтверждения кредитоспособности. По некоторым источникам, 5 млн. нелегальных иммигрантов приобрели дома по ипотеке, оформленной с помощью фальсифицированных документов. В итоге, когда грянул кризис, в районах проживания этих иммигрантов отмечался особенно высокий уровень арестов собственности за неуплату долгов (4, с. 6).

Как отмечается в исследовании Американского института предпринимательства (American Enterprise Institute), сравнение европейских иммигрантов более ранних десятилетий с «испанскими» иммигрантами последнего времени не в пользу последних. Будучи бедными по приезду в США, «европейцы» к третьему поколению становились полностью экономически ассимилированными таким образом, что их нельзя было отличить от основного населения. Что же касается «испанцев», то процесс их экономического становления обычно заканчивается на втором поколении, и третье поколение по-прежнему остается значительно более бедным, чем белое население.

Иммиграционное законодательство США

Иммиграционная политика США формализуется в законодательстве, которое, по мнению специалистов, является весьма сложным, плохо структурированным и плохо исполняемым. Закон об иммиграции и натурализации (INA) устанавливает ежегодный лимит постоянных иммигрантов – 675 000. Конгресс и Президент определяют отдельное число беженцев. Исторически иммиграционная политика США базируется на трех принципах: воссоединение семей, поощрение въезда в страну квалифицированных работников, содействующих экономическому процветанию страны, и защита беженцев.

Принцип воссоединения семей. Закон разрешает американским гражданам и легальным постоянным резидентам (lawful permanent residents – LPRs) приглашать в США на жительство членов своих семей. Ежегодный лимит для «семейных» иммигрантов – 480 тыс. В это число входят как близкие родственники (супруги американских граждан, их неженатые дети в возрасте до 21 года и родители американцев), так и иммигранты, охватываемые «системой семейных предпочтений» (family preference system). Данная система включает в себя следующие категории: 1) взрослые дети (женатые и неженатые) американских граждан, их братья и сестры, причем подающий прошение американец должен быть не моложе 21 года; 2) супруги и неженатые дети LPR. Количественных ограничений для предоставления виз близким родственникам американских граждан не существует. Однако для лиц, приезжающих согласно «системе семейных предпочтений», они есть – ежегодно Конгресс проводит сложный подсчет потенциального количества таких виз (по закону их не может быть меньше, чем 226 тыс.).

Иммиграция, основанная на *принципе занятости*, включает в себя две основные категории: 1) приезжающие по временным визам. США приветствуют въезд в страну на временной или постоянной основе лиц, обладающих полезной квалификацией. Существует 20 типов виз для *временных рабочих*, в числе которых: визы для перемещающихся в рамках одной компании; для атлетов, антрепренеров и талантливых исполнителей; для религиозных деятелей; для дипломатических работников, а также визы для ищущих работу в таких специфических видах деятельности, как уход за престарелыми и детьми; 2) постоянные иммигранты. Квота на иммигрантов, заинтересованных в постоянной занятости, состав-

ляет в настоящее время 140 тыс. виз в год. Данная группа иммигрантов подразделяется на следующие пять категорий, каждая из которых подлежит численному ограничению: 1) лица с выдающимися способностями в искусстве, науках, образовании, бизнесе, менеджменте – 40 тыс.; 2) имеющие высшие степени отличия в своих профессиях – 40 тыс.; 3) высококвалифицированные рабочие редких профессий, специалисты, окончившие колледж, а также некоторые неквалифицированные рабочие, ищущие работу не на временных или сезонных работах – 40 тыс.; 4) некоторые особые иммигранты – религиозные деятели, бывшие госслужащие США и т.п. – 10 тыс.; 5) лица, въезжающие в США как инвесторы с намерением вложить от 0,5 до 1 млн. долл. в предприятие с числом занятых (полное рабочее время) не менее десяти человек.

Защита беженцев и других ущемленных лиц. Законодательством США предусмотрен ряд категорий допуска в страну беженцев, т.е. лиц, подвергающихся преследованию в своей стране или не могущих вернуться домой из-за страха преследования по причинам принадлежности к определенной расе, членства в той или иной социальной группе, политических и религиозных взглядов и другим причинам. Ежегодно Президент, консультируясь с Конгрессом, определяет количественный лимит для иммигрантов-беженцев (с разбивкой по регионам мира). После 11 сентября 2001 г. число разрешений для въезда беженцев резко упало, однако в последние годы оно снова увеличилось. В 2010 финансовом году число официальных разрешений для беженцев составило 80 тыс.

Другие формы гуманитарной помощи включают в себя следующее.

- *Временный защитный статус* (Temporary Protected Status – TPS) предоставляется лицам, временно находящимся в США и не могущим вернуться в свою страну из-за «стихийного бедствия», «чрезвычайных временных обстоятельств» или «продолжающегося вооруженного конфликта». Этот статус предоставляется на срок до 18 месяцев, но при необходимости может быть продлен.

- *Отсроченный вынужденный отъезд* обеспечивает защиту от депортации для тех лиц, в чьих странах наблюдается нестабильная обстановка, обуславливающая опасность возвращения. Данный статус предоставляется в гуманитарных целях тем лицам, которые не в полной степени соответствуют требованиям, предъявляемым к беженцам.

- *Визовая лотерея (Diversity Visa Lottery).* Это программа, обеспечивающая допуск в страну лиц из стран, характеризующихся

низким уровнем эмиграции вообще и в том числе в США. Ежегодно правительством США выделяется 50 тыс. виз этой категории. Для получения данной визы иммигрант должен иметь среднее образование или два года стажа работы по профессии (требующей по меньшей мере два года обучения). Визы распределяются среди шести регионов мира, причем предпочтение отдается странам с наименьшим числом эмигрантов в США. Ни одна из стран не может получить более 7% от общего числа виз.

Американское гражданство. Для получения гражданства индивид должен обладать статусом LPR («зеленая карта») в течение не менее пяти лет (или трех лет, если он/она является супругом жителя США). Исключения существуют также для военно-служащих, несущих службу в военное время. Претендующие на гражданство должны быть не моложе 18 лет, иметь характеристики оседлости, «доброго нрава», а также сдать экзамены по английскому языку, истории США, основам гражданского права и уплатить взнос за прошение о гражданстве (1; 2).

Последние иммиграционные законы. По мере того, как с увеличением притока в страну иммигрантов различных рас и культур этнический состав населения США изменялся, все в большей степени проявлялась общественная потребность законодательно ограничить иммиграцию. Начиная с конца XX столетия американское правительство начало ограничивать приток в страну иммигрантов, в частности беженцев (Акт о беженцах 1980 г.). С целью приостановить нелегальную иммиграцию из Латинской Америки в 1986 г. был принят закон, налагающий санкции на работодателей, нанимающих нелегальных иностранцев. В 1996 г. Конгресс принял три закона, которые не только усиливали контроль за иммигрантами, но и регулировали их права. Закон о защите границ, анти-терроризме и контроле за нелегальной иммиграцией 2005 г. (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act) направлен против нелегального пересечения границы мексиканскими иммигрантами, а Закон о всесторонней реформе иммиграции 2006 г. (Comprehensive Immigration Reform Act – CIRA) преследует цель реформировать многие ее аспекты, в частности поощряется въезд в страну временных рабочих (помимо тех, которые уже находятся в стране в соответствии с новой визовой программой «blue card») (1; 3).

Проблемы взаимодействия органов власти разных уровней в реформировании и проведении в жизнь иммиграционной политики.

При обсуждении реформирования законодательства об иммиграции на первое место выдвинулись проблемы взаимодействия органов власти разных уровней – федерального правительства, правительств штатов и органов власти на местах. Местные правительства первыми сталкиваются с приемом и обустройством приезжих; они же первыми вынуждены бороться с преступностью, особенно среди нелегальных иммигрантов. Штаты зачастую несут издержки, связанные с интеграцией иммигрантов (при весьма ограниченной федеральной поддержке), особенно те, что касаются образования, здравоохранения, реализации законодательных норм. Вот почему, подчеркивают специалисты, реформирование федерального законодательства не будет полным без учета фактора воздействия иммиграции на жизнь и политику штатов.

Эти дебаты свидетельствуют об отсутствии в США стабильной иммиграционной политики с четко заданными целями. Выработка правил «настройки» этой политики и разработка новых реформ являются первоочередными задачами правительства.

Вопросам взаимодействия органов власти разных уровней была посвящена, в частности, конференция Национальной ассоциации законодательных органов штатов (National Conference of State Legislatures – NCSL), состоявшаяся в июле 2010 г. в Филадельфии. На конференции было подчеркнуто, что федеральная иммиграционная политика должна придерживаться основополагающих принципов демократии США: обеспечение благополучия и безопасности нации, содействие экономическому процветанию штатов и местных общин, признание американской нации как исторически сложившейся нации иммигрантов. Разграничение параметров юрисдикции федерального и местных правительств определяется конституцией страны. Разработка и формирование иммиграционной политики является функцией общенациональных органов власти. Решения последних непосредственно воздействуют на политику штатов. Штаты и местные органы реализуют программы, предусмотренные федеральным законодательством; проводят в жизнь решения судов; инициатируют программы, нацеленные на удовлетворение нужд иммигрантов; содействуют интеграции последних в экономическую и социальную жизнь конкретных общин. На конференции были намечены основные области реформирования иммиграционного законодательства и методы взаимодействия органов власти разных уровней.

Обеспечение безопасности границ. Ответственность за безопасность американских границ, портов и аэропортов возложена на

федеральное правительство; его же обязанностью является налаживание кооперации между службами федерации и штатов в борьбе против нелегального трафика людей и контрабанды наркотиков. NCSL поддерживает необходимость адекватного финансирования центральным правительством мер по усовершенствованию безопасности границ, особенно в том, что касается новейшей технологии и инфраструктуры. Поскольку штатам традиционно принадлежит лидирующая роль в реализации усилий по борьбе с криминалом на границах, федеральное правительство должно финансировать их деятельность в этой сфере.

Роль штатов и местных общин в реализации законов об иммиграции. NCSL придерживается уже устоявшихся принципов и правовых норм относительно роли органов власти штатов и местных общин. Согласно Меморандуму о соглашении (Memorandum of Understanding – MOU), штаты не обладают «неотъемлемым правом» проводить в жизнь федеральный гражданский закон об иммиграции. Однако органы власти штатов и на местах проводят всю работу (по просьбе федерального правительства, но без финансовой помощи с его стороны), связанную с задержанием, заключением под стражу и транспортировкой нелегальных иммигрантов, совершивших преступления.

По мнению руководства этой ассоциации, в рамках реформирования законодательства необходимо развивать широкую кооперацию и партнерские отношения между органами власти федерации и штатов, которые давали бы возможность последним вступать в добровольные формальные соглашения с соответствующими федеральными агентствами. Что касается финансовой поддержки со стороны федерального правительства, то оно должно полностью финансировать обучение юридического персонала штатов, а также полностью компенсировать затраты штатов по выполнению программы борьбы с криминалитетом (в настоящее время компенсируется лишь 25% расходов штатов на эти цели) (7, с. 1).

Реализация законодательства о создании рабочих мест. Контроль за созданием и обустройством рабочих мест является важным компонентом федеральных реформ в сфере занятости. Поскольку правительства штатов являются такими же нанимателями рабочей силы, как и частный сектор, они настаивают на применении к ним равных требований и равных возможностей, предоставляемых федеральным правительством в процессе контроля за занятостью.

Нефинансируемые полномочия и компенсация расходов штатов. Затраты штатов на цели образования и здравоохранения иммигрантов оцениваются Бюджетным управлением при Конгрессе как весьма значительные. В 1996 г. федеральным законом был введен запрет на предоставление различных видов помощи легальным иммигрантам, проживающим в США менее пяти лет. Тем не менее правительства штатов остаются гарантом последней инстанции в обеспечении общественной безопасности и предоставлении иммигрантам чрезвычайной медицинской помощи. Местная власть также несет ответственность за начальное обучение (в том числе английскому языку) вновь прибывших в страну, что имеет большое значение для интеграции последних в жизнь общин. Учитывая эти обстоятельства, предлагаемые реформы в сфере иммиграции должны предусматривать федеральное субсидирование расходов местных органов власти.

Кроме того, NCSL настаивает на принятии Конгрессом США реформы, предусматривающей полное финансирование налоговой нагрузки на штаты, связанной с выполнением программ по приему и легализации иммигрантов. Финансирование должно учитывать специфические потребности органов власти штатов, а также отдельных институтов, включая неприбыльные институты.

Программы стимулирования временной иммиграции. Ассоциация поддерживает создание легальных каналов для приезда в страну лиц, ищущих временную работу. Программы временных рабочих на практике будут способствовать сокращению нелегальной иммиграции и обеспечению безопасности границ. Приток наемных работников в отрасли, нуждающиеся в рабочей силе, скажется и на многих других отраслях экономики.

Поскольку реализация программ помощи временным рабочим сопряжена с проблемой предоставления услуг в сфере образования и здравоохранения, NCSL предлагает Конгрессу рассмотреть вопрос об участии стран, являющихся родиной иммигрантов, в финансировании расходов США.

Программы «заслуженной легализации» и натурализации. NCSL считает, что федеральное правительство должно нести ответственность за формирование и продвижение этих программ. Содействие получению законного гражданства и натурализации должно рассматриваться как национальный приоритет. Массовая депортация нелегальных иммигрантов, равно как и полная их амнистия, неприемлемы, поскольку могут нанести ущерб жизнедеятельности общин. Программа «законной легализации» должна

предусматривать штрафы и другие виды наказаний для иммигрантов в соответствии с их преступлениями. Правительства штатов, которые несут значительные издержки, связанные с получением гражданства рабочими семьями, выступают за ускорение процесса натурализации. В настоящее время отсрочка в рассмотрении заявки на натурализацию с момента ее подачи составляет период от 18 месяцев до семи лет (в зависимости от региона). Федеральное правительство должно оказывать финансовую помощь штатам в их усилиях по содействию процессу натурализации.

Реформирование законодательства, касающегося нелегальных иммигрантов, также вызывает разногласия как среди специалистов, так и органов власти разных уровней. Этому аспекту законодательства посвящает свое исследование Дж.Б. Макнейл, аналитик Американского исследовательского центра по вопросам иностранной политики (Douglas and Sarah Allison Center for Foreign Policy Studies, The Heritage Foundation) (6). Поводом для его работы послужило отклонение сенатом США в декабре 2010 г. законопроекта «Об обустройстве и предоставлении субсидий и образовательных услуг иностранным подросткам» (Development, Relief and Education for Alien Minors – DREAM). Данный законопроект, будь он принят, предоставлял бы легальный статус постоянного резидента нелегальным иммигрантам, прибывшим в США в возрасте до 16 лет и согласившимся обучаться в колледже или поступить на военную службу, т.е. он давал бы амнистию 2,8 млн. нелегальных иммигрантов. Автор присоединяется к точке зрения специалистов, отрицающих целесообразность этого закона. Использование иммиграции в качестве орудия для завоевания голосов избирателей (посредством амнистии), равно как и перекладывание решения проблем на будущие поколения, представляет собой политику не только безответственную, но и не адекватную задачам национальной безопасности, экономического процветания и правилу закона.

Число нелегальных иммигрантов в США в настоящее время перевалило за 12 млн. (в период недавней рецессии это число несколько сократилось – до 10,8 млн.). В 1986 г. американское правительство попыталось решить вопрос путем предоставления амнистии 2,7 млн. нелегальных иммигрантов. Однако эта мера, на практике поощряющая иностранцев нелегально пересекать границу и оставаться в США, лишь усугубила проблему нелегальной иммиграции (6, с. 1). Отсутствие суровой и действенной иммиграционной политики превратилось в политическую проблему. Последствия такой политики в США следующие: во-первых, бю-

рократический стиль и неэффективность работы легальной иммиграционной системы стимулируют работодателей нанимать нелегальных иммигрантов в ущерб легальным. Во-вторых, южная граница страны становится все более нестабильной; она отличается растущим числом преступлений, потоком незаконной контрабанды, наркотиков и нелегальной рабочей силы. В-третьих, обостряются противоречия между Администрацией и правительствами штатов в проведении иммиграционной политики: в то время как штаты продолжают затрачивать ежегодно миллиарды долларов на образование и социальные услуги нелегальным иммигрантам, Администрация открыто критикует их за самостоятельные действия по проведению в жизнь иммиграционных законов США (например, случай штата Аризона).

