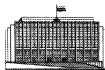


Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
КРИЗИСА В ЕВРОПЕ**

**Серия:
Международный опыт
парламентской деятельности.
Актуальные темы**

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



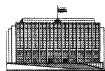
В последнее время долговой кризис в Европе стал определять главные риски дальнейшего развития мировой экономики. Параметры долговых обязательств в развитых странах достигли такого уровня, при котором они стали серьезно препятствовать экономическому росту и социальному развитию. Вероятность возникновения новой рецессии остается высокой.

В этих условиях особенно важно рассмотреть опыт разных стран, накопленный в процессе борьбы с кризисом. Универсального «рецепта» в этой сфере пока не выработано. Каждая страна действует, руководствуясь здравым смыслом, учитывает конкретные реалии и имеющиеся ресурсы. Очевидно, быстрых решений по выходу из кризиса нет. Основные проблемы связаны с преодолением разобщенности в экономическом развитии стран, формированием механизмов глобального сотрудничества, согласованных коллективных решений. Особую роль в формировании мер по борьбе с кризисом играют парламенты стран.

Открывает вестник выступление Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко на 14-ом заседании Ассоциации европейских сенатов 16 марта 2012 года, посвященное опыту преодоления мирового финансово-экономического кризиса и роли национальных парламентов в этом процессе.

Значительное внимание уделено законодательному регулированию экономики в условиях кризиса в разных странах, а также анализу текущего состояния и последствий долговых проблем экономик стран зоны евро.

В вестнике представлены результаты уникального исследования, предпринятого Европейским центром парламентских исследований и документации на основе опроса законодательных органов 28 стран Европы, посвященного изучению роли национальных парламентов в противостоянии финансово-экономическому кризису, а также анализ его влияния на социальные системы зарубежных стран и России. В частности, рассмотрены последствия кризиса в пенсионных системах, системах здравоохранения и образования.



СОДЕРЖАНИЕ

В.И. Матвиенко, Председатель Совета Федерации

Выступление на 14-ом заседании Ассоциации европейских сенатов 16 марта 2012 года: Опыт преодоления мирового финансового кризиса. Роль национальных парламентов5

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Т.А. Миронова, референт Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Законодательное регулирование сферы экономики в условиях кризиса в развитых странах11

М.А. Тетерин, консультант отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

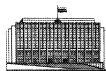
Европейский финансово-экономический кризис и роль парламентов в этом процессе (по материалам семинара Европейского центра парламентских исследований и документации 7-8 июня 2012 года в г. Риме)22

Т.П. Самарина, ведущий эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Долговые проблемы стран зоны евро28

С.И. Иваненко, заместитель начальника отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Влияние финансового кризиса на пенсионные системы зарубежных стран и проект стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г.41

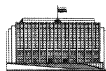


О.В. Павленко, главный советник отдела социальной политики
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Влияние финансового кризиса на системы здравоохранения
стран Европы, США и России (обзор международных актов
и экспертных материалов).....* 54

О.Б. Анисеева, начальник отдела социальной политики
Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

*Государственная политика в сфере российского
образования до и после финансового кризиса. Влияние
кризиса на ситуацию в образовании в США и европейских
странах.....* 68



Опыт преодоления мирового финансового кризиса. Роль национальных парламентов

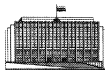
В.И. МАТВИЕНКО, *Председатель
Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

*Выступление на 14-ом заседании
Ассоциации европейских сенатов 16
марта 2012 года, Париж, Франция.*

Уважаемые коллеги!

Россия стала членом Ассоциации европейских сенатов десять лет назад. Так что сегодняшняя сессия для нас юбилейная. Оглядываясь на пройденный путь, могу с уверенностью сказать, что наше вхождение в семью верхних палат европейских парламентов было своевременным и верным шагом. Оно открыло нашему парламенту, нашему государству новые возможности активного участия в политической жизни Европы. Для России это имеет первостепенное значение, так как мы являемся органической частью Большой Европы, ее политического, финансового, экономического и гуманитарного пространства и в целом всей европейской цивилизации. Думаю, и в Европе осознают, что в сегодняшние нелегкие времена для неё как никогда важно более тесное взаимодействие с Россией.

Очевидно, что нынешний кризис качественно иной, чем масштабные кризисы 30-х и 70-х годов прошлого века. Поэтому опыт, приобретённый тогда, сегодня помогает мало. Для преодоления нынешнего кризиса необходимы новые идеи, нестандартные подходы. Приходится признать, что их выработка запаздывает. Многочисленные

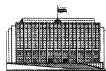


нобелевские лауреаты по экономике, несомненно, обогатили мир многими ценными глобальными идеями. Но они, к сожалению, оказались недостаточными для их практического применения в нынешних условиях. Правительства, парламенты, международные организации, бизнес не смогли воспользоваться ими для решения возникших проблем. Государства, мировое сообщество в целом вынуждены действовать, что называется, по ситуации, руководствуясь здравым смыслом и прагматическими соображениями. Пока сохраняется такое положение, риск второй волны глобального кризиса, вероятность возникновения очередной рецессии остаются высокими.

Тем не менее, за эти четыре года удалось накопить определённый опыт, и он позволяет высказать ряд соображений.

Неоспоримый факт, что самую острую фазу кризиса Россия, страны Европы, США, другие государства преодолели главным образом за счёт собственных усилий. Я имею в виду ту огромную работу, те меры, которые оперативно разработали и осуществили национальные государства во взаимодействии с бизнесом, с обществом в целом.

В подтверждение этого сошлюсь на опыт своей страны, России. Наша антикризисная программа, разработанная и осуществлённая в 2008–2010 годах, в ряде пунктов расходилась с классическими рецептами на этот счёт. В частности, государство полностью выполнило все свои социальные обязательства, включая повышение пенсий, увеличение расходов на образование и здравоохранение. Были приняты меры по предотвращению массового сокращения рабочих мест. Государство поддержало банковский сектор, усилило защищённость банковских вкладов населения. Разработаны и осуществлены специальные программы по финансовой поддержке стратегически важных предприятий, малого бизнеса. Осуществлён ряд других шагов.

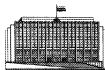


Жизнь показала правильность принятых решений. Россия прошла кризис, полностью сохранив управляемость экономикой, общественно-политическую стабильность, потенциал роста. Вот некоторые показатели минувшего, 2011 года. Федеральный бюджет исполнен с профицитом (0,8% ВВП). По росту ВВП (4,2%) наша страна уступила лишь Китаю и Индии. Практически в полном объеме восстановлен докризисный уровень экономики. Инфляция (6,1%) – сама низкая за 20 лет. Восстановился рынок труда (безработица 6%).