Рассматривая действенные пути решения проблемы нелегальной иммиграции, автор дает свои рекомендации относительно первоочередных реформ в этой сфере: во-первых, обеспечение безопасности границ, в частности южной границы США. Необходимо повысить технологическое и инфраструктурное обеспечение систем безопасности, а также усилить кооперацию между службами безопасности США и Мексики с целью повышения контроля за границей. Во-вторых, проведение в жизнь иммиграционных законов. Администрация страны не проявляет настойчивости в реализации законодательных норм, способствующих снижению уровня нелегальной иммиграции и занятости. Напротив, недавнее объявление правительства о том, что оно не будет настаивать на реализации закона, направленного против «некриминальных» нелегалов, свидетельствует о его пренебрежении к существующим в США законам. Необходимо, чтобы Конгресс настаивал на реализации законов. В-третьих, упор на легальную иммиграцию. Въезд в страну легальных иммигрантов должен быть справедливым, упорядоченным и эффективным; нужно приветствовать и предоставлять привилегии только тем иммигрантам, которые твердо придерживаются законов. Большую роль в достижении этой цели будут играть реформы в области визового обслуживания.

В контексте противоречий между федеральным правительством и правительствами штатов по вопросу нелегальной иммиграции весьма репрезентативным представляется случай штата Аризона, законодательное собрание которого приняло в апреле 2010 г. Иммиграционный закон (S.B.1070), вызвавший острые дебаты среди законодателей и общественности США.

Данный закон, изначально нацеленный на активизацию проведения в жизнь иммиграционного законодательства США и взаимодействие органов власти федерации и штатов, неожиданно стал предметом нападок со стороны левого крыла законодателей, обвинивших Аризону в проведении «угрожающего полицейского режима». Более того, под нажимом Министерства юстиции против Закона S.B.1070 был начат судебный процесс. Как считает профессор права университета штата Миссури К. Кобач (5), атака на Аризону со стороны федеральных властей нарушила баланс власти между правительствами федерации и штатов, а также баланс между исполнительной и законодательной властью. В этой атаке автор усматривает лоббистские интересы определенных групп в Конгрессе и ангажированность окружения президента.

Ошибочные толкования S.B.1070. Мало какой закон в США был столь ложно и предвзято истолкован, как данный закон. К. Кобач выделяет следующие обвинения со стороны критиков. Во-первых, закон якобы содействует дискриминации населения по расовому признаку. Эти обвинения прозвучали со стороны некоторых представителей республиканской партии и, что удивительно, со стороны министра юстиции, который позднее, однако, признал, что он «закона не читал». На самом деле, отмечает автор, в отдельном пункте закона подчеркивается недопустимость определения иммиграционного статуса «на основе расового признака, цвета кожи или национального происхождения» (5, с. 2). Во-вторых, утверждают, что закон Аризоны требует от въезжающих в страну иностранцев иметь при себе регистрационные документы, которые в других штатах от них не требуются. Между тем законодательство штата в данном вопросе идентично федеральному: отсутствие у иммигранта регистрационных удостоверений рассматривается как преступление. Речь идет о «гринкарте» (green card) для иммигрантов, въезжающих на постоянное местожительство; регистрационной расписке в паспорте – для тех, кто намерен оставаться в стране в течение короткого периода (жители 36 стран имеют право жить в США без визы в течение не более 90 дней). Последствия нарушения закона Аризоны те же, что и последствия нарушения федерального закона – штраф до 100 долл. и/или тюремное заключение сроком до 30 дней. Схожие требования к американским гражданам относительно регистрационных документов существуют практически во всех странах мира. В-третьих, критики обвиняют новый закон в том, что он дает право офицерам полиции задерживать людей с целью выяснения их иммиграционного статуса. На самом

деле поводом для задержания того или иного лица может служить нарушение последним какого-либо другого (не иммиграционного) закона, что дает полиции основание заподозрить, что она имеет дело с нелегальным иммигрантом. Только в этом случае задержанное лицо может подвергнуться допросу по поводу его иммиграционного статуса. «Обоснованное подозрение» – это устоявшаяся концепция, широко используемая в судебных разбирательствах, связанных с нарушениями законов об иммиграции. Таким образом, Закон Аризоны S.B.1070 не содержит ничего нового и не является дополнением к федеральному законодательству в области противодействия нелегальной иммиграции. Он только еще раз подчеркивает обязанность правоприменительных органов не проходить мимо нарушений федеральных законов.

Судебное преследование штата Аризона со стороны Министерства юстиции США. Никогда раньше министерство не преследовало тот или иной штат, стремившийся наладить более тесную кооперацию с федеральным правительством и чей закон являлся зеркальным отражением федерального закона. Судебные иски министерства против штатов весьма редки и немногочисленны – как правило, они касаются необычных ситуаций, когда штат оказывает открытое неповиновение федеральному закону, и вмешательство госоргана необходимо как единственно эффективное средство.

Однако данный случай совершенно иной. Как считает автор, главную роль в решении министерства начать тяжбу играли не законодательные мотивы, а сугубо политические соображения. Причем, как стало известно из заявления официального лица, президент Б. Обама лично давал указания на этот счет.

Примечательно, что судебный иск не содержит претензий к штату относительно принципа расовой дискриминации. Главный аргумент министерства юстиции заключается в том, что закон Аризоны является неконституционным, поскольку он нарушает преимущественное право Конгресса на законотворчество. Действительно, Конституция США предоставляет Конгрессу неограниченные полномочия и преимущественное право принимать законы, однако она не запрещает и штатам разрабатывать и принимать законы в контексте федерального законодательства. Более того, Верховный суд США уже давно признал тот факт, что законодательным собраниям штатов разрешено вводить законы, запрещающие нелегальную иммиграцию (если данные законы не упреждают и не противоречат федеральным).

Как подчеркивается исследователями, S.B.1070 не только не противоречит, но напротив, содействует реализации федерального законодательства. Данное положение относится ко всем параграфам закона, будь то требование о предъявлении документов или задержание на основании «обоснованного подозрения». Как Верховный суд, так и Конгресс США неоднократно подтверждали полномочия органов власти штатов и на местах производить задержания и аресты нелегальных иммигрантов. S.B.1070, таким образом, «не формирует новые полномочия местных властей, а лишь систематизирует их и повышает эффективность» (5, с. 5).

Не найдя реальных противоречий между S.B.1070 и федеральными иммиграционными законами, Министерство юстиции США в своем обвинении Аризоны выдвинуло весьма опасный аргумент: если Конгресс почему-либо не реализует упреждающее право в принятии и применении законов, то это может сделать исполнительная власть. В частности, министерство открыто высказывает свое нежелание проводить в жизнь федеральный закон, согласно которому отсутствие у иммигранта регистрационных документов считается преступлением.

Данный аргумент, подчеркивается исследователями, противоречит Конституции и сложившейся юридической практике по двум причинам: 1) нарушается предусмотренная Конституцией обязанность президента «осуществлять надзор за точным соблюдением законов»; 2) нарушается принцип, согласно которому только Конгресс США, а не исполнительные органы государства имеют преимущественное право наделить или лишить полномочий законодательные собрания штатов.

Администрация США утверждает, что ее собственный отказ выполнять закон подразумевает автоматическое устранение соответствующего полномочия штата. Если суды встанут на сторону министерства юстиции, считает автор, то это будет означать, что впредь президенты по своей воле смогут лишать штаты права принятия любых политических решений (5, с. 6).

В заключение К. Кобач отмечает, что США приблизились к весьма опасной черте, когда Администрация нападает на штат, который «просто пытается помочь федеральному правительству восстановить правило закона». Тревожным фактом является и то, что президент и министерство юстиции пытаются узурпировать преимущественное право Конгресса. Единственная надежда Америки на то, что апелляционные суды подтвердят конституционные основания S.B.1070.

Новые попытки стимулировать реформы в области иммиграционной политики

В настоящее время проблема иммиграции приобрела серьезную социальную значимость и стала предметом острых дискуссий. Все большее число специалистов и простых американцев высказываются в пользу более жестких ограничений иммиграции, считая, что приезжие отнимают рабочие места у граждан страны, «перетягивают» на себя социальные блага и угрожают национальной безопасности. Некоторые другие отмечают, что Америка несет историческую ответственность перед иммигрантами, и что последние повышают экономическую и культурную жизнеспособность США. Наиболее жаркие дебаты развернулись по поводу ограничения притока в страну нелегальных иммигрантов. По этому вопросу выдвигаются два рода предложений: 1) необходимо более жестко проводить в жизнь имеющиеся законы; 2) принять новые законопроекты, включая такие экзотические, как строительство заградительной стены вдоль всей границы между США и Мексикой. Некоторые из новых законопроектов были одобрены Конгрессом США в апреле 2010 г. Однако в целом, как отмечают специалисты, попытки реформирования иммиграционного законодательства, начатые в 2006–2007 гг., были не закончены и во многом неудачны – законодателям не удалось сформулировать принципы всеобъемлющей реформы, отвечающей задачам сегодняшнего времени и перспективам на будущее.

Общественная значимость проблемы иммиграции и ее последствий для будущего развития Америки нашла отражение в трудах созданной Институтом миграционной политики (Migration Policy Institute – MPI) «группы специалистов особого назначения» (task force), призванной осуществить «мозговой штурм» данной проблемы. В группу, возглавляемую бывшим сенатором А. Спенсером (A. Spencer) и бывшим конгрессменом Л. Хамилтоном (L. Hamilton), вошли законодатели обеих политических партий, эксперты в области иммиграции, официальные лица, а также представители общественности и специалисты из Мексики, Канады и ЕЭС. Во многих докладах и, в частности, в итоговом труде «Иммиграция и будущее Америки: Новая глава» (Immigration and America's Future: A New

Chapter), дан тщательный анализ экономических, социальных и демографических факторов, определяющих перспективы иммиграции и ее роль в жизни США. Группа выработала конкретные рекомендации для американского правительства, имеющие целью более эффективно использовать преимущества иммиграции и в то же время минимизировать связанную с притоком иммигрантов напряженность в обществе. Другими словами, сделаны выводы о том, как сделать иммиграционную политику более адекватной реалиям настоящего времени.

Основные рекомендации специалистов следующие: во-первых, упростить и перестроить иммиграционную систему путем существенного сокращения классификационных категорий виз и установления новой категории – «условных» (*provisional*) виз, обеспечивающих легальную занятость рабочим всех уровней квалификации. Условные визы помогут преодолеть надуманное разделение между временной и постоянной иммиграцией и устраним потребность в программе «рабочий-гость». Во-вторых, ввести новый вид иммиграционной визы – *визы стратегического роста*, способствующей привлечению в страну талантов международного уровня. В-третьих, создать независимое федеральное агентство – Постоянную комиссию по иммиграции и рынкам труда (Standing Commission on Immigration and Labor Markets), в задачи которой должно входить систематическое отслеживание и анализ рынка труда, экономических и демографических тенденций, а также выработка рекомендаций Конгрессу относительно норм допуска в страну временных, «условных» и постоянных иммигрантов. В-четвертых, ввести набор документов, необходимых для получения работы: законное подтверждение мандата нанимателя на создание рабочего места и новая биометрическая карта иммигранта (вместо карты социальной безопасности). Эти новые документы вместе с уже существующей «зеленой картой» станут основными и достаточными документами, подтверждающими право иммигранта на работу. В-пятых, ускорить применение суровых мер наказания за незаконное пересечение границы США и более эффективно применять законы, касающиеся иммигрантов с визами, приезжающих в страну через законные пункты въезда. В-шестых, интенсифицировать сотрудничество с канадскими и мексиканскими властями по вопросам безопасности, сокращения незаконной миграции и облегчения легального движения людей и товаров. По мнению авторов, данные рекомендации позволят создать основу для американской иммиграционной политики, отвечающей вызовам XXI в.

Список литературы

1. How the United States immigration system works: A fact sheet / Immigration Policy Center. – Nov. 04. 2010. – Mode of access: <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>
2. Immigration policy in the United States: A CBO paper. – Febr., 2006. – Mode of access: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/70xx/doc7051/02-28-Immigration.pdf>
3. Immigration policy USA. – Mode of access: <http://www.mapsofworld.com/usa/immigration/immigration-policy-usa.html>
4. Immigration to the United States. – Mode of access: http://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_to_the_United_states#Demographics
5. *Kobach K.* The Arizona immigration law: What it actually does, and why it is constitutional. – Mode of access: <http://www.heritage.org/Research/Lecture/2010/12/The-Arizona-Immigration-Law-What-It-Actually-Does-and-Why-It-Is-Constitutional>
6. *McNeil J.B.* Beyond dream: Getting immigration reform right. – Mode of access: http://www.heritage.org/Research/Reports/2010/12/Beyond_DREAM-Getting-Immigration-Reform-Right
7. Immigration and the States. – Mode of access: <http://www.ncsl.org/default.aspx?TabId=22785>
8. US Immigration Borders and Security. MPI (Migration policy institute) research project. – May 18, 2011. – Mode of access: <http://www.migrationpolicy.org/research/usimmigration.php>

СИСТЕМА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: ДВИГАТЕЛЬ ИЛИ ТОРМОЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ?

Г.В. Семеко

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ США

Эксперты управления прогнозирования и экономического анализа Министерства экономики, финансов и промышленности Франции анализируют финансовые проблемы, с которыми столкнулись в последние годы частные пенсионные фонды (ЧПФ) по месту работы в США. По их мнению, существенное падение курсов ценных бумаг в США (на 40% в период с марта 2000 г., когда они достигли максимально высокого уровня, до февраля 2003 г.) ухудшило финансовую ситуацию в системе ЧПФ, активы которых в настоящее время превышают 6 трлн. долл. В управлении этих ЧПФ находится примерно 25% финансовых активов домашних хозяйств страны (3). Позитивная роль ЧПФ состоит в том, что они обеспечивают значительную часть финансирования американских компаний. Вместе с тем они играют и определенную негативную роль, поскольку усиливают чувствительность экономики страны к колебаниям фондового рынка.

Проблемы функционирования частных пенсионных фондов

ЧПФ подразделяются на фонды с установленными выплатами (defined benefit – ДВ-фонды) и фонды с установленными взносами (defined contribution – ДС-фонды)¹. ДВ-фонды гарантируют ежемесячные пенсионные выплаты в заранее оговоренном размере.

¹ В США обычно используется термин «пенсионные планы» (pension plans). – *Прим. автора.*

В этих фондах сумма начисленной пенсии зависит от размера заработной платы работника и срока, в течение которого производились пенсионные взносы. Взносы в фонды с установленными выплатами финансируются исключительно предпринимателями, а потому именно они несут все риски, связанные с колебаниями цен на финансовые активы, в которые инвестированы пенсионные накопления.

Государственное страхование пенсионных выплат для участников DB-фондов обеспечивает Корпорация гарантий пенсионных выплат (Pension Benefit Guaranty Corporation – PBGC) – квазиправительственное агентство, финансируемое за счет взносов компаний, имеющих такие пенсионные фонды. PBGC следит в первую очередь за соотношением между активами и обязательствами пенсионных фондов с установленными выплатами. При оценке современной стоимости будущих пенсионных обязательств производится их дисконтирование на базе доходности 30-летних казначейских облигаций (берется средняя процентная ставка за четыре года). Если рыночная стоимость активов DB-фонда покрывает менее 90% будущих пенсионных обязательств, т.е. возникает ситуация недокапитализации, то PBGC требует от компании – учредительницы фонда в течение трех-пяти лет дополнить его активами, гарантирующими выполнение обязательств. Если компания становится банкротом и ее DB-фонд ликвидируется, то обязательства по выплате пенсий PBGC берет на себя.

DC-фонды не предусматривают гарантированного размера пенсий. Последние зависят не от стажа работы и размера заработной платы, а только от суммы накоплений. В этом случае пенсионные взносы плюс инвестиционный доход от них поступают на личные пенсионные счета, которые имеет каждый работник компании. Рыночный риск (доход или потеря пенсионных накоплений) полностью лежит на работниках. Падение цен на финансовые активы, в которые инвестированы пенсионные накопления, может привести к сокращению размера будущих пенсионных выплат. В рамках этой пенсионной схемы не существует никаких страховых механизмов, сравнимых с PBGC.

С середины 1980-х годов доля пенсионных накоплений, находящихся под управлением DC-фондов, постепенно нарастала в ущерб соответствующей доле накоплений в DB-фондах. Так, если в 1985 г. на последних приходилось 65% активов частных пенсионных фондов, то в 2002 г. – только 43%. Напротив, удельный вес DC-фондов в общей сумме накоплений вырос с 35 до 57% (3).

Влияние падения фондового рынка, начавшегося в конце 2000 г., на DC-фонды выражается в существенном сокращении пенсионных прав работников, а на DB-фонды – в росте их недокапитализации. Спад на фондовом рынке и скандал с энергетической корпорацией Enron активизировали дискуссии о регулировании DC-фондов, в частности, в связи с высокой долей вложений в акции, в том числе компаний – учредителей этих фондов. В период 1995–2002 гг. в структуре размещения активов пенсионных фондов обоих типов в среднем около 60% составляли акции и 30% облигации. При этом соответствующий показатель у DC-фондов был выше – в среднем 61% против 55% у DB-фондов. В ходе расследования дела корпорации Enron было установлено, что в ее DC-фонде 60% активов были размещены в ее собственные акции (3). Недостаточная диверсификация активов DC-фондов, считают французские эксперты, опасна, поскольку повышает степень их общей подверженности рискам.

Проблемы рисков, которые несут компании в связи с учреждением DB-фондов, достаточно разнообразны. Первая из них связана с методикой, используемой для оценки стоимости будущих пенсионных обязательств и соответственно уровня капитализации DB-фондов. В связи с существенным снижением доходности 30-летних казначейских облигаций, на которых базируется эта оценка, в последние годы наметилась тенденция к падению рыночной стоимости чистых активов и к недокапитализации DB-фондов. Низкая доходность 30-летних казначейских облигаций объясняется рядом факторов, в том числе прекращением новых эмиссий с 2001 г. и освобождением от налогообложения оплаченных купонов.

Снижение долгосрочной процентной ставки по казначейским облигациям влияет на финансы DB-фондов, в том числе:

на пассивы – поскольку предписанная законом ставка дисконтирования будущих пенсионных обязательств базируется на доходности 30-летних казначейских облигаций, а потому снижение их доходности удорожает стоимость будущих пенсионных обязательств;

на активы – поскольку повышается рыночная стоимость долговых обязательств фондов.

Что касается количественной оценки этого влияния, то расчеты показывают, что снижение на 50 базовых пунктов долгосрочных процентных ставок по 30-летним казначейским облигациям в первом квартале 2003 г. по сравнению с их средним уровнем в 2002 г. повысило стоимость будущих пенсионных обязательств на

100 млрд. долл. Недокапитализация DB-фондов 500 компаний, входящих в рейтинг агентства Standard & Poor's, в 2002 г. достигла 216 млрд. долл. (3).

Снижение уровня капитализации привело к увеличению взносов компаний в свои DB-фонды. Так, в 2002 г. взносы 500 компаний, входящих в рейтинг агентства Standard & Poor's, достигли 46 млрд. долл. против 12 млрд. в 2001 г. Эти дополнительные расходы в свою очередь тормозят рост прибыли американских корпораций: в 2002 г. удельный вес отчислений на пенсионные взносы составил 11% против 7,6% в 2001 г. В 2003 г. ситуация ухудшилась из-за значительного снижения уровня капитализации DB-фондов (3).

Существует проблема и с нормами бухгалтерского учета операций DB-фондов на счетах корпораций-учредителей. Эти нормы создают чрезмерно благоприятную картину в отношении финансовой ситуации в пенсионных фондах. Финансовые доходы, которые показываются на счете прибылей и убытков фондов, обычно значительно выше, чем фактические доходы, вследствие действия механизмов нивелировки, предусмотренных Федеральным стандартом счетоводства 1987 г. (Federal Accounting Standard). При расчете на основе фактических финансовых доходов сальдо указанного счета в 2002 г. должно было быть на 15% ниже представленного в официальной бухгалтерской отчетности (1). Таким образом, отражение операций DB-фондов в бухгалтерской отчетности не дает возможности оценить реальные риски их деятельности для компаний-учредителей.

Для ограничения макроэкономического риска недокапитализации DB-фондов федеральные власти недавно провели реформу, которая, как считают французские эксперты, окажет существенное влияние на их финансовое положение и норму прибыли компаний-учредителей. До конца 2003 г. набор инструментов для сдерживания этого риска был очень небольшим и затрагивал лишь регулирование условий размещения активов DB-фондов в акции компаний-учредителей и дисконтирования пенсионных обязательств. Закон Pension Funding Equity Act, принятый в октябре 2003 г., изменил нормативную ставку дисконтирования стоимости будущих пенсионных обязательств и требования в отношении рекапитализации DB-фондов.

Вместо доходности 30-летних казначейских облигаций закон установил новую базу для дисконтирования, которую могут применять корпорации – учредители пенсионных фондов, – средние процентные ставки по долгосрочным корпоративным облигациям.

Эти процентные ставки, как правило, выше доходности 30-летних казначейских облигаций. Поэтому использование их при дисконтировании приведет к более низкой оценке стоимости будущих пенсионных обязательств. Это означает, что компании-учредители смогут уменьшить свои взносы в пенсионные фонды. Государству важно, что увеличится сумма налогооблагаемой прибыли и соответственно возрастут налоговые поступления в федеральный бюджет. По оценкам совместного комитета Конгресса по налогообложению (Joint Committee on Taxation), федеральные доходы выросли в 2004 г. на 2,7 млрд. долл. и на 4,0 млрд. в 2004–2008 гг. (1).

Основываясь на информации PBGC, бюджетное управление Конгресса (Congressional Budget Office) прогнозирует, что применяемые для дисконтирования процентные ставки по корпоративным облигациям будут на 150 базовых пунктов выше ставки по 30-летним казначейским облигациям. Благодаря этому к 2006 г. стоимость пенсионных обязательств недокапитализированных пенсионных фондов снизилась примерно на 30 млрд. долл. Это позволит уменьшить издержки PBGC на 279 млн. долл., или 3,6% в течение 2005–2013 гг. (1).

По мнению французских экспертов, за счет изменения базы дисконтирования стоимости пенсионных обязательств уже в 2004 г. ставка дисконтирования повысилась примерно на 80 базовых пунктов. При условии стабилизации фондового рынка и процентных ставок недокапитализация DB-фондов в течение 2004 г. будет ликвидирована (3).

В среднесрочном аспекте закон значительно уменьшает неблагоприятный эффект рекапитализации на рентабельность компаний – учредителей DB-фондов. Он обеспечивает, считают французские эксперты, снижение их финансовых издержек на рекапитализацию примерно на 140 млрд. долл., что эквивалентно 1,3% ВВП. Наконец, реформа сближает ставку дисконтирования стоимости будущих пенсионных обязательств и будущую среднюю доходность активов DB-фондов в долгосрочном аспекте.

По расчетам специалистов, если не будет проведена реформа, в ближайшие пять лет около 80% прироста производительности труда на одного работника компаний-учредителей пойдет на оздоровление DB-фондов. Реформа позволит снизить соответствующую цифру до 30% (3).

Что касается воздействия реформы на надежность DB-фондов, то при ставке дисконтирования ниже средней будущей доходности

активов этих фондов в долгосрочном периоде возникает риск слишком больших пенсионных отчислений и переизбыток активов относительно будущих пенсионных обязательств. Влияние этого риска невелико и его сравнительно легко преодолеть путем распродажи избыточных активов или сокращения пенсионных взносов.

При ставке дисконтирования выше средней будущей доходности активов DB-фондов в долгосрочном периоде возникнет недофинансирование будущих пенсионных обязательств. При неблагоприятной демографической ситуации (т.е. когда численность пенсионеров, получающих пенсии DB-фондов, превысит численность работников, участвующих в DB-планах; по некоторым оценкам, с 2003 г. это уже произошло) это может привести к значительному риску. Учитывая это обстоятельство, ожидаемое повышение ставки дисконтирования на 80 базовых пунктов не представляется чрезмерно большим, поскольку позволяет сблизить эту ставку и будущую прогнозируемую доходность активов DB-фондов.

Объектом повышенного внимания государства в дальнейшем, считают французские эксперты, останутся вопросы, связанные с взаимоотношениями между акторами системы частных пенсионных фондов. Для ограничения потенциальных нарушений в работе пенсионных фондов регулирующие органы должны сосредоточиться на следующих ключевых моментах.

Взносы в DC-фонды работодателей и работников. Следует установить минимальное и достаточно большое число формул (вариантов) размещения взносов работников, что будет гарантировать лучшую диверсификацию той части портфеля активов, которая размещена в акции.

Делегированное управление DC-фондами. Обычно компании делегируют управление своими DC-фондами финансовым учреждениям. При этом они оказывают давление на эти учреждения, что ведет к слабой диверсификации портфеля активов DC-фондов, размещенных в акции. Для предотвращения подобных ситуаций и повышения диверсификации портфеля необходимы институциональные изменения, касающиеся условий заключения контрактов делегирования управления, их возобновления, продолжительности, расторжения и т.д.

Отношения между компаниями, чьи DB-фонды имеют недостаточный уровень капитализации, и PBGC. По мере увеличения числа DB-фондов с недостаточной капитализацией усиливается краткосрочный моральный риск. Он повышается из-за того, что предприниматели знают: опасаясь ухудшения финансового поло-

жения компаний, государственные власти не пойдут на ужесточение условий рекапитализации DB-фондов. Сегодня издержки морального риска распределяются между всеми компаниями, которые находятся под надзором PBGD, в форме всеобщего увеличения пенсионных взносов. Вместе с тем целесообразно заключать контракты, содержащие оптимальный механизм стимулирования, непосредственно между PBGD и компанией с недокапитализированным DB-фондом. Такие контракты дополняют имеющиеся у PBGD механизмы так называемого «раннего предупреждения» (early warning). Программа раннего предупреждения предусматривает установление надзора PBGD над компаниями с недокапитализированными DB-фондами с целью предотвращения дальнейшего ухудшения финансовой ситуации и ликвидации этих фондов.

Проблемы пенсионного обеспечения американских учителей

Р.М. Кострелл, профессор экономики Университета Арканзаса, и М. Подгурский, профессор экономики Университета Миссури-Колумбия, анализируют недостатки системы пенсионного обеспечения учителей США и пути ее реформирования.

Пенсии являются важной частью системы вознаграждения учителей за труд в государственных школах США. Однако, как правило, учителя относительно мало знают о пенсионных пособиях и начинают интересоваться ими лишь после 50 лет. Между тем пенсионная система устроена так, что она наказывает тех, кто не использовал вовремя все возможности, в частности слишком долго проработавших учителей.

Чтобы получать индексированную по инфляции пенсию в 50 тыс. долл. в год, учителю, выходящему на пенсию в 55 лет, необходимо накопить пенсионные взносы на сумму более 1 млн. долл. Для этого необходимы достаточно значительные отчисления как со стороны работодателя, так и самого учителя. В штате Огайо, например, пенсионные взносы составляют обычно 24% зарплаты (10% платит учитель и 14% – работодатель, т.е. школьный округ). Но даже этого не хватает, и официальные представители пенсионных фондов рекомендуют увеличить взносы до 29%, чтобы укрепить финансирование пенсий и медицинских пособий пенсионерам (2).

Учителя государственных школ почти полностью охвачены традиционными пенсионными планами с установленными выплатами

тами (defined benefit plans – DB-планы). Они гарантируют работнику ежемесячные пенсионные выплаты либо в заранее оговоренном размере, либо в размере, рассчитанном по установленной формуле. Например, 1% средней зарплаты за последние пять лет работы за каждый проработанный год. При этом на работодателя возлагается обязанность регулярно производить пенсионные отчисления в пользу работника вплоть до его выхода на пенсию. Ключевой характеристикой DB-плана является то, что величина начисленной пенсии не привязана к сумме взносов в пенсионный фонд, а зависит от размера зарплаты работника и срока, в течение которого производились пенсионные взносы. Этим данные планы отличаются от пенсионных планов с установленными взносами (defined contribution plans – DC-планы), которые не предусматривают гарантированного размера пенсий. Последние зависят не от стажа работы и размера зарплаты, а только от суммы пенсионных накоплений. Эти планы персонифицированы: каждый участник плана имеет свой личный пенсионный счет, и взносы плюс инвестиционный доход от них поступают на этот счет. Форма выплат по этим планам более разнообразна. Существуют три главных варианта: выплата всей суммы целиком, пожизненный аннуитет (регулярные пожизненные выплаты) и выплаты суммы равными частями в течение определенного «срока дожития», который рассчитывается самим пенсионером.

DB-планы были когда-то нормой как в государственном, так и в частном секторах. В настоящее время частный сектор отдает предпочтение DC-планам. В частном секторе существует общая договоренность о том, что отчисления работодателя в пользу работника должны составлять определенный процент от его зарплаты. Если работник увольняется, то он забирает с собой все накопленные на его пенсионном счете взносы. Причем при выходе на пенсию работник всегда имеет возможность конвертировать накопленные пенсионные отчисления в регулярные платежи в течение всей жизни, купив аннуитет.

В отличие от этого, когда учитель выходит на пенсию по DB-плану, он имеет право на фиксированные выплаты, суммарная приведенная стоимость которых (т.е. денежная оценка, приведенная к определенной дате) рассчитывается с помощью актуарных методов. В принципе размер пенсии отражает рыночную стоимость соответствующей пожизненной ренты.

Характеристики DB-планов сильно отличаются от характеристик DC-планов. При DC-плане пенсионные пособия всегда

имеют полное финансовое обеспечение. По DB-плану индивидуальные пенсии не связаны с отчислениями, а потому пенсионный фонд в целом обязан накопить столько денег, чтобы выплачивать пособия в соответствии с пенсионными обязательствами. Но такого редко удастся добиться. Многие пенсионные DB-фонды имеют значительное недофинансирование по обязательствам. Поэтому они заинтересованы в том, чтобы учителя работали как можно дольше.

Динамика накопления пенсионных взносов отдельных учителей по DB-планам характеризуется неравномерностью и резкими колебаниями. При этом соотношение между накопленной суммой и приведенной стоимостью пенсионных платежей сильно колеблется в течение рабочей карьеры учителя. Пенсионные накопления достигают своего пика, при котором обеспечивается полное финансирование будущих пенсий, когда учитель переходит порог в 60 лет. При такой системе учителям выгоднее выходить на пенсию раньше (например, в возрасте 50 лет): тогда приведенная стоимость их будущих пенсий будет превышать сумму накопленных пенсионных взносов.

В связи с этим государственные власти принимают меры, направленные на привлечение учителей, вышедших на пенсию, на рабочие места. В частности, все пенсионные системы предоставляют таким учителям право продолжать работать на условиях неполного рабочего дня, получая при этом пенсию; во многих штатах учителей-пенсionеров привлекают на работу в режиме полного рабочего дня в школы, где не хватает преподавателей, а иногда власти штатов (например, Калифорнии) разрешают учителям, вышедшим на пенсию, возвращаться на свою работу после определенного перерыва (обычно 12 месяцев). При этом они получают и пенсию.

Отсутствие взаимосвязи между суммой будущих пенсий и накопленными пенсионными взносами является серьезным недостатком DB-планов. В отличие от этого DC-планы и планы «средств на счете» (cash balance – CB) восстанавливают эту взаимосвязь. Не случайно, что в последние 20 лет многие крупные корпорации стали отдавать им предпочтение. Их постепенно начали внедрять и в государственном секторе, в частности, в штате Огайо учителям предлагают и такие пенсионные планы.

CB-планы во многом схожи с DC-планами: при обеих системах пенсии тесно коррелируют с накопленными взносами и нет стимулов к раннему выходу на пенсию (т.е. эти системы являются нейтральными). Главное отличие CB-плана состоит в том, что пен-

сионные выплаты гарантирует работодатель (обычно стоимость будущих пенсионных обязательств рассчитывается путем их дисконтирования на базе доходности казначейских облигаций).

По мнению исследователей, сейчас наступило время для пенсионной реформы, нацеленной на повышение качества учительской рабочей силы и одновременно на обеспечение финансовой стабильности пенсионных фондов. Переработанная пенсионная система должна заключать в себе следующие ключевые характеристики:

- нейтральность: каждый дополнительный год работы должен увеличивать сумму пенсионных накоплений равномерным образом;
- прозрачность: начисление пенсий должно быть простым и понятным;

- мобильность: пенсионная система должна привлекать к работе в школах энергичных и талантливых людей, в том числе инженеров и техников на должности учителей математики и естественных наук;

- устойчивость: пенсионная система должна быть самофинансирующейся, а индивидуальные пенсии – «привязанными» к накопленным пенсионным взносам и к конкретному человеку.