Понятно, что общего для всех стран универсального рецепта, гарантирующего динамичное развитие или сравнительно безболезненное преодоление кризиса, не существует. Каждая страна самостоятельно должна брать на себя инициативу в разработке и осуществлении собственной стратегии развития, которая учитывает её конкретные нужды, имеющиеся ресурсы, современные реальности.

Роль национальных парламентов при этом трудно переоценить. Обе палаты российского парламента, Совет Федерации и Государственная Дума, выступили по отношению к исполнительной власти и как полноправные соавторы антикризисных мер, и как полноправные партнёры в их практическом осуществлении. Иными словами, исходили из принципа взаимной и равной ответственности обеих ветвей власти перед своей страной, перед своим народом.

В современном глобальном мире кризис наглядно продемонстрировал всю огромную степень взаимосвязанности, взаимозависимости стран в сфере экономики и финансов. Стало вполне очевидно, что для преодоления сложившейся кризисной ситуации требуются энергичные меры системного характера на основе скоординированных коллективных действий всех государств, международных экономических и финансовых институтов, организаций.



По мнению нашей страны, это направление действий должно стать доминирующим в мировом сообществе.

Именно с этих позиций рассматривает Россия кризисные явления в еврозоне, Европе в целом. Они прямо затрагивают интересы нашей страны, поскольку Европейский Союз – наш крупнейший внешнеэкономический партнер. Доля Европейского Союза в российском товарообороте – 48%. Важно и то, что от состояния дел у европейцев в значительной степени зависят перспективы развития всей глобальной экономической системы.

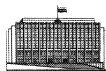
Россия активно подключилась к международным мерам по поддержке пострадавших европейских экономик. Наша страна участвует в выработке коллективных решений по линии МВФ. Как заявил глава Правительства России В.В.Путин, мы не исключаем возможности оказания в ряде случаев финансовой помощи напрямую.

Россия считает, что оздоровлению экономики Европы могла бы способствовать как можно более полная реализация потенциала сотрудничества России и Европейского Союза. Это отвечало бы повышению конкурентоспособности нашего континента.

Нашей общей целью могло бы стать формирование зоны свободной торговли, других, более продвинутых механизмов экономической интеграции на всём Евразийском пространстве – от Атлантики до Тихого океана.

В последнее время складываются благоприятные условия для такой интеграции. Я имею в виду активные интеграционные процессы к востоку от ЕС на постсоветском пространстве в рамках зоны свободной торговли, Таможенного союза, ЕврАзЭС.

Исходной точкой активизации движения в этом направлении могли бы стать более глубокая кооперация в сфере энергетики, вплоть до создания единого энергокомплекса Европы, дальнейшее углубление



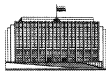
сотрудничества России и ЕС в сфере транспортной инфраструктуры, экологии, науки, образования.

Развитию экономического сотрудничества, партнёрства в целом на евразийском пространстве способствовала бы отмена виз. Такая мера дала бы мощный импульс реальной интеграции России и ЕС, помогла бы расширить культурные и деловые связи, особенно между средним и малым бизнесом.

В решении этих и других вопросов, связанных с поиском ответов на кризис, верхним палатам парламентов Европы принадлежит важная роль. Не только как институту законодательной власти, но и как палатам, представляющим регионы. Эффективность российской антикризисной программы – во многом результат того, что Совет Федерации и регионы России действовали в этот непростой период в самом тесном контакте. Благодаря этому в период кризиса ни один из российских регионов не стал зоной экономического или социального бедствия.

Кризис окончательно убедил нас в том, насколько важна более высокая степень самостоятельности территорий в решении вопросов своего развития. Мы приступили к решению этой задачи, взяв курс на децентрализацию полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Мы считаем, что необходимо больше полномочий, больше власти передать от федерального правительства на места, где живут и трудятся люди. Подготовка соответствующих законов ведётся. Совет Федерации активно участвует в этой работе.

Считаю необходимым информировать вас о недавних выборах президента нашей страны, поскольку они стали политическим событием, важным не только для России, но и для Европы, для всего мира. Свидетельство тому – небывало большое количество, почти 700 человек, зарубежных наблюдателей, в том числе по линии БДИПЧ

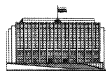


ОБСЕ и ПАСЕ. Рекордно большим также стало число зарубежных средств массовой информации, освещавших выборы.

Все, кто внимательно следил за положением дел в Российской Федерации, ходом избирательной кампании, восприняли избрание президентом России Владимира Владимировича Путина как ожидаемое. За него проголосовало почти две трети принявших участие в голосовании, а это более 45 миллионов россиян.

Таким образом, и легитимность результатов выборов, и весомость поддержки Путина российскими гражданами несомненны. Он президент, который консолидирует нацию, обладает политическим авторитетом и волей, необходимыми для реализации предложенного им курса во внутренней и внешней политике, для политической и социальной стабильности России. Все это создает новые возможности для всестороннего взаимодействия в Европе, в том числе по преодолению последствий финансового и экономического кризиса.

Завершая своё выступление, хочу подчеркнуть, что российский сенат с большим вниманием относится к опыту сенатов стран Европы, других зарубежных государств. Думаю, было бы целесообразно распространить практику межпарламентского обмена опытом на профильные комитеты сенатов.



Законодательное регулирование сферы экономики в условиях кризиса в развитых странах

*Т.П. САМАРИНА, ведущий эксперт
отдела сопровождения
межпарламентской деятельности и
анализа интеграционных процессов
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации*

*Т.А. МИРОНОВА, референт
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации*

Антикризисное управление как тип управления, способного предвидеть и предвирать кризисы, смягчать их течение, устранять отрицательные последствия и превращать их в позитивные изменения, является важнейшим фактором современного развития экономики.

Но тот или иной тип управления не существует в чистом виде. Например, современное управление состоит из модулей антикризисного, стратегического, инновационного, мотивационного, социально ориентированного управления. И все эти модули находятся в связи, сочетании и взаимодействии.

Часть мер антикризисного управления заложена в законодательстве стран, часть – принимается пакетом в качестве временных мер в процессе разворачивания кризиса.

В США, например, в случае кризиса, в законодательстве предусмотрены меры в области занятости (увеличение рабочих мест, особенно для молодежи), в разработке региональных структурных программ и др. Так, в параграфе 310 гл. 58 Свода законов США указывается, что эффективные мероприятия правительства должны включать специально разработанные программы по снижению

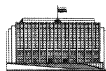


высокого уровня безработицы, по уменьшению структурной безработицы в отдельных регионах и среди отдельных групп работников; предусмотрена необходимость уделять должное внимание увеличению роли экспорта и улучшению международной конкурентоспособности сельского хозяйства, промышленности и автомобилестроения.