ДС-планы и СВ-планы больше соответствуют перечисленным характеристикам, чем традиционные ДВ-планы. Власти штатов должны провести фундаментальные изменения в системах пенсионного обеспечения по старости для создания и сохранения в современных условиях рынка квалифицированных учительских кадров.

Список литературы

1. Cost Estimate. H.R. 3108 Pension Funding Equity Act of 2003. – Mode of access: <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=4858&sequence=0&from=7>
2. *Costrell R., Podgursky M.* The peculiar incentives of teacher pensions // *Education next*. – N.Y., 2008. – Vol. 8, N 1. – P. 22–29.
3. *La situation financière des fonds de pension américains* // *Analyses econ.* – P., 2004. – N 34. – P. 1–7.

С.Н. Куликова

ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ В ЕС

Население мира стареет, но в Японии и европейских странах этот процесс зашел дальше, при этом эти страны располагают более развитыми системами социальной защиты, чем другие. Речь идет не просто об увеличении биологического возраста людей, но об увеличении доли так называемых пожилых людей (60–65 лет и старше) в общей численности населения. Это старение тем более значительно, что в пенсионный возраст вступают многочисленные поколения беби-бума, которые в связи с отодвиганием возраста смерти имеют значительно более высокую продолжительность жизни на пенсии, которая не перестает возрастать.

Первый вопрос заключается в том, каким образом осуществить финансирование пенсий, в основном базирующихся, особенно во Франции, на принципе перераспределения, т.е. на ресурсах, в основном формирующихся в зависимости от доходов экономически активных граждан общества. Режимы, основанные на капитализации, являются только дополнением из-за неустойчивости прибыльности соответствующих активов, формирующих базу выплат.

Два фактора играют основную роль в определении надежности пенсионной системы страны: соотношение между численностью реально работающих граждан и неработающими получателями, особенно пенсионерами; а также соотношение между доходами, полученными от работы, и отчислениями от этих доходов и правами на пенсию и покупательной способностью этих пенсий. Таким образом, для того, чтобы обязательства перед пенсионерами могли быть выполнены, необходимо либо увеличить продолжительность экономической активной жизни, стимулируя более ранний выход на рынок труда молодежи и более длительный срок занятости сеньо-

ров, либо очень значительно повысить доходы, получаемые от трудовой деятельности, или уровень отчислений.

У. Жувенель считает, что, играя на равновесии между числом занятых и делающих отчисления в пенсионную систему и числом пенсионеров, следовало бы для стабилизации ситуации увеличить до 2050 г. продолжительность рабочего возраста. Это позволило бы, с одной стороны, отодвинуть возраст, начиная с которого французы могли бы получать свою пенсию, а с другой стороны, повысить срок, в течение которого они должны осуществлять свои отчисления в систему социального страхования. Увеличение пенсионного возраста было бы эффективной мерой в краткосрочном периоде, но она не позволила бы освободить от увеличения срока выплаты отчислений, эффективность которых появляется только в долгосрочной перспективе. Однако ни одна из этих двух мер, как бы необходимы они ни были, не является достаточной (3).

У. Жувенель полагает, что проблема состоит в том, что существующая социальная организация общества, включая разделение жизни на три фазы – время учебы, работы и отдыха на пенсии – даже при увеличении пребывания в первой и третьей фазах – не эффективна. Если наше общество действительно стремится сохранить фундаментальные ценности социальной европейской модели, необходимо срочно приступить не только к каким-либо реформам, но переосмыслить основы социального контракта (3).

Французский специалист в области пенсионного обеспечения А. Дивуар (1) рассматривает системы пенсионного обеспечения, действующие в настоящее время в европейских странах. Имеются три крупные модели пенсионных систем, которые с течением времени претерпели определенные изменения.

Первая модель была разработана в соответствии с предложениями немецкого канцлера О. Бисмарка и основана на принципах социального страхования в рамках осуществления профессиональной деятельности. Финансирование системы в основном базируется на отчислениях предпринимателей и наемных работников, и право на получение пенсии непосредственно связано со сроком осуществления отчислений и уровнем получаемого вознаграждения наемных работников. Такие системы используются в Германии, Греции и Франции.

Вторая модель была разработана на основе предложений лорда Бевериджа и ее функционирование зависит в основном от государства. Вначале эта система не была связана с профессиональной деятельностью и обеспечивала пенсионеров базовой пен-

сией, к которой могут быть добавлены выплаты, источником которых являются дополнительные системы пенсионного обеспечения, основанные на принципе капитализации (пенсионные фонды). Эта модель применяется в Великобритании, Нидерландах, Скандинавских странах.

Третья модель пенсионного обеспечения предложена Всемирным банком и применяется в восточноевропейских странах, ранее принадлежавших к социалистическому лагерю. Она состоит из двух обязательных частей: базовой части по типу системы Бисмарка, финансируемой путем перераспределения, и дополнительной части, финансируемой за счет капитализации.

А. Дивуар считает, что все три системы с течением времени подверглись изменениям и не соответствуют моделям, которые разрабатывались при их создании. Во всех странах в разное время были предприняты реформы, целью которых было замедление роста расходов на выплату пенсий. Применялись в основном два типа мероприятий: увеличение срока профессиональной, экономически активной деятельности и накопление сбережений для компенсации относительного снижения размера базовых пенсий. Указывается, что в некоторых странах значительно раньше, чем в других, были предприняты необходимые меры для противостояния неизбежному старению населения и росту расходов на выплату пенсий (1).

Тем не менее уже в течение последних 20 лет все европейские страны вступили в период адаптации и реформирования своих пенсионных систем. Это касается и восточноевропейских стран и стран старой Европы. Все страны столкнулись с одинаковыми демографическими проблемами, а также с мировой конкуренцией, которая противопоставляет ПРС и РС, система социальной защиты которых находится в зачаточном состоянии. Почти все страны стремятся затормозить рост расходов на выплату базовых пенсий.

Для достижения этой цели государства используют три метода. Наиболее распространенным является увеличение отчислений и взносов в пенсионные системы. Недостаточные, низкие темпы экономического роста все более затрудняют возможность прибегать к этому способу.

Второй метод, заключающийся в сокращении пенсий, наталкивается на возражения социального плана. По средневропейским показателям уровень бедности наиболее высок среди пожилого населения. Третий метод состоит в перемещении разделительной полосы между экономически активной деятельностью и пенсией.

Это единственное решение, позволяющее избежать одновременно увеличения обязательных отчислений и снижения размера пенсий. Это стало основной задачей всех стран, которые стремятся затормозить, стабилизировать и сократить расходы на выплату пенсий, обеспечить занятостью граждан, заинтересованных работать более длительное время, и накопить сбережения для компенсации снижения их базовой пенсии. Более того, многие страны для защиты наиболее бедных слоев населения улучшают «систему социального страхования, о чем свидетельствует повышение минимума по старости во Франции.

Отмечается, что уже в течение длительного времени Комиссия ЕС озабочена проблемой старения населения и поддержания пенсионных систем. С 1982 г. Совет рекомендовал проводить совместную политику по вопросу пенсионного возраста и пропагандировал введение гибкой и прогрессивной пенсии. В 1997 г. Комитет по вопросам экономической политики определил направления действий: повышение возраста выхода на пенсию (пенсионного возраста), увеличение связи между размерами отчислений и пособий, оздоровление государственных расходов, с тем чтобы они могли оказывать помощь пенсионным режимам и стимулировать введение капитализации. Необходимость увеличения занятости очевидна, особенно для лиц в возрасте 55–64 лет.

Указывается, что во всех европейских странах началось всеобщее движение к повышению возраста выхода на пенсию. За исключением Польши, в которой сохраняется возраст выхода на пенсию 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин, во всех странах с более низким уровнем возраста выхода на пенсию для женщин происходит выравнивание пенсионного возраста для женщин и мужчин. Этот процесс в Бельгии закончился в 2009 г., происходит во многих странах в настоящее время и начинается в Великобритании. Наряду с выравниванием возраста выхода на пенсию для мужчин и женщин происходит повышение возраста выхода на пенсию для всех работников. Некоторые страны начинают планировать переход 65-летнего рубежа. В Дании возраст выхода на пенсию составляет 67 лет, в Германии планируется перейти от 65 до 67 лет в 2012–2029 гг., в Великобритании предусмотрено достичь пенсионного возраста в 66 лет в 2026 г., 67 в 2036 г., 68 в 2046 г. Достижение 67-летнего возраста выхода на пенсию стоит на повестке дня в Нидерландах и в Испании.

Другие изменения параметров пенсионных систем также побуждают застрахованных продолжать экономическую деятель-

ность. Однако часто по прошествии определенного времени продолжение экономически активной деятельности не оказывает влияния на увеличение размера пенсии. Расчет пенсии постепенно приближается к расчету, при котором застрахованный заинтересован выйти на пенсию как можно позже.

Помимо стран – новых членов ЕС, которые полностью перестроили свои пенсионные системы, Италия в 1995 г. и Швеция в 1998 г. провели реформы пенсионных систем. Наряду с Литвой и Польшей эти страна приняли систему национальных счетов, которая близка к системе дополнительных пенсионных режимов во Франции.

Шведский опыт особенно интересен, так как он закрепляет уровень отчислений и вводит механизм автоматического уравнивания, балансирования базовых пенсий путем ревалоризации, позитивной или негативной, приобретенных прав и пенсий. К ним же добавляются расчет пенсии в зависимости от возраста застрахованного и ожидаемой продолжительности жизни его поколения. Каждый год все застрахованные получают «Оранжевый конверт», в котором содержатся сведения об их виртуальном капитале и уровне пенсии, соответствующем проекту для различных возрастных групп. В Италии автоматизм не дошел до такой степени, и реформа не распространяется полностью на застрахованных работников, вышедших на рынок труда после 1995 г., но была проведена унификация многочисленных пенсионных режимов, включая государственный сектор. Хотя в Италии в настоящее время расходы на выплату пенсий являются наиболее значительными по удельному весу ВВП, Италия, так же как и Швеция, Литва, Эстония и Польша, принадлежит к группе редких стран, в которых расходы на выплату пенсий, выраженные в процентном отношении от ВВП, должны со временем сократиться.

Рассматривая рост национального дохода в качестве источника финансирования пенсионных режимов, А. Дивуар указывает, что ЕС рассчитывает на увеличение экономически активной деятельности – доля занятых в возрасте 55–64 лет возросла с 2000 по 2008 г. с 36,8 до 45,6%. В Германии в 2002 г. начали проводить политику развития индивидуальных сбережений для пенсии в соответствии с планом Рейстера, по имени министра по вопросам труда в правительстве Шрёдера. В конце 2008 г. 1/3 немецких наемных работников открыли для себя план Рейстера, и этот режим стал распространяться также на трудящихся, не являющихся наемными работниками (1).

В отличие от Германии Великобритания освободила предприятия от обязательств и закрыла пенсионные фонды с выплатами пособий определенного размера.

В Дании, где пенсионные фонды были созданы в 1980-х годах, развитие систем дополнительных пенсий на предприятиях далеко от завершения. В Нидерландах и Швеции возможно, что значение дополнительных пенсий через капитализацию сохранится. Подобные системы получили развитие в Бельгии, Италии и Испании. Во Франции такой пенсионный режим не получил распространения и составляет около 2% от выплачиваемых пенсий (1).

В целом реформы систем пенсионного обеспечения направлены на то, чтобы переложить увеличение расходов на предоставление пенсий, связанных с демографическим ростом, на заинтересованных лиц. В зависимости от их поведения и темпов экономического роста они приводят к различным результатам. Разнообразие пенсионных систем и их реформы в европейских странах показывают, что в условиях старения населения не существует чудодейственного решения проблемы. Сохранение удовлетворительного уровня жизни на пенсии трудящихся возможно только путем увеличения экономически активного периода жизни. Остановимся подробнее на пенсионном обеспечении во Франции.

Пенсионная система Франции

Сравнение европейских стран в области пенсионного обеспечения показывает, что положение во Франции далеко не самое худшее. Однако если правительство доведет до конца реформу пенсионного обеспечения во Франции, то пенсионная система станет одной из самых жестких среди европейских стран.

По мнению французского правительства, пенсионеры Франции самые молодые в Европе, так как имеют право выйти на пенсию в 60 лет. В связи с этим предлагается увеличить минимальный пенсионный возраст, начиная с которого можно претендовать на получение пенсии. Однако сравнение с другими странами не позволяет приходиться к столь однозначным выводам.

Минимальный возраст выхода на пенсию является только одной составляющей пенсионной системы. Необходимо учитывать другие параметры, а именно срок и продолжительность отчислений в пенсионную систему, условия доступа к получению полной пенсии, реальный возраст выхода на пенсию и условия, позволяющие выйти на пенсию досрочно. Учет всех этих параметров

показывает, что в случае принятия новой системы пенсионного обеспечения Франция будет иметь одну из самых жестких систем пенсионного обеспечения на континенте.

В качестве обоснования своей позиции власти Франции ставят в пример Германию, Испанию, Нидерланды, Великобританию, Грецию, Польшу, Данию, где минимальный пенсионный возраст составляет 65 лет (2, с. 34). Однако не уточняется, что осуществление планов увеличения пенсионного возраста в этих странах предусматривается по времени значительно позже. Достижение 67-летнего пенсионного возраста в Испании и Нидерландах предусмотрено к 2025 г., в Дании – к 2027 г., в Германии – к 2029 г. и в Великобритании – к 2046 г. (2, с. 34). Но в действительности разрыв в возрасте выхода на пенсию между странами не столь велик. В Германии, например, возможен выход на пенсию в возрасте 63 лет при условии имеющегося срока отчислений в пенсионную систему в 35 лет, также в Нидерландах при условии наличия 40 лет отчислений. В Великобритании досрочная пенсия также возможна. Начиная с 2006 г. наемный работник в Великобритании может получить свою дополнительную пенсию, начиная с 50 лет, т.е. даже раньше возможности получать базовую пенсию, уровень которой невысок. В некоторых странах имеются различия в предоставлении пенсий мужчинам и женщинам. Так, женщины в Великобритании, Италии, Греции и Польше могут выйти на пенсию в 60 лет, так же как и во Франции.

Однако возраст, по достижении которого работник имеет право на получение пенсии, не означает, что он получит пенсию в полном объеме. Во Франции, например, необходимо достичь 65 лет для получения полной пенсии при наличии определенного срока и объема отчислений в пенсионную систему. В этих условиях при выходе на пенсию в возрасте 60–65 лет размер пенсии уменьшается на некоторую величину. В Испании, Нидерландах, Дании и Великобритании не имеется различий между минимальным возрастом получения прав на пенсию и возрастом получения пенсии в полном объеме. Если сравнивать возраст, начиная с которого можно получать пенсию без вычетов, то Франция в настоящее время находится на том же уровне, что и Германия, Канада, США, Испания, Великобритания и Дания.

Авторы считают, что французские пенсионеры не имеют столь значительных привилегий, как принято думать. В случае осуществления реформы и повышения пенсионного возраста для получения пенсии и получения пенсии в полном объеме (соответ-

ственно 62 и 67 лет) пенсионная система Франции станет даже одной из самых жестких в Европе. Особенно в связи с очень высоким сроком отчислений в пенсионную систему: 40,5 лет в настоящее время и 41,5 года к 2020 г. (2, с. 35).

На самом деле большинство стран, решивших поднять возраст выхода на пенсию, компенсируют это требование более низкими сроками отчислений в пенсионную систему. В Великобритании с некоторых пор требуется только 30 лет отчислений (против 44 лет ранее для мужчин и 39 лет для женщин). В Испании достаточно 15 лет отчислений для получения минимальной пенсии и 35 лет для получения пенсии в полном объеме, а в Нидерландах для этого требуется 50 лет проживания в стране. Таким образом, в большинстве других стран лица, не осуществлявшие отчисления в пенсионную систему в полном объеме, испытывают неудобства от этого меньше, чем во Франции. Во Франции же предполагается одновременно повышение минимального возраста для получения пенсии и повышение срока отчислений. Только в Германии предполагается, что к 2029 г. будут установлены более жесткие правила предоставления полной пенсии – в 67 или в 65 лет для тех, кто осуществлял отчисления в пенсионную систему в течение 46 лет.

Отмечается, что в других европейских странах имеются многочисленные способы для получения пенсии до достижения пенсионного возраста. Так, в Испании представители некоторых профессий могут получить пенсию досрочно: шахтеры, моряки, железнодорожники. Кроме этого, значительная часть пожилых граждан в предпенсионном возрасте имеет инвалидность, что определенным образом защищает 9,5% 50–65-летних в Великобритании, 12,9 – в Нидерландах, 15,8 – в Дании против только 3,9% во Франции в 2004 г. (2, с. 36). В Испании предоставляется минимальная пенсия наемным работникам, таким, как уволенным по экономическим причинам, длительно безработным, имеющим 30-летний срок отчислений в пенсионную систему. В результате, несмотря на политические заявления, четверть новых пенсионеров в Испании имеют право на получение пенсии до 60 лет.

Указывается, что большинство европейских государств пробовали максимально ограничить возможность получить пенсию досрочно. Однако довольно быстро появились и стали использоваться различные стратегии, позволяющие обойти такие требования. В Нидерландах в 2006 г. правительство создало так называемое «регулирование жизненного цикла». Этот счет «сбережения – время» позволяет наемным работникам откладывать часть своей

заработной платы для того, чтобы воспользоваться отпуском в нужное время. С тех пор этот отпуск стал использоваться в массовом порядке в качестве предпенсионного времени. Предприниматели могут таким образом капитализировать эквивалент оплаченного отпуска в 2,1 года при полном размере заработной платы, или же оплаченный отпуск в три года при 70%-ном размере прежней заработной платы, и сделать соединительный период между прекращением экономической активной деятельности и выходом на пенсию.

В Дании эту роль выполняет так называемый Эфтерлон (Efterlon), в соответствии с которым план сбережения пенсии позволяет уйти на заслуженный отдых за пять лет до наступления законодательно определенного возраста выхода на пенсию, т.е. в 60 лет вместо 65. Действие этого механизма позволило в Дании снизить возраст выхода на пенсию с 64 лет в 2000 г. до 61,3 года в 2008 г. Ситуация по меньшей мере парадоксальная для страны, которая теоретически стремится увеличить минимальный возраст выхода на пенсию до 67 лет.

Значительный разрыв в возрасте выхода на пенсию и прекращением экономической активности характерен не только для Дании. Почти во всех странах Европы работники прекращают работать до официального возраста получения полной пенсии и даже до наступления минимального пенсионного возраста: во Франции в среднем в возрасте 59,3 года, в Германии – в 61,7, в Испании – 62,9, в Великобритании – в 63 года в 2008 г. и т.д. По данным ОЭСР, в Германии, Великобритании и Испании проходит в среднем два-три года между моментом, когда работники покидают рынок труда, и моментом, когда они могут официально предъявить права на получение пенсии.

Отмечается, что при осуществлении реформ систем пенсионного обеспечения следует учитывать значительные различия в демографической ситуации разных стран. В зависимости от демографической ситуации в предстоящее 20-летие страны должны будут прилагать различные усилия для финансирования своих пенсионных систем. Возможности Франции в этом плане более ограничены, чем в других странах.

Это не отменяет необходимости реформировать пенсионную систему Франции. Однако некоторые условия необходимо будет учитывать. Особенно тяжесть и вредность некоторых видов труда и профессий. Было бы желательно, чтобы улучшилась ситуация на рынке труда. Увеличение безработицы среди пожилых работников

(сеньоров) делает мероприятия в области пенсионного обеспечения довольно противоречивыми. В этом контексте реформа пенсионной системы может выразиться в перекладывании нагрузки на страхование от безработицы и через некоторое время в снижении размеров пенсий.

Список литературы

1. *D'Yvoire A.* Les systemes de retraite en Europe // *Futuribles*. – P., 2010. – N 365. – P. 5–22.
2. *Janneau L., Pech T.* Retraites: modifions-nous des apparences // *Alternatives econ.* – P., 2010. – N 293. – P. 34–36.
3. *Jouvenel H. De.* Refonder le pacte social // *Futuribles*. – P., 2010. – N 365. – P. 3–4.

ИЗМЕНЕНИЕ УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ РАБОЧЕЙ СИЛЫ КАК ДЕТЕРМИНАНТА РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

Г.В. Семеко

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И РЫНОК ТРУДА В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Численность рабочей силы и ее качественные характеристики являются основополагающими факторами производства и его роста в любой экономике. Отсюда вытекает закономерный вывод о необходимости развития человеческого капитала, выражающегося, в частности, в повышении уровня образования работников. Вместе с тем этого недостаточно, поскольку, если выпускники учебных заведений определенного уровня не находят работы, соответствующей полученному образованию, возникает вопрос о целесообразности их подготовки.

Переход России к рыночным экономическим отношениям изменил структуру потребности экономики в квалифицированных кадрах, определенная часть специалистов оказалась невостребованной, возникли новые профессии, связанные с инфраструктурой рынка. Данное обстоятельство способствовало росту числа поступающих в вузы, обозначившегося в 1990-е годы, что, с одной стороны, уменьшает напряженность на рынке труда в связи с отложенным трудоустройством молодежи, с другой – впоследствии создает проблемы с поиском работы выпускниками.

Вопросы теории

Теоретические аспекты спроса и предложения на рынке труда занимают существенное место в работах современных отечественных и зарубежных экономистов. Достигнут консенсус относительно того, что формирование трудовых потребительских свойств исто-

рически первоначально осуществлялось только на основе природных качеств человека с последующим использованием элементов образования, превратившегося со временем в целостную систему (8). Элементами данной системы постепенно становились определяемые как образовательные ступени начальное, среднее, а затем и высшее образование.

Обилие факторных связей между производителями и потребителями труда как товара, формирующегося на основе образовательных услуг, их психологические и социальные особенности являются существенным обстоятельством, формализованный учет которого пока не является полностью выполнимым, считает группа специалистов (8, с. 5). Соответственно пока нет возможности установить все факторы, с помощью которых стороны, определяющие количественные и качественные характеристики спроса и предложения на рынке труда, могут формализовать свои действия. Во многом спрос и предложение на труд возникают на эмпирической основе, и поэтому далеко не всегда может быть сразу выявлен приоритет той или иной стороны, т.е. потребителя или производителя. Тем не менее среди экономистов господствует точка зрения, согласно которой, если рассматривать труд как товар, то в его производстве приоритет следует отдать спросу.

Переход, который стал проявляться в мире со второй половины XX столетия, от постиндустриального общества к обществу, экономика которого основана на знаниях, оказывает влияние на все факторы, определяющие соотношение между предложением рабочей силы и спросом на нее на рынке труда. Знание в этом обществе становится производительной силой и одновременно оно является товаром как продукт труда, имеющий стоимость и распределяющийся в обществе путем купли-продажи. В обществе знаний само знание как производительная сила будет формироваться полностью только на высшей ступени образования, поскольку ни одна из других ступеней функционально не будет предназначена для этого (8, с. 7).

Многие ученые России неоднократно заявляли, что основным системообразующим вопросом в условиях построения экономики знаний является вопрос качественного обновления и устойчивого развития кадрового потенциала современного общества, в процессе которого участвуют наука, образование и экономика. Как отмечается в работах академиков РАН Д.С. Львова (16, 17) и Н.П. Федоренко (38, 39), для новой жизни необходимо создавать качественно нового человека, а для новой экономики нужно по-

вышать качество рабочей силы. Эта же идея просматривается в работе Л.Э. Миндели и Л.К. Пипия, где говорится: «Технологический прогресс, включая широкое распространение и проникновение во все сферы жизни информационных технологий, глобальная конкуренция, стремительное развитие наукоемких отраслей все больше определяют современное “лицо” экономики, вызывают изменения в структуре квалифицированного труда, институциональных взаимодействиях, формах и методах управления производством и развитием» (18, с. 116–117).

По мнению ряда авторов, особенностью рынка труда в обществе знаний становится приоритетность предложения, что связано с рядом обстоятельств. Так, с середины 1990-х годов в мире в целом, не исключая и Россию, отмечается стремительный рост потребности людей в высшем образовании и взрывной рост численности студентов и лиц, имеющих высшее образование (что подтверждается статистическими данными), хотя ощутимого роста спроса на специалистов с высшим образованием и не наблюдается.

По прогнозам ученых, в обществе, основанном на знаниях, потребность в работниках с высшим образованием постепенно достигнет примерно 60% с тенденцией доведения до 100% (8, с. 11). Это означает, что даже сегодня так называемые малоквалифицированные, а тем более квалифицированные рабочие должности тоже потребуют высшего образования. Сейчас это явление наблюдается, например, в Японии, США и других промышленно развитых странах.

Увеличение спроса на высшее образование во всем мире в последние десятилетия вызвано также сокращением продолжительности циклов смены технологий. Если в XVII–XVIII вв. технологии менялись примерно раз в 100 лет, то в дальнейшем цикл смены знаний/технологий сократился до 50, потом до 20 лет. В настоящее время цикл обновления знаний занимает примерно три-пять лет, т.е. те знания, которые выпускник получил без учета этого цикла на первом курсе, к выпуску его уже устаревают. Нарастание потока инноваций в нашей цивилизации приводит к необходимости осуществления непрерывного высшего образования.

Еще один революционный фактор, характерный для современной эпохи быстрых изменений и увеличивающий потребность в высшем образовании, – это процесс, вызванный дифференциацией знаний на этапе высшего образовательного уровня и выражающийся в разветвлении и генерации новых специальностей и профессий. Как следствие появления новых знаний рождаются новые

технологии, требующие для своей реализации подготовки специалистов с высшим образованием по новым профессиям. Новые профессии и специальности появляются как ответ на потребности общества в использовании создаваемых им новых научных знаний и технологий в сфере производства товаров и услуг.

Если раньше профессий и специальностей, для которых необходимо было высшее образование, были десятки, то потом сотни, тысячи и десятки тысяч. В первом издании американского справочника профессий 1939 г. содержалось 17 500 профессий, сгруппированных в 550 профессиональных групп, в последнем издании (1991) количество профессий составило порядка 40 тыс., а профессиональных групп возросло до 979. В настоящее время количество профессий приближается к 70 тыс. (43).

Согласно классической экономической теории, при избытке специалистов определенной квалификации (уровня образования) их предельная производительность труда и заработная плата должны снижаться, что в дальнейшем приведет к снижению их численности. Таким образом, структурное неравновесие на рынке труда является временным, а основной его причиной является наличие «возмущений» на рынке труда (структурная перестройка экономики, несовершенная информация и др.) (2).

Однако некоторые исследователи отмечают, что подобный подход к изучению рынка труда является не вполне адекватным (42, 44). В результате исследования американского рынка труда в послевоенные годы выяснилось, что высокие расходы на образование не привели в итоге к сглаживанию распределения доходов, а повышение среднего уровня образования заметным образом не отразилось на темпах экономического роста (2). Это дает повод рассматривать альтернативный подход, состоящий в том, что человек, его образование и квалификация сами по себе не являются факторами производства до тех пор, пока человек не занимает рабочее место, требующее от него соответствующих навыков. Образование работника, в свою очередь, определяет круг доступных ему рабочих мест. Таким образом, производительность труда и, как следствие, заработная плата зависят от исполняемых работником обязанностей. Более высокий уровень образования отдельного работника дает ему преимущество на рынке труда, но повышение среднего уровня образования никак не сказывается на средней производительности.

В данном контексте избыток квалифицированных специалистов может не приводить в итоге к сокращению их численности

(как утверждает классическая экономическая теория). Увеличение числа людей, обладающих, скажем, высшим образованием, приводит к снижению средней заработной платы среди работников этой категории, так как им приходится занимать все менее привлекательные рабочие места. Вместе с тем относительно других образовательных групп их заработная плата может вырасти, так как работники с более низким уровнем образования будут терять доступ к более высокооплачиваемым рабочим местам. Таким образом, увеличение численности работников, имеющих высшее образование, может, в том числе, повысить привлекательность получения этого уровня образования даже при некотором понижении заработной платы и наличии затруднений с поиском работы по специальности.

По мнению исследователей, в СССР наблюдался избыток специалистов с высшим образованием, в частности инженеров, имелись диспропорции в оплате труда инженерно-технических и рабочих кадров. Так, численность специалистов со средним специальным и высшим образованием, замещающих места обычных рабочих, за десять лет (1980–1989) выросла почти в 3 раза и составила 16,2% общей численности рабочих (2, с. 388).

Вместе с тем доля специалистов с высшим и средним профессиональным образованием среди экономически активного населения России за период с 1992 по 2001 г. в еще большей степени возросла. Так, численность специалистов с высшим образованием увеличилась на 36%, а численность лиц со средним профессиональным и не имеющих высшего или среднего профессионального образования уменьшились на 4,5 и 18% соответственно (2, с. 389). С одной стороны, такие факты свидетельствуют о повышении качества рабочей силы в России (индикатором этого служит повышение среднего уровня образования работников), с другой – вопрос об эффективности ее использования остается открытым.

Многие исследователи приходят к выводу о том, что сложившаяся сейчас в России система образования не соответствует требованиям, предъявляемым к ней экономикой, и при увеличении выпуска специалистов с высшим образованием наблюдается их неэффективное использование. Далее данная проблема рассматривается в двух аспектах – с позиции спроса (особенности рынка труда) и предложения специалистов системой профессионального образования (особенности рынка образовательных услуг).

Особенности профессионально-кадровой структуры российского рынка труда

В последние годы много научных исследований было посвящено особенностям формирования и развития рынка труда в переходной экономике России. По мнению одних ученых, переходный период завершен, другие считают такую постановку вопроса достаточно спорной. Анализ тенденций развития российского рынка труда, по мнению И.В. Гуськовой, убеждает в том, что многие его особенности и проблемы отражают незавершенность формирования рыночной экономики (6, с. 15).

По данным официальной статистики, за период 1990–2008 гг. численность экономически активного населения России практически не изменилась – чуть выросла с 75,3 до 75,9 млн. человек. В первом полугодии кризисного 2009 г. в экономике России было занято 69,5 млн. человек (91,5% экономически активного населения) и 6,5 млн. человек (8,5%) не имели занятия, но активно его искали. Однако в государственных учреждениях службы занятости населения было зарегистрировано в качестве безработных только 2,2 млн. человек (6, с. 3).

Численность занятых незначительно сократилась с 71,1 млн. в 1990 г. до 70,9 млн. человек в 2008 г., а численность безработных выросла в периоды экономических кризисов: в 1998 г. – до 8,9 млн. человек (на 9,9% к 1997 г.), в 2009 г. – до 7,1 млн. человек, т.е. на 48% по отношению к предкризисному 2007 г. Среднедушевые доходы в сопоставимых ценах увеличились с 548 руб. в 1990 г. до 691 руб. в 2008 г., таким образом превысив доперестроечный уровень доходов. Численность студентов России за рассматриваемый период выросла с 2,8 млн. до 7,5 млн. человек и, несмотря на развитие системы образования, возникла проблема дефицита высококвалифицированных рабочих, инженеров и менеджеров в регионах.

Потребность в квалифицированных кадрах определяется структурой занятости населения. В таблице 1 (25) представлена структура занятых в Российской Федерации по уровням образования.

Таблица 1

**Распределение численности занятых в экономике
по уровню образования
(в % к итогу)**

Годы	Занятые в экономике, всего	В том числе имеют образование						
		высшее профессиональное	неполное высшее профессиональное	среднее профессиональное	начальное профессиональное*	среднее (полное) общее	основное общее	не имеют основного общего образования
1995	100	18,4	1,5	33,2	...	33,2	12,0	1,8
2000	100	21,7	4,6	28,6	11,0	23,5	8,7	2,0
2001	100	24,2	2,5	31,1	11,7	22,7	7,0	0,9
2002	100	23,8	2,5	32,2	11,1	23,2	6,5	0,8
2003	100	23,6	2,1	26,8	16,5	22,9	7,4	0,8
2004	100	24,9	2,0	26,1	17,6	22,6	6,2	0,5
2005	100	24,7	1,9	25,4	18,3	22,7	6,3	0,7
2006	100	25,6	1,8	25,6	18,0	22,6	5,9	0,5
2007	100	27,8	1,5	25,9	17,6	21,5	5,3	0,4
2008	100	27,9	1,6	26,5	19,3	20,1	4,1	0,5

* В 1995 г. лица, имеющие начальное профессиональное образование, учитывались по уровню среднего (полного) общего или основного общего образования.