В США законодательно закреплена (параграф 311 того же Свода законов) **антициклическая политика по вопросам занятости.** В рамках ее проведения предусматриваются ускоренное финансирование государством строительных работ, увеличение занятости в госсекторе, увеличение размеров и продолжительности страховых выплат по безработице, профессиональное обучение в частном и государственном секторах как мера общего оздоровления экономики и как дополнение к страхованию по безработице. Эта политика включает также реализацию программ обеспечения молодежи рабочими местами и программ развития, нацеленных на создание рабочих мест в отраслях, имеющих важное значение для штатов, населенных пунктов (включая сельские районы) и для страны в целом.

При выработке мероприятий и программ по обеспечению работой молодежи американские законодатели предлагают правительству предусмотреть решение таких задач, как разработка практических методов сочетания работы с профессиональным обучением, стимулирование частного предпринимательства, практики получения профессионального образования без отрыва от производства.

Вторым важным направлением совершенствования антикризисного государственного управления в США является всесторонняя координация усилий различных государственных ведомств по разработке и проведению экономической политики. В этих целях в 1984 г. создан Президентский совет по совершенствованию



управления. Его важнейшей задачей является выработка решения проблем, встающих перед госаппаратом. В его деятельности выделяются следующие приоритетные направления:

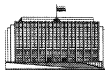
- совершенствование управления финансовыми ресурсами;
- рационализация управленческих инструментов и процедур;
- координация деятельности генеральных инспекторов;
- усилия различных ведомств по сокращению числа преступлений и др.

Следует отметить, что **антикризисное государственное управление значительно усиливается в периоды экстремального развития — от усиления государственного контроля над отраслями и предприятиями в период кризиса до централизованного администрирования в сферах производства и распределения продукции.**¹

В ряде стран государственные органы разрабатывают **программы приватизации и их осуществление рассматривается как превентивные антикризисные меры, направленные на предотвращение или выход из кризиса отдельных предприятий и даже целых отраслей экономики.** Цель такой приватизации — поиск новых, более совершенных структур предприятий, повышение их конкурентоспособности и эффективности.

Приватизация в каждой стране имеет свои особенности. Так, характерной чертой приватизации в **Великобритании** является **постепенность**, в **Германии** — **осторожность**, в **Италии** — **ярко выраженный прагматизм**. В Чешской Республике приватизация имела главную цель — уменьшить долю государства во владении собственностью и довести удельный вес государственной собственности до 10-15%.

¹ Методология антикризисного управления: учебно-практ. пособие / Юн Г.Б. М.: Дело, 2004. 432 с.

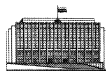


В условиях экономического спада или кризиса правительства США и западноевропейских стран пытаются изменить ситуацию путем **усиления государственного вмешательства в экономику**, что естественно, приводит к увеличению государственных расходов и повышению доли ВВП, перераспределяемого через бюджет.

Увеличение правительственных расходов на управление экономикой сопровождается образованием дефицита бюджета и государственного долга. Либеральная концепция монетаризма **в США не предусматривает** прямого вмешательства государства в экономику, а предполагает лишь широкую государственную поддержку частного предпринимательства и рынка. В этом заключается государственное регулирование экономики в кризисных ситуациях.

Масштабы последнего глобального экономического кризиса показали, что **меры, предусмотренные законодательством развитых стран, оказались не в состоянии эффективно противодействовать кризису**. Поэтому антикризисная политика, или борьба с кризисом, не сразу приобрела масштабы, соответствующие его глубине. В условиях наступившего кризиса для предотвращения экономического коллапса срочно были пересмотрены экономические доктрины, казавшиеся вечными и непреложными. Символом введения государственного регулирования, становится имя Кейнса. Предпринимаемые в условиях кризиса директивные меры условно можно объединить в группу мер по оказанию помощи хозяйствующим (банковским) субъектам и группу мер по контролю за размещением и расходованием финансовых средств, например в поддержку малого бизнеса, и т.п.

Первоначальной реакцией со стороны развитых стран было стремление затормозить его распространение. Сначала были предприняты агрессивные меры по стимулированию банковской системы. Основное внимание уделялось решению двух групп проблем:



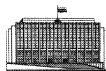
во-первых, не допустить коллапса кредитной системы, то есть спасти финансовые институты; во-вторых, предотвратить или хотя бы ослабить рецессию, избежать глубокого спада производства.

США

Палата представителей американского Конгресса в октябре 2008 года одобрила закон о чрезвычайных мерах бюджетной поддержки национальной экономики в размере 700 млрд. долларов. Пакет мер был направлен на выкуп безнадежных долгов у проблемных учреждений Уолл-Стрит. Половина этих средств была израсходована до вступления в должность Президента США Барака Обамы. В частности, на первом этапе борьбы с кризисом Федеральная резервная система США совместно с Минфином приступила к осуществлению программы выкупа коммерческих ценных бумаг, которая наряду с другими механизмами должна была обеспечить ликвидностью рынок срочного финансирования. Для реализации этой программы Минфин разместил средства в Федеральном резервном банке Нью-Йорка. Было также предусмотрено увеличение суммы банковских депозитов, подпадающих под систему государственного страхования, со \$100 тыс. до \$250 тыс. за счет кредита Минфина США.

Вторая половина пакета мер в 350 млрд. долларов была сфокусирована на помощи малому бизнесу, домовладельцам и гарантировании доступности кредита для потребителей.

В феврале 2009 года Администрация Б. Обамы приняла «План американского возрождения и реинвестиций», согласно которому по линии федерального бюджета было выделено средств в общей сложности 787 млрд. долларов. Соответствующий закон был одобрен Конгрессом также в феврале 2009 года. Часть этих средств (288 млрд. долларов) была направлена на налоговые льготы; часть (275 млрд.



долларов) - на поддержку экономики в виде контрактов, грантов, займов; часть (224 млрд. долларов) - на трансфертные выплаты населению (пособия, медицинское обслуживание и т.п.).

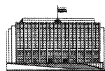
Антикризисная программа США опиралась в основном на конкурентные преимущества лидера мирового хозяйства, в числе которых: низкая процентная ставка (0,3%); налоговые льготы; международный статус доллара; дефицит федерального бюджета регулярно покрывается продажами казначейских облигаций на различные сроки; приток прямых и портфельных инвестиций. Единственная новация – масштабные денежные вливания в экономику.

КАНАДА

В начале 2009 г., был разработан план экстренных мер по поддержке экономики. В результате на цели стимулирования экономики в Канаде в 2009–2010 гг. было направлено порядка 65 млрд. долл., или более 4% ВВП. Согласно данным ОЭСР, по абсолютным масштабам прямых и косвенных расходов на антикризисные меры Канада заняла 4-е место (после США, Германии и Японии) среди развитых рыночных стран.