Как следует из представленных данных, структура занятых претерпевает изменения со временем. Так, если в 1995 г. специалисты с высшим и неоконченным высшим профессиональным образованием составляли 19,9%, специалисты со средним профессиональным образованием – 33,2%, то к 2008 г. ситуация стала иной. Доля занятых с высшим и неоконченным высшим образованием возросла на 9,6%, доля занятых со средним профессиональным образованием уменьшилась на 13,3%. Одновременно доля занятых с начальным профессиональным образованием возросла с 11,0 в 2000 г. до 19,3% в 2008 г., т.е. на 8,3%.

Увеличение доли занятых с высшим образованием отчасти можно охарактеризовать как положительное явление в связи с необходимостью формирования инновационной экономики, предполагающей более высокий уровень знаний. Однако важна и структура подготовки в рамках каждого образовательного уровня. По мнению С.В. Сиговой, дальнейшее изменение структуры заня-

тости по уровню образования в сторону увеличения доли высшего профессионального образования может стать препятствием для динамичного развития экономики (29). Это будет связано с отсутствием квалифицированных рабочих, необходимых для производственной деятельности. Вместе с тем если посмотреть на структуру зарегистрированных безработных, то минимальная доля из них – это лица с высшим и неполным высшим образованием (13–15%), т.е. выпускники вузов в большем числе случаев находят возможности для трудоустройства, в отличие от выпускников начальных и средних профессиональных учреждений.

Остроту проблемы нехватки квалифицированной рабочей силы подтверждают данные опросов предприятий реального сектора. Как на этапе экономического роста, так и в период экономического кризиса предприятия данного сектора ощущали дефицит квалифицированных кадров, прежде всего рабочих. Согласно результатам обследования предприятий реального сектора, нехватка рабочей силы входит в число наиболее актуальных проблем макроэкономического характера. Так, если в июле-августе 2002 г. 19,5% общего числа предприятий считали эту проблему наиболее актуальной, в августе-сентябре 2006 г. – 39,0%, то в августе-сентябре 2008 г. уже 55,6% (11, с. 1).

Численность занятого населения России, имеющего профессиональное образование, начиная с 1992 г. постоянно росла. Соответственно постоянно уменьшалась доля занятого населения, не имеющего профессионального образования.

Если в 1992 г. высшее профессиональное образование имели 16% всех занятых, то в 2000 г. – более 21,5%. Вместе с численностью занятого населения, имеющего неполное высшее профессиональное образование, эта доля составила более 26% (11, с. 4). В целом тенденция роста доли занятого населения с высшим профессиональным образованием сохраняется в дальнейшем.

Доля лиц с начальным профессиональным образованием в численности занятого населения в 2000–2009 гг. значительно увеличилась, особенно в первой половине рассматриваемого периода. Доля лиц со средним профессиональным образованием сначала росла, а затем убывала, в итоге изменившись на 1,2 процентных пункта за девять лет (11, с. 5).

Удельный вес выделенных в таблице 2 групп занятого населения без профессионального образования сократился на 1,7–4,2 процентных пункта (11, с. 5). Доля лиц с полным общим образованием в общей численности занятого населения, несмотря на со-

крашение, остается высокой. А вот удельный вес имеющих более низкий уровень образования сократился более чем в два раза. С учетом современных требований обязательности среднего (полного) общего образования в перспективе можно ожидать дальнейшего сокращения этой величины.

Тенденции в образовательной структуре занятого населения России отразились на структуре вакантных мест по уровню образования (табл. 3) (11, с. 5). При существенном росте доли вакансий для лиц с высшим образованием и небольшим увеличении доли вакансий для лиц со средним профессиональным образованием произошло сокращение рабочих мест для лиц с начальным профессиональным и со средним (полным) общим образованием и особенно для лиц без образования.

Таблица 2

Образовательная структура занятого населения России, %

Занятые по уровню образования	2000	Изменение, процентные пункты		2009
		2001–2005	2006–2009	
Всего	100	–	–	100
Высшее профессиональное*	26,1	0,48	2,33	29,0
Средне профессиональное	28,7	-3,27	2,08	27,5
Начальное профессиональное	11,0	7,26	0,42	18,7
Среднее (полное) общее	23,5	-0,75	-2,64	20,1
Основное общее	8,7	-2,39	-1,78	4,5
Начальное общее, не имеют образования	2,0	-1,33	-0,41	0,3

* Включая занятое население с неполным высшим профессиональным образованием, в 2009 г. включая занятое население с послевузовским высшим образованием.

Таблица 3

Оценка структуры вакантных мест по уровню образования, %

Уровень образования	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.
Высшее профессиональное	19,1	20,3	24,7	27,3
Среднее профессиональное	23,9	36,1	27,6	27,0
Начальное профессиональное	16,1	7,8	17,0	17,9
Среднее (полное) общее	24,0	23,3	23,2	21,5
Остальные	17,0	12,5	7,5	6,3

Другое обследование российских предприятий показало увеличение дефицита кадров за годы последнего кризиса (13). Так, за период с сентября-октября 2009 г. по август-сентябрь 2010 г. удельный вес ответов респондентов об общей нехватке трудовых ресурсов вырос с 14,75 до 29,04% (13, с. 12). За тот же период доля ответов об избытке трудовых ресурсов на предприятии сократилась с 14,21 до 4,29%. Структура дефицита рабочей силы при этом остается прежней. В августе-сентябре 2010 г., как и во время предшествующих опросов, предприятия чаще всего сообщали о дефиците квалифицированных рабочих – 88,42% ответов. На втором месте по числу упоминаний находится нехватка инженерно-технических работников – 27,89% ответов (13, с. 13).

Выводы опросов подтверждают исследования Росстата, касающиеся структуры потребности организаций в работниках для замещения вакантных рабочих мест по профессиональным группам (табл. 4) (19).

Таблица 4

**Структура потребности организаций в работниках
для замещения вакантных рабочих мест
по профессиональным группам на 31 октября 2008 г. (%)**

Наименование профессиональных групп	Доля в потребности
Руководители организаций и их структурных подразделений (служб)	4,0
Специалисты высшего уровня квалификации	19,0
Специалисты среднего уровня квалификации	13,9
Работники, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием	2,8
Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственные виды деятельности	10,2

Продолжение таблицы 4

Квалифицированные работники сельского, лесного,	1,5
---	-----

охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства	
Квалифицированные рабочие промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр	21,3
Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин	11,1
Неквалифицированные рабочие	16,2

Из таблицы 4 следует, что наиболее востребованными являются квалифицированные рабочие (21,3%), специалисты высшего уровня квалификации (19%), специалисты среднего уровня квалификации (13,9%), операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин (11,1%). Велика потребность в неквалифицированных рабочих (16,2%).

С.В. Сигова отмечает, что на рынке труда есть источники, за счет которых можно было бы покрыть существующую потребность. То, что потребность не покрывается, говорит или о ненадлежащей подготовке, или о несоответствующих условиях труда, или о территориальном дисбалансе потребности и источников ее покрытия. В связи с этим, делает вывод С.В. Сигова, кадровый дефицит носит структурный, а не макроэкономический характер (29).

О существующем дисбалансе на рынке труда по кадрово-квалификационному составу свидетельствует целый ряд исследований (например, 3; 10; 33). При этом многие авторы отмечают, что о дисбалансе можно судить только по косвенным данным, так как прямые статистические показатели по данному поводу практически отсутствуют (4; 14).

Дисбаланс возникает вследствие неравномерного движения трудовых ресурсов, когда входящий и выходящие потоки рынка труда имеют различные характеристики (по количеству, кадрово-квалификационному, половозрастному составу и пр.). Для обеспечения национальной экономики оптимальным количеством трудовых ресурсов на протяжении долгосрочного периода речь должна идти об их постоянном воспроизводстве в требуемых пропорциях.

Воспроизводство кадрового потенциала во всех странах – отнюдь не внутренняя задача системы образования, это задача общенациональная, затрагивающая почти все аспекты деятельности общества, считает С.В. Сигова (29). В настоящее время в Российской Федерации совершенно обособленно решаются отдельные вопросы, касающиеся воспроизводства рабочей силы, к которым можно отнести: демографическую политику, политику занятости, образовательную политику, молодежную политику, политику в

области культуры, экономическую политику как основу повышения жизненного уровня населения.

Отсутствие комплексного подхода к воспроизводству не позволяет решить проблемы существующего дисбаланса на рынке труда по профессионально-квалификационной структуре. По мнению С.В. Сиговой, очевидный путь решения указанной проблемы – создание системы формирования заданного количества трудовых ресурсов необходимого уровня подготовки.

Важнейшим стратегическим направлением создания новой экономики, базирующейся на знаниях, образовании и инновациях, является формирование новой профессионально-кадровой структуры общества, особенно это касается научно-технических кадров.

Научно-технические кадры в международной статистике определяются как «совокупность лиц, проживающих в стране и имеющих законченное среднее, высшее или послевузовское профессиональное образование (что соответствует уровням 5b, 5a и 6 по версии МСКО-97¹) в области науки и техники либо не имеющих его, но занятых научно-технической деятельностью, для которой требуется подобная квалификация» (31).

Согласно «Канберрскому руководству» (45) научно-технические кадры классифицируются по уровню квалификации (образованию), областям науки, профессиям, категориям занятости (включая безработных и незанятых в экономике), отраслям, регионам, полу, возрасту, национальному происхождению, а также рассматривается их приток (по источникам, включая пополнение за счет выпускников учебных заведений) и отток (по направлениям, в том числе за рубеж). Подобного рода статистическая информация о научно-технических кадрах широко используется в промышленно развитых странах (прежде всего в странах ОЭСР), но, к сожалению, в российской статистике она пока не нашла должного отра-

¹ В соответствии с Международной стандартной классификацией образования в версии 1997 г. (МСКО-97), разработанной ЮНЕСКО и применяемой при международных сопоставлениях, образование делится на четыре основных уровня: первичное (primary), вторичное (secondary), послевторичное нетретичное (post-secondary non-tertiary) и третичное (tertiary) образование. В России первичному и вторичному образованию соответствует школьное образование, послевторичному – начальное профессиональное образование, а третичному – среднее профессиональное, высшее и послевузовское образование. Кроме того, каждый из перечисленных уровней включает в себя одну или несколько ступеней образования. Так, третичный уровень включает ступени 5b (среднее профессиональное образование), 5a (высшее образование) и 6 (аспирантура и докторантура).

жения, особенно это касается региональной статистики. Также остро ощущается отсутствие сопоставимых с международными данными, характеризующих изменения, происходящие на российском рынке труда. Поэтому исследователи пользуются ограниченным набором статистических данных или оценочными показателями (32).

Официальная статистика не оперирует показателем «научно-технические кадры», используя для этого показатель «персонал, занятый исследованиями и разработками». Согласно статистическим данным Госкомстата России за период 1992–2004 гг., общая численность персонала, занятого исследованиями и разработками, в России сократилась на 45%; в абсолютных цифрах наука потеряла почти 700 тыс. человек: 1995 г. – 1 061 044 человека, 2008 г. – 761 252 человека, т.е. почти на 30% (41).

Однако несмотря на крупномасштабные потери научно-технического потенциала в период реформ по абсолютным показателям численности научно-исследовательских кадров Россия находится в числе стран – мировых лидеров. Так, в расчете на 10 тыс. экономически активного населения численность персонала, выполняющего исследования и разработки, Россия уступает лишь нескольким странам ОЭСР – Финляндии, Исландии, Швеции, Японии, Швейцарии и США (32, с. 40).

В целом на фоне количественного снижения численности персонала, занятого исследованиями и разработками, в структуре научно-технических кадров России наблюдаются следующие качественные изменения, которые вызывают структурную диспропорцию:

- углубление деформации кадровой структуры за счет максимального сокращения исследователей (с 518 690 в 1995 г. до 375 804 в 2008 г., т.е. на 62%) и техников (с 101 371 до 60 218, т.е. на 72%) при значительно меньшем сокращении вспомогательных сотрудников (с 274 925 до 194 769, т.е. на 55%);

- рост доли исследователей со степенью доктора наук – в 1,5 раза (с 15% в 1993 г. до 23% в 2004 г.) и снижение доли кандидатов наук – в 1,1 раза (с 85% в 1993 г. до 77% в 2004 г.);

- усиление технократической направленности исследований за счет преобладания в профессиональной кадровой структуре представителей технических наук (65%) при невысокой доле всех остальных (физики – 7%; химии – 5; биологии – 4,4; медицины – 3,6; сельхознауки – 3,4; геолого-минералогических наук – 3,4; математики – 3,1; экономики – 1,8 и остальных – менее 1%);

- обострение тенденции старения кадрового состава. Так, средний возраст исследователей в современной России составляет

49 лет, кандидатов наук – 53 года, докторов наук – 61 год, членов-корреспондентов – 65 лет, академиков – 70 лет, что существенно ниже возрастных параметров исследователей и ученых, существовавших в советское время (32, с. 40–41).

Проблемы развития профессионального образования

По формальным показателям уровень образования населения России является одним из самых высоких в мире. Значение достигнутого уровня образования (или индекса образованности), определяемого как степень грамотности взрослого населения и охвата населения начальным, средним и высшим образованием, в России выше среднемирового значения и соответствует значению таких стран, как Великобритания, Нидерланды, Норвегия, США, Финляндия, Швеция.

Существенный вклад в общий российский показатель образованности населения вносит третичное образование. По данным статистики ОЭСР, лишь Финляндия превосходит Россию по числу студентов третичного уровня образования (в Финляндии этот показатель составляет 54, в России – 50 студентов на 1 тыс. человек населения). По доле лиц с высшим и послевузовским образованием Россия уступает только США, Норвегии и Нидерландам, причем в ближайшие годы по этому показателю прогнозируется выход России на первое место в мире (32, с. 46).

Структура выпуска системы образования РФ в период 2000–2008 гг. по основным уровням (высшее, среднее и начальное профессиональное образование – соответственно ВПО, СПО и НПО) представлена в таблице 5 (29, с. 2).

Таблица 5

**Структура выпуска системы образования РФ
в период 2000–2008 гг.**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Выпуск ВПО	27	29	31	35	37	39	42	45	46
Выпуск СПО	25	24	25	25	24	23	23	23	23
Выпуск НПО	48	47	44	40	39	38	35	32	31

Как свидетельствуют данные таблицы 5, ежегодно происходит увеличение доли выпускников системы высшего профессио-

нального образования. Так, в 2000 г. доля выпуска из образовательных учреждений ВПО составляла 27%, в 2008 г. – 46%, т.е. произошло увеличение на 19%, или в 1,7 раза. Кроме того, часть выпускников систем начального и среднего профессионального образования продолжают свое обучение в учреждениях высшего профессионального образования. Для НПО эта доля составляет от 2,5 до 5,3% за рассматриваемый период, для СПО – от 24,7 до 28,4% (29).

Основываясь на данных статистики, следует отметить, что с середины 1990-х годов после недолгого падения интерес к получению образования в российском обществе устойчиво растет: с 1995 по 2004 г. выпуск из вузов вырос в 1,5 раза, выпуск бакалавров и специалистов – в 2,7 раза, численность лиц, получивших степень магистров, кандидатов и докторов – в 3,9 раза (23, с. 252–255). В то же время, как показывают исследования, россияне относятся к получению образования преимущественно утилитарно, так как в российском обществе оно является не столько самостоятельной ценностью, сколько средством для достижения более высоких позиций в обществе, связанных с материальным благосостоянием и властью. Иерархия образовательных ценностей в современной России тяготеет к следующей формуле: диплом важнее знаний, а выгодная работа важнее диплома, что никак не способствует устойчивому воспроизводству интеллектуального капитала в условиях формирования общества, основанного на знаниях (32, с. 48).

Недостаточная эффективность российской системы подготовки кадров, считает С.А. Суркова, во многом обусловлена отсутствием ее связи с рынком труда: в большом количестве выпускаются специалисты, на которых просто нет спроса, что существенно отличает российскую образовательную систему от мировой. Причем эти отличия обусловлены факторами двоякого рода: во-первых, искаженной структурой подготовки, сложившейся в советские времена и в значительной мере сохраняющейся в структуре обучения на бюджетной основе; во-вторых, диспропорциями постреформенного периода, проявляющимися в структуре подготовки как в государственных, так и в негосударственных учебных заведениях. В частности, в России наибольшую часть выпускников составляют экономисты, юристы и другие специалисты в сфере общественных наук (44%). А, например, в Германии большинство выпускников составляют медики, Японии и Швеции – инженеры (табл. 6) (32, с. 49).