В экономические программы 2009–2010 гг. правительство Канады включило широкий круг мер по противодействию рецессии и поддержке экономического роста. В их числе: облегчение условий кредитования и снижение налоговой нагрузки для крупного и малого бизнеса, целевая помощь некоторым отраслям реального сектора, выделение крупных ассигнований на инфраструктурные проекты, временные налоговые льготы с целью стимулирования потребительских расходов, увеличение расходов на профессиональную подготовку и помощь семьям с детьми.

План действий был основан на трех принципах: срочность, адресная поддержка, временный характер большинства мер. Все

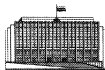


компоненты антикризисной программы начали действовать вскоре после ее утверждения парламентом в конце января 2009 г. Целевая поддержка была направлена тем секторам экономики и группам населения, которые испытывали наибольшие трудности в связи с рецессией. Предполагалось, что, начиная с 2011 г. главным приоритетом правительства должно стать последовательное сокращение бюджетного дефицита.

В общем объеме федеральных финансовых ресурсов, направленных на поддержку экономики в 2009–2010 гг., примерно половина средств была выделена на расходные программы, а остальная часть, соответственно, приходилась на налоговые стимулы. Центральное место среди расходных мер заняли различного рода инфраструктурные проекты, большинство из которых осуществляются при долевом участии провинций и (или) муниципалитетов и с использованием механизмов государственно-частного партнерства. В программах социальной поддержки граждан, стимулирования потребительских расходов и жилищного строительства основной акцент был сделан на использование косвенных, налоговых инструментов.

ЕВРОСОЮЗ

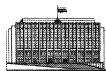
Экономика Евросоюза (ЕС-27) неоднородна: «ядро» (Германия, Франция, Великобритания, частично Италия плюс малые страны «старой» Европы); зона евро (17 стран); периферийные страны зоны евро (Греция, Ирландия, Португалия и, видимо, Испания); новые члены Евросоюза (Балтия, Центральная и Восточная Европа) на разных стадиях экономической интеграции. В отличие от США, в Евросоюзе главным источником финансирования инвестиций являются не фондовые рынки (ценные бумаги), а банки, что потребовало срочных мер по преодолению кризиса ликвидности. Так, страны Бенилюкса



решили вложить в банк Fortis 11,2 млрд. евро (\$16 млрд.), чтобы поддержать пошатнувшееся доверие к крупнейшей бельгийской финансовой компании. Бельгия купила 49% бельгийского банковского бизнеса банка за 4,7 млрд. евро, Голландия заплатила 4 млрд. евро за такую же долю в нидерландской части Fortis. Люксембург предоставил 2,5 млрд. евро в виде кредита, обязательства по которому могут быть конвертированы в 49% акций люксембургского подразделения банка.

Согласно законопроекту, представленному в Европейскую комиссию, регуляторы в отдельных странах Евросоюза получают дополнительные полномочия по контролю над иностранными филиалами банков. План, задуманный за несколько месяцев до нынешнего ухудшения финансового кризиса, был призван облегчить регуляторам раннее выявление проблемных банков, увеличивая их контроль над финансовым здоровьем кредитных учреждений. Регуляторы из страны, где находится банк, согласно законопроекту, смогут устанавливать единые требования к резервному капиталу для кредитных учреждений, зарегистрированных на территории этой страны.

Евросоюз проявил инициативу созыва представителей ведущих экономик мира (G-20) для выработки и координации международных антикризисных мер (ноябрь 2008 г., Вашингтон). Через месяц (декабрь 2008 г.) Евросоюз утвердил План экономического восстановления. Этот план предполагал пакет коллективных и индивидуальных антикризисных программ. В частности, он включал: 1) стимулирование потребительского спроса и доверия; 2) восстановление в долгосрочной перспективе конкурентоспособности (ЕС, стран-членов, компаний) за счет «умных» инвестиций, энергосбережения, исследовательской инфраструктуры НИОКР и др.; 3) снижение Европейским Центральным Банком (ЕЦБ) ставки рефинансирования до 1,25 % с целью облегчения доступа к кредиту для фирм и населения. Кредиты выдавались на сутки,



неделю, затем на срок до 12 месяцев. Были упрощены требования к залоговым активам, увеличен список принимаемых в обеспечение ценных бумаг.

Локомотивами экономики Евросоюза были и остаются Германия и Франция. Каждая страна предложила свои дополнительные меры по поддержке экономики на пике кризиса.

ГЕРМАНИЯ

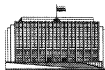
Правительство Германии выделило 50 млрд евро (\$69 млрд) для спасения второго по величине немецкого банка Hypo Real Estate AG.

Правительство Германии представило план поддержки национальной финансовой системы стоимостью 500 млрд. евро. Власти ФРГ создали специальный стабилизационный фонд размером до 400 млрд. евро для обеспечения гарантий, который функционировал до 31 декабря 2009 года. Еще около 80 млрд. евро израсходовано на рекапитализацию германских банков.

Пакет антикризисных мер делал упор на социальные программы: сокращение рабочей недели в отдельных отраслях до 30–33 ч. в неделю; сокращенный рабочий день; «гибкие» графики работы; снижение подоходного налога (с 15 % до 14 %); увеличение пособий для детей; снижение взносов в больничные кассы и на пособия по безработице; единовременные выплаты по разным основаниям. Не забыты государственные инвестиции и меры поддержки малого и среднего бизнеса (МСБ).

ФРАНЦИЯ

Правительство Франции предоставило гарантии по межбанковскому кредитованию для французских банков на 320 млрд. евро, еще 40 млрд. евро использовано для рекапитализации банков.



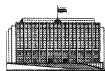
Правительством создан инвестиционный фонд для покупки государством миноритарных пакетов акций предприятий, имеющих стратегическое значение. Осуществлялась поддержка крупных инвестиционных проектов (университеты, НИОКР, оборонная промышленность, скоростные железные дороги, судоходный канал «Сена – Север Европы» и др.). В пакете антикризисных мер предусматривалось строительство социального жилья, было введено специальное пособие для малоимущих. Создан отдельный план для автомобильной промышленности. Были свернуты отдельные реформы либеральной ориентации, но «продавлена» пенсионная реформа, несмотря на массовые акции протеста профсоюзов и молодежи.

Таким образом, антикризисные меры Германии и Франции селективны (для отдельных групп населения и отраслей), имеют «гибридную» природу (из арсенала либеральной и государственной промышленной политики) и привлекательны критической массой мелких, но «точечных» инноваций институционального, налогового и бюджетного характера.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Британское правительство инвестировало \$79 млрд. в проблемные банки, включая Royal Bank of Scotland Group Plc. (RBS) и Barclays Plc. в целях поддержания уровня их капитализации.