Таблица 6

**Сравнительная динамика распределения выпускников
третичного уровня образования по группам специальностей
(в % к итогу)**

Группы специальностей	Швеция	Германия	Чехия	Венгрия	Япония	Россия
Образование	17	8	15	19	7	8
Культура и искусство	6	10	8	8	16	3
Общественные, экономические науки и право	21	21	30	39	25	44
Здравоохранение	22	27	14	8	12	6
Естественно-научные	10	9	11	3	3	4
Технические	23	21	16	18	30	28
Сельское хозяйство	1	2	4	4	2	5
Другие	–	2	2	1	5	2

Мнение о перепроизводстве тех или иных специалистов поддерживают и другие эксперты. Так, Ф.В. Акулинин и М.А. Пономарев (1) выделяют три основные проблемы в системе высшего профессионального образования: 1) несоответствие подготовленных выпускников требованиям работодателей вследствие разбалансировки системы высшего профессионального образования и рынка труда; 2) снижение качества высшего образования; 3) структурный перекос в подготовке специалистов с высшим образованием. Так, если сравнивать среднегодовую численность занятых в экономике по видам экономической деятельности и выпуск специалистов государственными и муниципальными высшими учебными заведениями по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки, то каждый третий выпускник относится к специальностям и направлениям, укрупненно представленным как «Экономика и управление» (подробные данные приведены в табл. 7 и 8) (1, с. 19–20).

Таблица 7

**Среднегодовая численность занятых в экономике по видам
экономической деятельности (тыс. человек)**

Год	2000 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Всего,	64 517	65 979	66 407	66 792	67 174	68 019	68 474
в том числе:							
— финансовая деятельность	657	771	835	858	958	1046	1132
— государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	3098	3266	3447	3458	3504	3618	3727

Таблица 8

**Выпуск специалистов государственными и муниципальными
высшими учебными заведениями по укрупненным группам
специальностей и направлениям подготовки (тыс. человек)**

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.		
				Всего	в том числе	
					бакалавры и магистры	дипломи- рованные специалисты
Всего,	978,4	1055,9	1108,9	1125,3	73,7	1051,5
в том числе по укрупненным группам специальностей и направлениям подготовки:						
— физико-математические науки	17,2	16,9	17,1	17,4	6,1	11,3
— естественные науки	16,2	17,0	17,5	17,5	3,3	14,2
— гуманитарные науки	153,8	169,3	180,0	183,4	10,6	172,8
— социальные науки	12,0	14,7	16,6	16,9	1,3	15,7
— образование и педагогика	135,1	131,2	135,9	131,7	6,1	125,6
— здравоохранение	28,2	31,0	31,3	32,1	-	32,1
— культура и искусство	16,8	17,7	17,5	17,4	0,6	16,8
— экономика и управление	305,9	338,8	363,8	376,1	16,4	359,7
Темп роста выпуска (всего) в % к предыдущему году		107,921	105,019	101,479		...
Темп роста выпуска по направлению «Экономика и управление» в % к преды- дущему году		110,755	107,379	103,381		
Доля в выпуске специа- листов по направлению «Экономика и управление»	31,265	32,086	32,807	33,422		

Как следует из данных таблицы 8, темп роста объемов под-
готовки специалистов по направлению «Экономика и управление»
превышает средний темп роста всего выпуска. Как следствие, доля
таких специалистов в общем объеме выпуска растет, и сейчас каж-

дый третий выпускник должен найти себя в сфере экономики, финансов или управления, хотя сложившийся рынок труда такой возможности предоставить не может.

Этот вывод подтверждает также анализ структуры подготовки внутри каждого уровня образования по укрупненным группам специальностей (УГС), проведенный С.В. Сиговой (29). Наибольшие объемы подготовки характерны для следующих УГС: 30 000 «Гуманитарные науки», 50 000 «Образование и педагогика», 80 000 «Экономика и управление».

При этом надо иметь в виду, что в УГС 30 000 «Гуманитарные науки» входят такие специальности, как политология, психология, история, журналистика, юриспруденция и др.; в УГС 50 000 «Образование и педагогика» – биология, география, информатика, физика, русский язык и литература, иностранный язык и пр.; в УГС 80 000 «Экономика и управление» – налоги и налогообложение, экономическая теория, экономика труда, финансы и кредит, страховое дело и др.

Сравнительная характеристика структуры выпуска по уровням профессионального образования в разрезе 28 укрупненных групп специальностей (УГС) за 2004–2008 гг. (весь выпуск в соответствующем году – 100%) показывает, что ситуация за четыре года не претерпела существенных изменений. Почти одна треть всего выпуска приходится на УГС 80 000 «Экономика и управление». Гораздо меньшая процентная доля (12–13%) приходится на УГС 30 000 «Гуманитарные науки». Меньше 10% суммарного выпуска принадлежит УГС 50 000 «Образование и педагогика».

Для выпуска НПО, указывает С.В. Сигова, характерно более равномерное распределение между укрупненными группами специальностей без явного предпочтения одних в ущерб другим (29, с. 5).

В то же самое время, если посмотреть на структуру потребности организаций в работниках для замещения вакантных рабочих мест по видам экономической деятельности на 31 октября 2008 г., то она отличается от существующих выпусков (тыс. человек):

- здравоохранение и предоставление социальных услуг – 174,7;
- обрабатывающие производства – 145,2;
- операции с недвижимостью, аренда и предоставление услуг – 140,5;
- транспорт и связь – 110,3;
- образование – 82,5;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 57,1;

– оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 54;

– строительство – 39,4;

– предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг (кроме деятельности общественных организаций) – 36,3;

– сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – 33;

– гостиницы и рестораны – 13,4;

– добыча полезных ископаемых – 11,4;

– рыболовство, рыбоводство – 1,1.

Таким образом, наиболее востребованными в 2008 г. являлись работники здравоохранения, суммарный выпуск которых из системы профобразования едва достигал 0,3% от общего числа выпускников (29, с. 5–6).

На втором месте по востребованности находились работники обрабатывающих производств, которые предполагают подготовку по техническим специальностям. Между тем подготовка по техническим специальностям ведется в гораздо меньших объемах, чем по гуманитарным.

Совпадение потребностей и осуществляемого выпуска из системы профобразования мы наблюдаем по такому направлению деятельности, как «Образование». Одновременное наличие значительных выпусков по УГС 50 000 «Образование и педагогика» и потребности в них, по нашему мнению, свидетельствует о том, что выпускники не устраиваются работать по полученной специальности.

Как указывает И.В. Гуськова, соотношение студентов гуманитарно-экономического профиля (32%) и естественно-научного и технического профиля (49%), сложившееся в 1990 г., изменилось существенно. За последние 20 лет «компас высшего образования» повернулся совсем в другую сторону – в сферу экономики, управления и гуманитарного профиля (54%), а в сфере технических и естественно-научных дисциплин обучалось всего 38% от общего числа студентов (6, с. 33).

Экономико-статистический анализ, проведенный И.В. Гуськовой, свидетельствует о необходимости разработки четкой государственной программы подготовки специалистов на основе экономического спроса и предложений на рынке труда России. Государственный заказ на подготовку кадров должен предусматривать обучение специалистов дефицитных специально-

стей и рабочих высокой квалификации из числа молодежи (6, с. 34).

Направления совершенствования воспроизводства квалифицированной рабочей силы

Прогнозирование трудовых ресурсов. Ликвидация дисбаланса между спросом и предложением на рынке труда во многом зависит от эффективности прогнозирования его развития и от действий государственной власти по учету результатов такого прогнозирования в своей политике.

Реальным шагом в решении проблем, связанных со структурным несоответствием спроса и предложения на рынке труда, является принятие Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 162-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”» (34), согласно которому к полномочиям федеральных органов государственной власти в области содействия занятости отнесена разработка прогноза баланса трудовых ресурсов. В рамках исполнения этого закона Правительство РФ приняло Постановление № 219 от 29 марта 2011 г. «О внесении изменения в Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (21). Правительство РФ поручило Минздравсоцразвития России при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов разрабатывать прогноз баланса трудовых ресурсов. Речь идет о системе показателей, отражающих численность и состав трудовых ресурсов и их распределение на занятых по отраслям народного хозяйства и формам собственности, безработных и экономически неактивное население. По данным министерства, прогноз позволит оценить уровень сбалансированности потенциального предложения на рынке труда (исходя из прогноза демографической ситуации), оценить уровень потенциального спроса на рабочую силу в части занятых рабочих мест (исходя из программы социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу), определить структурные пропорции предложения и спроса на рынке труда по видам экономической деятельности, повысить эффективность регулирования процессов формирования и использования трудовых ресурсов. Первый прогноз баланса – на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг. – появится в 2012 г.

Прогноз баланса трудовых ресурсов предлагается осуществлять на основе прогноза социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу, очередной финансовый год и плановый период, разрабатываемого Минэкономразвития России. В прогнозе баланса будут использоваться данные федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, оказывающих непосредственное влияние на численность занятых в соответствующих секторах экономики и видах деятельности.

Баланс трудовых ресурсов будет формироваться в разрезе видов экономической деятельности с учетом изменения демографической ситуации и структуры профессионального образования. Прогноз баланса станет базой для детального прогноза спроса и предложения на рынке труда.

Проблемы прогнозирования потребности экономики в профессиональных кадрах уже много лет обсуждаются в российской науке. За последние годы предложено немало оригинальных подходов к прогнозированию по этому направлению (см., например, работы 7; 26; 40), разработаны рекомендации относительно возможностей апробации в России зарубежного опыта, а также определены механизмы воздействия государственной власти в данной области.

В настоящее время этот вопрос является одним из наиболее актуальных для определения приоритетов государственной политики на рынке труда и в сфере занятости. Более того, разработка соответствующих прогнозов фактически закреплена в качестве одной из задач государственной политики в области регулирования рынка труда. Однако работа по решению данной государственной задачи не ограничивается избранием того или иного метода прогнозирования, разработкой (самостоятельной или при поддержке научных организаций) общероссийского и регионального прогнозов на несколько временных периодов, указывают Н.В. Локтюхина и С.А. Фатеев (15). Необходимо создать постоянно функционирующую систему прогнозирования потребности в кадрах, а следовательно, решить комплекс задач не только содержательного, но и организационного характера.

По мнению Н.В. Локтюхиной и С.А. Фатеева, необходимо решить ряд проблем, препятствующих построению эффективной системы прогнозирования баланса трудовых ресурсов в отраслевом и профессионально-квалификационном разрезе.

Во-первых, наиболее острая проблема сегодня связана с отсутствием полного представления о фактическом профессионально-квалификационном составе занятых в экономике и динамике его изменения за последние годы. До последнего времени проводимые исследования по занятости в профессионально-квалификационном разрезе носили выборочный характер и не проводились на регулярной основе. Поэтому следует дополнить выборочные исследования по проблемам занятости учетом профессионального состава занятых в организациях с дальнейшей постановкой данных исследований на постоянную основу, а также внести изменения в классификацию занятий, используемую при обработке первичных данных выборочных исследований, осуществив постепенный перевод данных в единый классификатор профессий и занятий.

Во-вторых, существует проблема получения информации от работодателей об уровне образования и профессиональном функционировании работающего у них персонала. Ужесточение ответственности работодателей по вопросу предоставления информации о возможных высвобождениях в организациях также способствовало бы оптимизации результатов при построении баланса трудовых ресурсов.

В-третьих, при построении единой системы взаимосвязанных прогнозов в профессионально-квалификационном разрезе необходимо активнее использовать в качестве информационных ресурсов для прогнозирования в сфере труда официальные документы, принимаемые органами государственной власти: различного рода концепции, стратегии, целевые программы.

В-четвертых, новые требования к качеству подготовки рабочей силы обуславливают необходимость перемен в статистическом отображении процессов, происходящих как в базовом профессиональном образовании, так и в системе переподготовки высвобождаемых работников, для координации и ежегодного согласования со службой занятости объемов и профилей подготовки и переподготовки кадров с учетом прогноза развития рынка труда.

Необходима организация детального мониторинга трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования (прежде всего высших и средних профессиональных учебных заведений) с целью выявления соответствия профессионального образования и дальнейшего рода трудовой деятельности, что позволит принять меры для уменьшения профессиональной диспропорции, существующей на рынке труда, а также повысить эффективность работы учебных заведений, рассчитав отношение выпускаемых

специалистов и потребность в них рынка труда в профессионально-квалификационном разрезе. Также необходимо произвести соотношение классификаторов, применяемых в образовании, с классификаторами, используемыми при подсчетах занятого населения.

Модернизация и технологическое развитие экономики России, подчеркивают С.В. Сигова и В.А. Гуртов, невозможны без прогнозирования рационального использования и развития трудовых ресурсов (30).

Большой опыт составления прогнозного баланса трудовых ресурсов, по их мнению, был накоплен в СССР. Баланс трудовых ресурсов разрабатывался в составе пятилетних планов экономического и социального развития на каждый год пятилетки в рамках баланса народного хозяйства. При разработке баланса трудовых ресурсов и плана подготовки кадров предусматривалось обеспечение полной занятости населения.

Планирование трудовых ресурсов в Советском Союзе осуществлялось путем составления: 1) сводного планового баланса трудовых ресурсов; 2) балансовых расчетов: дополнительной потребности в рабочих и служащих и источников ее обеспечения, дополнительной потребности в квалифицированных рабочих и источников ее обеспечения, вовлечения молодежи в работу и учебу.

В рамках баланса народного хозяйства планирование трудовых ресурсов увязывалось с планированием подготовки и распределения молодых специалистов с высшим и средним специальным образованием, которое в свою очередь напрямую зависело от потребностей народного хозяйства в таких специалистах. Соответственно их подготовка и распределение производились в строгом соответствии с рассчитываемой дополнительной потребностью, отражавшей количество и структуру востребованных кадров.

Общий подход к планированию трудовых ресурсов в СССР, по мнению С.В. Сиговой и В.А. Гуртова, имеет определенные достоинства и недостатки. К достоинствам они относят: хорошо разработанную научно-методическую основу; достаточный перечень показателей с глубокой детализацией; планирование «снизу вверх», что позволяло учесть потребности каждого предприятия/организации; увязку потребностей народного хозяйства страны с развитием системы образования.

К недостаткам авторы причисляют следующие моменты: сознательное завышение потребности предприятиями для обеспечения выполнения плановых показателей; «длинные» каналы прохождения информации, что приводило к ее искажению на последних

этапах планирования; методы перспективных балансовых расчетов трудовых ресурсов в основном ориентировались на сложившийся уровень затрат труда с определенной их корректировкой в зависимости от намечаемого роста производительности труда; противоречия между потребностями общественного производства в трудовых ресурсах и потребностями трудовых ресурсов в рабочих местах.

Несмотря на достоинства планирования трудовых ресурсов в СССР, указывают С.В. Сигова и В.А. Гуртов, полное копирование созданной методологии в рыночной экономике невозможно в силу указанных недостатков и необходимых условий использования.

Методология макроэкономического прогнозирования потребности экономики в трудовых ресурсах, разработанная в Центре бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, считают С.В. Сигова и В.А. Гуртов, лишена указанных выше недостатков. Ее разработка осуществлялась более 10 лет путем создания концепции, алгоритмов, математических моделей, программного комплекса с базами данных и компьютерными программами, осуществлением соответствующих расчетов и проведением верификации (5; 20; 28).

Методология Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета сочетает в себе балансовый метод построения таблиц, расчет дополнительной потребности в кадрах аналогично балансу трудовых ресурсов СССР. Однако общий подход, ранее использовавшийся при построении баланса народного хозяйства, дополнен современной концепцией, позволяющей учитывать необходимые взаимосвязи в рыночной экономике и осуществлять прогнозирование на основе традиционных данных статистического учета в рамках системы национальных счетов.

На сегодняшний день существуют несколько методик, описывающих возможные варианты прогнозирования численности трудовых ресурсов на уровне агрегированных показателей (9; 12; 14). В то же время не существует результатов прогнозных расчетов в детализации по субъектам РФ, видам экономической деятельности, укрупненным группам образовательных специальностей, профессиям рабочих / должностям служащих.