Правительство Великобритании предоставило банкам страны финансовую помощь в размере 250 млрд. фунтов стерлингов. Кроме того, правительство Великобритании выделило 50 млрд. фунтов для частичной национализации 8 крупнейших банков страны. Эти средства британских налогоплательщиков направлены на приобретение акций HSBC, Royal Bank of Scotland, Barclays, HBOS, Lloyds TSB, Standard Chartered, Abbey и Nationwide Building Society. С учетом этих средств



общая сумма, направляемая на преодоление последствий финансового кризиса, достигла 250 млрд. фунтов или \$437 млрд.

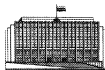
Гарантии по банковским депозитам были повышены с 35 до 50 тысяч фунтов стерлингов.

Великобритания (как страна вне зоны евро) осуществила собственные антикризисные меры: учрежден Совет по финансовой стабильности, расширены полномочия Управления по контролю за рынками финансовых услуг. Ужесточены требования и введено дополнительное налогообложение на выплаты банками бонусов (премии плюс пакеты акций).

ИСПАНИЯ

Испания увеличила сумму банковских вкладов, на которые распространяется гарантия государства, до 100.000 евро, и создала фонд объемом 30 миллиардов евро для выкупа активов у банков и поддержки кредитного рынка. Впоследствии капитал антикризисного фонда был увеличен до 50 миллиардов евро. Деньги пошли на выкуп обесценившихся в результате обвала на рынке активов у банков, чтобы они смогли продолжать снабжать экономику кредитами.

Таким образом, нынешний кризис оказался гораздо более глубоким и суровым, чем все предыдущие. Оказалось, что стандартный пакет антикризисных мер, присутствующих в законодательстве развитых стран, в лучшем случае нацелен на прошлые кризисы и не способен справиться с текущими проблемами. Законодательство по борьбе с кризисом в развитых странах принимается, как правило, в режиме «онлайн», всякий раз приспособливаясь к новым обстоятельствам.



Европейский финансово-экономический кризис и роль парламентов в этом процессе (по материалам семинара Европейского центра парламентских исследований и документации 7-8 июня 2012 года в г. Риме)

М.А. ТЕТЕРИН, консультант отдела
сопровождения межпарламентской
деятельности и анализа
интеграционных процессов
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации

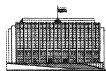
Европейский центр парламентских исследований и документации (ЕЦПДИ) провел опрос среди 28 стран на тему «Европейский финансово-экономический кризис и роль парламентов в этом процессе» к семинару с тем же названием, проходившем 7-8 июня 2012 года в г. Риме. Результаты данного исследования были доложены и обсуждены на семинаре.

В результате свода и анализа полученных ответов было выявлено следующее.

Роль национальных парламентов в противостоянии финансово-экономическому кризису заключалась в следующем:

1. Сбор информации о развитии кризисных явлений.
2. Меры законодательного характера, направленные на борьбу с кризисом и его последствиями.
3. Отслеживание и оценка антикризисных мер.

Большинство опрошенных национальных парламентов (20 из 28) осуществляли сбор информации о развитии кризисных явлений с помощью таких процедур, как парламентские слушания, запросы и др. В ряде случаев, парламенты создавали специальные рабочие группы (Бельгия, Германия, Греция, Испания, Португалия, Франция). Почти во



всех странах сотрудники аппаратов парламентов играли важную роль в анализе информации о кризисе и подготовке специальных отчетов (например, Австрия, Великобритания, Италия, Литва, Польша, Португалия).

В 80% опрошенных стран принимались меры по борьбе с кризисом. В банковском и финансовом секторах в качестве антикризисных мер использовались в основном финансовые вливания (Австрия, Бельгия, Ирландия, Франция) и гарантии по депозитам (Австрия, Польша, Испания, Швеция). В ряде стран создавались специальные фонды для стимулирования инвестиций (например, в Норвегии - Норвежский государственный фонд финансирования и Норвежский фонд государственных облигаций, в Испании - Фонд финансирования покупки основных средств). Лишь в немногих странах государство спасало компании от банкротств (Бельгия, Португалия и, особенно, Великобритания).

Среди мер по экономическому стимулированию наибольшую популярность приобрели снижение налогов и социальных расходов для физических и юридических лиц, государственные инвестиции в инфраструктуру, стимулирование развития строительной сферы (Австрия, Италия, Литва, Польша, Россия, Словакия, Чехия, Швеция).

Практически все опрошенные страны проводили структурные экономические реформы, направленные на устранение макроэкономических дисбалансов и повышение конкурентоспособности. Среди мер – снижение административных барьеров (Великобритания, Италия, Словакия), введение налоговых льгот для бизнеса, увеличение потребительских налогов (Великобритания, Хорватия), меры, направленные на повышение гибкости рынка труда, реструктуризация системы здравоохранения (Андорра, Греция, Грузия, Италия, Россия, Сербия, Чехия), поддержка образования, исследований и обучения



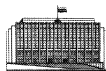
(Австрия).

Около 80% опрошенных стран принимали меры по оздоровлению бюджета за счет сокращения расходов, введения новых и повышения существующих налогов. Меры бюджетного оздоровления не проводились в Андорре, Грузии, Германии, Норвегии, России и Швеции. В России, в частности, в отличие от других европейских стран, не снижались расходы бюджета на социальную политику.

В опрошенных странах наблюдалась весомая роль парламентов в принятии экстренных мер по борьбе с кризисом. В 16 из 28 опрошенных стран экстренные антикризисные меры принимались в соответствии со стандартной законодательной процедурой. В других (в 11 из 28) – по ускоренной процедуре (Испания, Италия, Франция). Почти во всех странах чрезвычайные антикризисные меры рассматривались комитетами по бюджету и финансам, иногда совместно с другими постоянными комиссиями (Германия, Италия, Литва, Португалия, Россия, Словакия). В ряде случаев создавались специальные или временные комиссии (Бельгия, Германия, Испания).

Роль парламентов в процессе утверждения пакетов финансовой помощи, предлагаемых правительствами, серьезно различалась в зависимости от конкретной страны. В некоторых государствах (Австрия, Бельгия, Великобритания, Македония, Норвегия, Испания, Швеция) парламенты не играли существенной роли в процессе принятия решений. В других странах (Италия, Польша, Португалия, Сербия, Франция) парламентам удалось повлиять на окончательное содержание пакетов чрезвычайной помощи. Многие парламенты относительно недавно усилили надзор за решениями исполнительных органов государственной власти (Бельгия, Великобритания, Латвия, Литва, Португалия, Россия).

Роль парламентов в процессе отслеживания и оценки



антикризисных мер также отличалась в разных государствах. Так, в Австрии, Испании, Италии и Финляндии – странах, где парламентский контроль является традиционно слабым, никаких существенных изменений в роли парламентов не произошло. В Великобритании, Латвии, Македонии, Франции, Швеции и Эстонии контроль осуществлялся с помощью традиционных процедур. Только в нескольких странах (Бельгия, Исландия, Португалия) были созданы новые органы, отвечающие за отслеживание антикризисной политики.

В результате анализа полученных ответов было выявлено также, что в условиях финансово-экономического кризиса европейские страны вводили бюджетные ограничения как путем внесения поправок в свои конституции, так и через другие сферы правового регулирования. Такого рода поправки на уровне конституций приняли Германия, Испания, Италия и Словакия. В настоящее время конституционная реформа, направленная на введение определенных бюджетных ограничений, обсуждается в Австрии и Чехии. 16 других европейских стран, в том числе и Россия, ввели количественные и не количественные бюджетные ограничения, не задействовав нормы конституционного права.

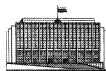
Европейские страны активно вводили следующие виды бюджетных ограничений:

- Правило сбалансированности бюджета.

За рассматриваемый период данное правило ввели или ужесточили 11 стран (Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Литва, Португалия, Россия, Сербия, Словакия, Эстония). Дебаты о введении данного правила провели Польша и Люксембург.

- Ограничение роста бюджетных расходов.

В условиях финансово-экономического кризиса ограничения на рост бюджетных расходов ввели или ужесточили 10 стран (Грузия, Испания, Италия, Литва, Польша, Португалия, Россия, Сербия,



Словакия, Франция). В Норвегии подобное правило действует с 2001 года.

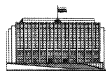
- Введение верхнего предела величины бюджетных расходов – ввели или ужесточили 4 страны (Австрия, Ирландия, Финляндия, Швеция). В Италии создана правовая основа для введения таких ограничений.

- Создание централизованной финансовой системы - к такой практике прибегли 4 страны (Испания, Италия, Хорватия, Эстония).

- Иные бюджетные ограничения.

К наиболее распространенным бюджетным ограничениям, используемым европейскими государствами, можно отнести контроль за ростом величины государственного долга по отношению к ВВП страны. Данный показатель активно используется в политике Австрии, Великобритании, Германии, Грузии, Ирландии, Испании, Литвы, Польши, России, Словакии и Эстонии. Некоторые страны с небольшой задолженностью (Польша и Словакия) имеют очень жесткие ограничения, согласно которым даже нормы, предусмотренные соглашениями ЕС (отношение государственного долга к ВВП страны не должно превышать 60%), считаются недопустимыми. Опрос также показал, что бюджетные ограничения, предусмотренные для местных органов власти, как правило, более строгие, чем для национального правительства.

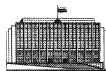
По итогам анализа полученных ответов было выявлено, что 21 страна практикует составление макроэкономических прогнозов и планирование бюджетов на несколько лет (Австрия, Босния и Герцеговина, Великобритания, Германия, Греция, Ирландия, Исландия, Италия, Литва, Люксембург, Македония, Польша, Португалия, Россия, Сербия, Словакия, Испания, Финляндия, Франция, Чехия, Эстония). Полный доступ к макроэкономическим прогнозам и планам бюджетов



имеют парламенты 14 стран (Боснии и Герцеговины, Великобритании, Испании, Италии, Литвы, Люксембурга, Польши, Португалии, России, Финляндии, Франции, Хорватии, Швеции и Эстонии), частичный – 3-х стран (Австрии, Ирландии, Македонии).

Для проведения оценки макроэкономических прогнозов и действий правительств в налогово-бюджетной сфере 12 стран (Бельгия, Босния и Герцеговина, Великобритания, Германия, Ирландия, Испания, Португалия, Россия, Сербия, Словакия, Финляндия, Швеция) учредили специальные независимые институты.

Таким образом, среди опрошенных стран наблюдаются серьезные различия в методах проведения бюджетной стабилизации. В период финансово-экономического кризиса почти все европейские государства вводили одно или несколько бюджетных ограничений. В странах Северной Европы наиболее распространенным методом ужесточения бюджетной дисциплины является введение верхнего предела величины бюджетных расходов, в то время как в других европейских государствах доминируют ограничения на рост бюджетных расходов. Явной тенденции к росту использования определенного вида бюджетных ограничений выявлено не было.



Долговые проблемы стран зоны евро

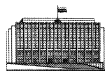
Т.П. САМАРИНА, ведущий эксперт
отдела сопровождения
межпарламентской деятельности и
анализа интеграционных процессов
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации

Специфическая проблема Евросоюза – суверенные долги периферии зоны евро. Угроза банкротства стран (не только конкретных банков или компаний) вызвана многими факторами, такими как жизнь не по средствам («в долг»), безудержный рост государственных расходов и т. д. Сказывается отрыв банковской деятельности от динамики ВВП. Эта диспропорция присуща многим странам Европы (Греция, Португалия, Испания, Италия).

Вспыхнувший в 2011 г. с новой силой долговой кризис Европы поставил в повестку дня принятие новых пакетов документов, как для ЕС, так и отдельных стран.

Так в октябре 2011 г. Евросоюз одобрил вторую за полтора года программу финансовой помощи Греции объемом более 100 млрд. евро.

В конце января 2012 г. на очередном саммите ЕС 25 из 27 стран Евросоюза подписали договор о бюджетной стабильности. По условиям договора, дефицит бюджета стран-членов не должен превышать 0,5% ВВП каждой из стран. Иначе против нее будут автоматически применяться санкции. Раньше дефицит необходимо было удерживать в рамках 3%. И этот предел регулярно нарушался всеми – от благополучной ФРГ до погрязших в долгах средиземноморских стран. Отказались подписывать соглашение Чехия и Великобритания.



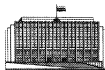
Чтобы поддержать ликвидность европейской банковской системы, ЕЦБ выдаст банкам 1 трлн. евро в виде трехлетних кредитов рефинансирования. Кроме того, власти ЕС создали новый стабфонд (Европейский стабилизационный механизм), с активами в 500 млрд. евро. Пока он будет действовать параллельно с Европейским фондом европейской стабильности (ЕФЕС, активы 780 млрд. евро), созданным как временный механизм поддержки. Согласно уставу, ЕФЕС будет ликвидирован в ближайшую дату после 30 июня 2013 года, когда все займы перед странами – членами еврозоны будут погашены в полном объеме. Также на 500 млрд. долл. планируется увеличить активы МВФ. Эти деньги руководство Фонда планирует направить на помощь Европе.