Анализ опыта прогнозирования за рубежом показал, что используемые при этом методы не позволяют учесть в должной мере качественные сдвиги в экономических процессах. Для преодоления этого недостатка в настоящее время наряду со сложными эконометрическими моделями стали использоваться методы экспертных

оценок, нормативные методы и методы международных сопоставлений трудовых ресурсов.

Важная роль в согласовании спроса и предложения на рынке труда отводится системе профессиональных и образовательных стандартов.

Профессиональные стандарты. На Западе достаточно быстро осознали необходимость расширенной институционализации процесса воспроизводства квалифицированной рабочей силы. Одним из таких вспомогательных институтов являются национальные системы квалификаций и профессиональных стандартов.

Несмотря на огромный практический и исследовательский интерес к проблематике профессиональных стандартов, ни в профессиональной, ни в научной среде не сложилось единого определения профессионального стандарта. По своему функциональному назначению профессиональный стандарт призван отражать нормативные требования к квалификации рабочей силы – сформированные бизнес-средой, находящие отражение в образовательных стандартах, стимулирующие высокий уровень квалификации рабочей силы, соответствующей инновационному пути развития экономики (35).

Одной из важнейших функций профессионального стандарта является сближение сфер труда и подготовки кадров через установление нормативных требований к знаниям, умениям, навыкам и трудовым действиям.

В странах ЕС и ОЭСР развертывание системы профессиональной стандартизации является важнейшим элементом разработки долгосрочных прогнозов потребности в квалификациях. Нельзя сказать, что в России тема профессиональных стандартов поднимается впервые. Прообразом профессиональных стандартов являются Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (ЕТКС) и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС).

На этапе индустриализации страны и в условиях административно-командной экономики ЕТКС и ЕКС эффективно выполняли свои функции по обеспечению качества рабочей силы, ее эффективной расстановке на хозяйствующих субъектах, формированию систем оплаты труда и т.д.

В своем нынешнем виде эти справочники не могут способствовать формированию в России инновационной экономики: структура рабочей силы значительно изменилась, появилось множество новых видов трудовой деятельности, предприниматели устанавливают иные требования к квалификации рабочей силы.

В том виде, в котором справочники существуют, они не нужны ни бизнесу, ни государству, ни наемным работникам.

Правительство приняло решение о включении разрабатываемых профессиональных стандартов в систему ЕТКС и ЕКС. Новый формат так называемого профессионального стандарта будет интегрирован в привычные отечественным кадровикам выпуски квалификационных справочников.

Новая для России модель профессионального стандарта может безо всяких затруднений вписаться в квалификационную характеристику ЕТКС и КС, считает В.В. Федин (36). У этих справочников будут новая структура и новое содержание, а также новые функции, свойственные регулятору (инструменту), который применяется в инновационной экономике. В.В. Федин подчеркивает значимость этого инструмента (профессионального стандарта) в системе университетского образования. Одной из основных целей деятельности университетов, по его мнению, является эффективная подготовка студентов к трудовой деятельности.

Главными критериями эффективности при этом должны стать:

- соответствие профессионально-квалификационной структуры выпускников требованиям рынка труда, т.е. ожиданиям потенциальных работодателей к уровню инновационного развития страны;

- наличие у выпускников способностей к обучению, в том числе самообучению, которые способствуют успешному процессу повышения квалификации.

Таким образом, в процессе подготовки будущих специалистов, считает В.В. Федин, необходимо решать следующие задачи:

- планирование обучения с учетом приоритетов инновационного развития страны, требований существующего и прогнозного рынка труда, запроса потенциальных покупателей;

- внедрение (где это необходимо) новых технологий обучения;

- мониторинг уровня удовлетворенности работодателей и выпускников качеством полученного образования с точки зрения его соответствия трудовой деятельности;

- непрерывное совершенствование планов и технологий обучения.

Важнейшая и сложная задача – сделать так, чтобы профессиональный стандарт, задавая нормативные требования к уровню квалификации работников, в значительной степени ориентировал систему образования на перспективу, на формирование тех компетенций, которые будут востребованы через пять–десять лет.

Прогностическая функция профессионального стандарта при этом должна опираться на широкую научно-исследовательскую базу, позволяющую прогнозировать будущую профессиональную структуру рабочей силы с учетом спроса на квалификацию.

Образовательные стандарты. Проблема соответствия подготавливаемых системой образования специалистов современным требованиям экономики решается через федеральные образовательные стандарты (ФГОС) нового поколения (22). В ходе реформы образования сгенерирован новый подход, когда квалификация выпускника определяется не как признание пройденного курса обучения, а как признание результата – полученной совокупности знаний и умений соответствовать стандартным квалификационным требованиям, предъявляемым к рабочему месту (деловая или профессиональная компетенция работника) (30).

Вновь вводимые образовательные стандарты соответствуют требованиям со стороны профессиональных сообществ, поскольку разрабатывались с их участием и как минимум не уступают современному международному уровню.

ФГОСы нового поколения определяют не перечень учебных предметов и число часов, а достижение уровня самостоятельного оперирования знаниями. Главный упор в подготовке специалистов перенесен с академической составляющей (знаний) на формирование компетенций и личных качеств, необходимых выпускникам на производстве (ответственность, умение принимать решения, коммуникативность).

Таким образом, для подготовки кадров требуемой квалификации система образования будет использовать ФГОСы. Они отражают возросшие требования к компетенциям работников, а значит, позволяют осуществлять подготовку кадров в соответствии с технологическим уровнем развития экономики в посткризисный период.

Качественного изменения профессионально-квалификационной структуры работников можно достичь за счет осуществления профессиональной подготовки по новым государственным образовательным стандартам, принимаемым на основе профессиональных стандартов, которые отражают современные требования к новым рабочим местам (27, с. 15).

* * *

В результате недавнего финансово-экономического кризиса проблема нескоординированности функционирования системы обра-

зования с динамикой спроса экономики на рабочую силу определенных профессий и квалификаций, рассмотренная выше, еще больше обострилась. С одной стороны, экономический спад привел к значительному сокращению спроса на рабочую силу, увольнениям и, как следствие, к росту численности безработного населения. С другой стороны, численность населения в трудоспособном возрасте продолжает сокращаться, что даже при росте экономической активности населения в ближайшие годы будет приводить к уменьшению предложения отечественной рабочей силы. В перспективе это создает угрозу увеличения дефицита рабочей силы, прежде всего квалифицированной.

Снижение качества подготовки специалистов, формирование структуры образования без привязки к динамике и структуре отечественного производства, его потребностям, закладывает основу для сохранения структурного несоответствия будущего спроса и предложения рабочей силы.

В этих условиях необходимо комплексное согласование структуры предложения рабочей силы определенного образовательного и квалификационного уровня со структурой спроса на нее. Этого можно добиться как изменяя структуру производства в сторону увеличения возможности применения высококвалифицированных специалистов, так и адаптируя систему образования под складывающуюся производственную структуру. Второй путь, вероятно, менее затратен и в тактическом отношении более эффективен.

Список литературы

1. *Акулинин Ф.В., Пономарев М.А.* Высшее образование как инструмент инновационного развития экономики России // Экономика образования. – М., 2010. – № 6. – С. 5–22.
2. *Брагин В.А.* Образование и занятость: Согласование структуры спроса и предложения на российском рынке труда // Сборник научных трудов ИНП РАН. – М.: Макс Пресс, 2003. – С. 386–398.
3. *Бондаренко Н.В., Красильникова М.Д., Харламов К.А.* Спрос на рабочую силу – мнение работодателей // Информационный бюллетень. – М.: Гос. ун-т – Высшая школа экономики, 2006. – 64 с.
4. *Гимпельсон В.Е., Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л.* Спрос на труд и квалификацию в промышленности: Между дефицитом и избытком // Российская промышленность на этапе роста: Факторы конкурентоспособности фирм /

- Под ред. К.Р. Гончар и Б.В. Кузнецова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Вершина, 2008. – Глава 6. – С. 305–360.
5. *Гуртов В.А., Питухин Е.А., Серова Л.М., Сигова С.В.* Прогнозирование динамики спроса на рынке труда на различных фазах развития кризисных процессов в российской экономике // Проблемы прогнозирования. – М., 2010. – № 2. – С. 84–98.
 6. *Гуськова И.В.* Трансформация регионального рынка труда в условиях экономического кризиса: Автореф. дис... д-ра экон. наук. – М., 2010. – 48 с.
 7. *Ишкова А.Л., Гуртов В.А., Сигова С.В.* Зарубежный опыт и оценка возможности его применения в прогнозировании потребностей рынка труда в России // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. докладов по материалам Пятой Всероссийской научно-практич. интернет-конференции (22–23 октября 2008 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – Кн. I. – С. 115–132.
 8. *Карпенко М.П., Семенова Т.Ю., Березовский В.А.* Формирование рынка труда в обществе знаний // Экономика образования. – М., 2009. – № 2. – С. 4–17.
 9. *Кашенов А.В.* Рынок труда и миграция в 2008–2020 гг. // Научный эксперт: (научный электронный журнал). – М., 2008. – № 12. – С. 26–35. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru>
 10. *Коровкин А.Г., Долгова И.Н., Королев И.Б.* Структурная безработица и динамика системы профессионального образования в России // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. докладов по материалам Шестой Всероссийской научно-практической интернет-конференции (28–29 октября 2009 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – Кн. 2. – С. 196–208.
 11. *Коровкин А.Г., Королев И.Б.* Взаимосвязанная динамика рынка труда и системы профессионального образования в России: Опыт анализа и моделирования. – Режим доступа: www.econopus.org/onim/upload/0vvs.doc
 12. *Коровкин А.Г., Королев И.Б.* Макроэкономический анализ взаимосвязи динамики отраслевых рынков труда и системы образования // Проблемы прогнозирования. – М., 2005. – № 4. – С. 28–49.
 13. *Кувалин Д.Б., Моисеев А.К.* Российские предприятия в середине 2010 г.: Медленные улучшения на фоне высокой экономической неопределенности. – Режим доступа: <http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=pub/kuv23>
 14. *Латин А.Е.* Региональный рынок труда: Мониторинг, модели «labor economics» и государственная политика. – Ульяновск: УлГПУ, 2002. – 328 с.
 15. *Локтюхина Н.В., Фатеев С.А.* Организация прогнозирования потребности экономики в кадрах в профессионально-квалификационном разрезе путем построения баланса трудовых ресурсов. – Режим доступа: <http://labourmarket.ru/conf7/reports.php?mode=all>

16. Львов Д.С. Экономика в человеческом измерении // Экономическая наука современной России. – М., 2006. – № 1. – С. 164–166.
17. Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 511 с.
18. Миндели Л.Э., Пипия Л.К. Концептуальные аспекты формирования экономики знаний // Вопросы прогнозирования. – М., 2007. – № 3. – С. 115–136.
19. О численности и потребности организаций в работниках по профессиональным группам на 31 октября 2008 г.: (по результатам выборочного обследования организаций). – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/2009/potrorg/potrorg08.htm
20. Питухин Е.А., Гуртов В.А. Математическое моделирование динамических процессов в системе «экономика – рынок труда – профессиональное образование». – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. – 347 с.
21. Постановление Правительства РФ № 219 от 29 марта 2011 г. «О внесении изменения в Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации». – Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/docs/government/63>
22. Проекты федеральных государственных образовательных стандартов высшего, среднего и начального профессионального образования. – Режим доступа: <http://mon.gov.ru/pro/fgos>
23. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2005: Стат. сб. – М.: Госкомстат России, 2006. – 272 с.
24. Российская промышленность на этапе роста: Факторы конкурентоспособности фирм / Под ред. К.Р. Гончар и Б.В. Кузнецова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Вершина, 2008. – 480 с.
25. Российский статистический ежегодник, 2009 г. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_13/IssWWW.exe/Stg/html1/05-11.htm
26. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации / В.Н. Васильев, В.А. Гуртов, Е.А. Питухин, М.Н. Рудаков, Л.М. Серова, С.В. Сигова, М.В. Суворов. – М.: Техносфера, 2007. – 680 с.
27. Сигова С.В. Государственное регулирование сбалансированности рынка труда в современной России: Автореф. дис... д-ра экон. наук. – М., 2011. – 46 с.
28. Сигова С.В. Восполнение кадрового дефицита на рынке труда Российской Федерации. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2009. – 188 с.
29. Сигова С.В. Кадровый дефицит: Структурный или макроэкономический характер? – Режим доступа: <http://labourmarket.ru/conf7/reports.php?mode=all>
30. Сигова С.В., Гуртов В.А. Возможности составления прогноза баланса трудовых ресурсов России. – Режим доступа: http://labourmarket.ru/conf7/reports/sigova_gurtov.doc
31. Статистика национальной экономики: Учеб. пособие / Чиповская И.С., Беспалова Н.В., Гопкало Е.Ю. – Владивосток: Изд-во ДВГТУ, 2008. – 219 с.

32. Суркова С.А. Стратегия формирования профессионально-кадровой структуры для экономики знаний // Экономика образования. – М., 2009. – № 4. – С. 37–56.
33. Ушвицкий Л.И., Савина М.В., Степанова А.А. Прогнозирование спроса и предложения кадров на рынке труда // Рынок труда и занятость: Современные проблемы теории и практики. Серия «Точка зрения» / Под общ. ред. Н.И. Волгина, В.И. Плакси. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – С. 114–123.
34. Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 162-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации “О занятости населения в Российской Федерации”». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/26/zanyatost-dok.html>
35. Федин В.В. Инновационное развитие экономики России: Роль профессиональных стандартов. Доклад на Третьей международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России: Роль университетов» (21–24 апреля 2010 г., МГУ, экономический факультет). – Режим доступа: http://www.mitruda.ru/analytics/publications/innovacionnoe_razvitie_ekonomi.html
36. Федин В.В. Реформа ЕТКС и ЕКС: Введение профессиональных стандартов в России // Человек и труд. – М., 2010. – № 7. – Режим доступа: http://www.chelt.ru/2010/7-10/fedin_7-10.html
37. Федоренко Н.П. Гуманистическая экономика. – М.: Экономика, 2006. – 188 с.
38. Федоренко Н.П. Россия. Уроки прошлого и лики будущего. – М.: Экономика, 2001. – 489 с.
39. Федоренко Н.П. Человек и экономика // Экономическая наука современной России. – М., 2003. – № 2. – С. 6–16.
40. Чижова Л.С. Трудовой фактор в макроэкономических прогнозах // Проблемы прогнозирования. – М., 2008. – № 4. – С. 71–82.
41. Численность персонала, занятого исследованиями и разработками. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_13/IssWWW.exe/Stg/html5/21-06.htm
42. Carnoy M. Education and employment: a critical appraisal. – Paris: UNESCO, 1977. – 91 p.
43. Dictionary of occupational titles.– 4th (revised) edition. The revised handbook for analyzing jobs. – Wash., DC: US Department of labor. 1991. – Mode of access: <http://www.oalj.dol.gov/libdot.htm>
44. Dougherty C.R.S. Substitution and the structure of the labor force // Economic j. – L., 1972. – Vol. 82, N 325. – P. 170–182.
45. Manual on the measurement of human resources devoted to S&T: Canberra Manual. – Paris: OECD, Eurostat, 1995. – 111 p. – Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/Canberra_Manual_1992_EN.pdf

Экономические и социальные проблемы России

Сборник научных трудов

2011 № 2

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Редактор-составитель выпуска –
канд. полит. наук **Костяев** Сергей Сергеевич

Художественный редактор Т.П. Солдатова
Технический редактор Н.И. Романова
Компьютерная верстка О.В. Егорова
Корректор М.П. Крыжановская

Гигиеническое заключение

№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.

Подписано к печати 8/VIII – 2011 г. Формат 60х84/16

Бум. офсетная № 1. Печать офсетная Свободная цена

Усл. печ. л. 9,75 Уч.-изд. л. 8,0

Тираж 500 экз. Заказ № 137

**Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, В-418, ГСП-7, 117997
Отдел маркетинга и распространения информационных изданий
Тел/Факс (499) 120-45-14
E-mail: market@INION.ru**

Отпечатано в типографии ИНИОН РАН

Нахимовский проспект, д. 51/21,

Москва, В-418, ГСП-7, 117997

042(02)9