Греция

Наиболее слабым звеном в экономике ЕС оказалась экономика Греции. Рецессия в экономике Греции продолжается уже пятый год. В 2011 году ВВП Греции сократился почти на 7%, а по итогам двух кварталов 2012 года экономика страны "просела" еще на 6,2%. Безработица всего за полгода увеличилась с 20,7% до 22,6%, что в два раза выше среднеевропейского показателя. Каждый второй грек в возрасте до 24 лет не имеет работы.

Доходы жителей Греции снижаются, а стоимость продуктов питания растет. В феврале 2012 года парламент понизил размер минимальной зарплаты бюджетников на 22% – с 750 до 586 евро. При этом социальная сфера – медицина, образование – оказалась на грани развала: есть перебои с поставкой лекарств в больницы и учебников – в школы.

Падение уровня жизни, привычных ее стандартов привело к росту бытовой преступности, воровства. Кроме того, снижение уровня жизни греков и обвинения со стороны ЕС в том, что страна мало зарабатывает



и много тратит, породило и ряд ментальных проблем - исчезла вера в единство Евросоюза.

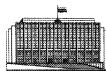
Самая главная проблема для экономики Греции состоит в том, что, придерживаясь мер жесткой экономии, как того требует Евросоюз, невозможно стимулировать экономический рост. Падение всех секторов экономики, политическая нестабильность и почти 25% безработного трудоспособного населения обрубают все инвестиционные интересы, даже в инфраструктуру сезонного характера, которые могли бы оказать значительную помощь во временной стабилизации.

Справочно. До вхождения в зону евро в стране была развита легкая промышленность, но сейчас в Греции произошла деиндустриализация. Слабо развитым является и сельское хозяйство, поскольку возможность экспорта была искусственно ограничена правилами ЕС. Под давлением ЕС фермеры Греции долгое время отказывались от инноваций.

В Греции хорошо развит туризм, но эта сфера требует больших капиталовложений. Основные инвестиции в эту сферу были сделаны еще в 70-80-е годы прошлого века, поэтому назрела необходимость новых вложений в турбизнес. Однако ожидать сейчас масштабных инвестиций не приходится, учитывая большой срок окупаемости таких вложений и снижение интереса к туристическим поездкам со стороны жителей ЕС.

Ранее значительные инвестиции делались в развитие судостроения. Но несколько лет назад масштабным судостроением занялся еще и Китай, что привело к снижению цен не только на суда, но и на транспортировку товаров. В итоге индустрия морских перевозок Греции заметно пострадала.

В 2008-2009 гг. на фоне мирового финансового кризиса начался резкий рост государственного долга Греции. Только в 2009 г. страна одолжила около 80 млрд евро, или 30% ВВП. Бюджетный дефицит по итогам 2009 г. составил рекордные для еврозоны 13,6% ВВП. Позже



обострение финансового кризиса в Греции привело к политическому кризису.

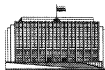
Еврогруппа и МВФ согласовали программу финансовой помощи Греции в размере 130 миллиардов евро до 2014 года и списание 100-миллиардного суверенного долга страны в обмен на многолетнее продолжение политики «затягивания поясов». **А эта политика не решает проблему экономического роста. Получается, что пока проблемы Греции приемлемых решений не имеют. Взамен на стремление Греции остаться в зоне евро Евросоюз готов предложить ей помощь, но не рецепт по выводу страны из кризиса.**

Единственным выходом из данной ситуации, по мнению многих экспертов, могло бы стать решение самой страны о выходе из зоны евро. Это позволило бы стране девальвировать национальную валюту и укрепить экономику. Но «хорошим» такой выход Греции из еврозоны не будет: в первые пять лет, а то и больше, страну ждет серьезный спад уровня жизни и катастрофический рост безработицы, который может достигнуть 40%. Предстоящие проблемы и страх потерять поддержку не дают самой Греции пойти на такой шаг.

С другой стороны, и для ЕС этот выход не лучший: цепная реакция, которую породит выход страны из состава еврозоны, заставляет ЕС раз за разом спасать Грецию. **Тот факт, что «греческая болезнь» с различной степенью тяжести затронула и другие, достаточно сильные страны, такие как Италия и Испания, говорит о том, что пока долговая проблема еврозоны приемлемого решения не имеет.**

Италия

Правительство Италии, на протяжении последнего года приняло уже несколько антикризисных программ, которые направлены на сокращение госрасходов, а также запустила ряд крупных реформ, в том числе пенсионную реформу и реформу трудового законодательства.

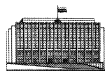


22 декабря 2011 года в Италии был принят закон о стабилизации экономической ситуации в стране. В него были включены новые антикризисные меры, предложенные руководством Евросоюза и направленные на оздоровление экономики. Сумма антикризисных мер была установлена в размере 33 миллиардов евро.

Среди прочего, вновь введен налог на жилье, который составит 0,4% от стоимости первой недвижимости и 0,75% с последующих квартир или домов итальянцев. Однако за каждого ребенка до 26 лет государство сделает скидку в размере 50 евро. Данный налог уже был предусмотрен законодательством, однако правительство отменило его в 2008 году. Кроме того, депутаты ввели налог на недвижимое имущество, которым граждане Италии владеют за рубежом, роскошные автомобили, яхты и частные самолеты. Сумма налога составляет 0,76% от стоимости указанной собственности. Также парламентарии повысили акцизы на табачную продукцию и НДС.

В пенсионной системе страны также реализован ряд реформ. Среди прочего был повышен пенсионный возраст итальянцев. Так, с 2012 года, мужчины смогут уходить на пенсию с 66 лет, а женщины с 62 лет. А с 2018 года пенсионный возраст для женщин уравнивается с мужским. Трудовой стаж, который будет учитываться при расчете пенсий, должен составлять для мужчин не менее 42 лет и одного месяца, для женщин - 41 года и одного месяца.

В начале июля 2012 года была принята разработанная правительством программа "spending review" (в переводе «Учет затрат»), вызвавшая неоднозначную реакцию в итальянском обществе. Согласно этому документу, до конца текущего года должны быть сэкономлены около 4 млрд. евро государственных средств, в 2013 году - 10 млрд., в 2014 - 11 млрд.



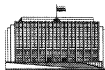
Сокращение госрасходов будет происходить за счет серьезного снижения объемов финансирования социальной сферы, прежде всего национальной системы здравоохранения, и государственного аппарата, уменьшения числа итальянских провинций и очередного повышения налогов. Кроме того, декретом предусматривается продажа трех государственных компаний, связанных со страхованием экспортных кредитов и оказанием поддержки итальянским предпринимателям, инвестирующим за рубежом.

За счет данных мер правительство Италии намерено не только добиться бездефицитного бюджета, но и изыскать средства для решения ряда острых проблем. Кроме того, программа "spending review" позволит отказаться от планировавшегося ранее нового повышения размера НДС с 21% до 23%.

Тем не менее, главной проблемой страны остается отсутствие экономического роста. Согласно обнародованным данным Национального института статистики, ВВП Италии во втором квартале текущего года снизился сразу на 2,5% по сравнению с аналогичным периодом 2011 года. Это наихудший показатель с конца 2009 года.

Испания

Безработица в Испании затронула уже четверть трудоспособного населения страны — на сегодняшний день зарегистрировано 4,6 млн ищущих работу человек. При этом более 200 тыс. испанцев, не получающих пособие по безработице, живут за счет субсидий размером 400 евро при средней зарплате 1,5 тыс. Доходы госслужащих за два года снизились в среднем на 15%. Кризис в стране вынуждает население экономить и пересматривать привычный уклад жизни. Сейчас сектор потребительских расходов выглядит вялым и таким и останется в течение ближайших восьми-десяти месяцев.



Действительно, экономика падает уже третий квартал подряд, министр финансов корректирует прогноз о сокращении роста экономики в стране в 2013 году на 0,5%. Инфляция в стране держится стабильно около 2%. Сокращения зарплат, выросшая безработица и увеличивающиеся цены привели к тому, что реальные розничные продажи в стране упали по отношению к 2005 году на 20%. Пока что испанцы продолжают тратить накопленные сбережения, но за последний год и они сократились на 30%. ЕЦБ и власти прилагают все усилия, чтобы кризис не перешел в стадию депрессии.

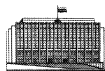
Несмотря на признаки восстановления, содержащиеся в экономических показателях Испании, аналитики видят усиление рисков для роста испанской экономики. Они заключаются в высоком уровне безработицы, жестких налоговых условиях, большом уровне долгов частного сектора.

Еврокомиссия, ЕЦБ, МВФ предприняли ряд мер для стабилизации ситуации. Так, в соответствии с условиями меморандума, подписанного между Испанией и Евросоюзом о выделении финансовой помощи в размере 100 млрд. евро для реструктуризации банковского сектора, Мадрид должен внести ряд поправок в испанское законодательство.

В частности, это касается расширения надзорных функций Центробанка страны: регулятор сможет на более ранних стадиях приступать к изучению потенциально "проблемных" банков и, в случае необходимости, лишать их лицензий.

Кроме того, Фонду упорядоченной реструктуризации банков (FROB) предписано заниматься ликвидацией нежизнеспособных финансовых институтов и несостоятельных кредитных организаций.

В соответствии с новым законопроектом, любые действия Банка Испании должны быть одобрены FROB. Фонд упорядоченной реструктуризации банков ежеквартально будет получать отчеты от ЦБ.



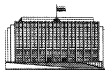
FROB также будет наделен полномочиями ликвидировать любые банки, которые не в состоянии вернуть в оговоренный срок государству деньги, выделенные на его спасение. Кроме того, FROB получает право определять стоимость банка, передавать его активы или обязательства в промежуточный банк, который затем может быть продан. FROB будет находиться под непосредственным контролем министерства экономики Испании.

Португалия

В Лиссабоне долгое время отказывались от помощи, настаивая, что правительство справится с кризисом собственными силами. Однако мер, предпринимаемых правительством, было недостаточно. Ситуация дополнительно обострилась после того, как парламент отказался одобрить пакет реформ, направленных на сокращение бюджетных расходов

На данный момент, основной проблемой португальской экономики является высокий дефицит бюджета, составляющий 9%. Это приводит к необходимости его покрытия за счет заимствований. Португалия была вынуждена обратиться за помощью к МВФ. В свою очередь, кризис в Португалии подтолкнул Международный валютный фонд к требованиям о ликвидации разрыва финансирования. Поскольку привлечь деньги с рынка Португалия вряд ли сможет, то она должна занять 10 млрд. евро у частных инвесторов. Только при этих условиях Европа и МВФ окажут стране финансовую помощь в размере 78 млрд. евро в течение трех лет. В противном случае Португалия может оказаться в той же ситуации, что и Греция в марте 2012 года. Португалия просто не сможет выплатить по облигациям 9,7 млрд. евро в сентябре 2013 года.

Экономическая ситуация в Португалии не показывает положительной динамики. Инфляция составила 3,6%, а ВВП за 2011 год упал на 2,8%. Соотношение ВВП и госдолга страны ухудшается. Так,



если во втором квартале 2011 года государственный долг составил 106,5% ВВП, то в третьем квартале уже 110,1% ВВП. Банки страны не торопятся покупать долги государства. По мнению аналитиков именно Португалия является наиболее вероятным кандидатом на скорый дефолт, поскольку безработица растет быстрее, чем прогнозировалось, а бюджетный дефицит сокращен за счет одноразового перевода пенсионных активов частных банков на баланс государственной системы страхования.

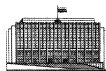
В этих условиях действующей программы экстренного кредитования в размере 78 млрд. евро, запущенной весной 2011 года, окажется явно недостаточно. В связи с этим, Лиссабону неизбежно придется просить у властей Евросоюза и руководства МВФ новой порции денег.

Словения

Словения может стать шестой страной еврозоны, нуждающейся в прямой помощи своих партнеров.

Еще недавно Словения с ее населением в 2 млн. человек в момент вступления в еврозону имела самую быстрорастущую экономику в ЕС, реальный сектор экономики Словении до последнего времени производил на экспорт автомобили Renault, комплектующие для автопромышленности, продукты химии, бытовую технику (наиболее известна марка Gorenje) и фармацевтику. Словения имела сбалансированный бюджет. Минимальная зарплата в Словении и сейчас равна 600 евро, а средняя - 1500. ВВП Словении на душу населения по паритету покупательной способности сравнивался с показателем для «золотого миллиарда», составив в 2011 году \$29 тыс.

Экономика Словении сильно пострадала от финансового кризиса 2008 года, прежде всего, из-за экспортной ориентации своей экономики. Из-за падения спроса торговый баланс стал отрицательным для



Словении. Сокращение экспортных возможностей страны в результате кризиса привело к сокращению ВВП в 2009 году на 8%. В 2010 году ситуация стала чуть выправляться, и ВВП вырос на 1,4%. Однако в 2011 году падение возобновилось - минус 0,2%. В 2012 году прогнозируемое сокращение ВВП составит минус 0,9%. Макроэкономическая ситуация стала оказывать влияние и на бюджет, дефицит которого в 2011 году составил 6,4%. Государственный долг Словении в 2012 году составит 50,1% от ВВП. Причем, с 2008 года он резко возрос с 21,9% до нынешних 50% - то есть за 4 года в два раза.

В декабре 2011 года Moody's лишил Словению высшего рейтинга в еврозоне. По рейтингам World Economic Forum, Словения по своей конкурентоспособности в 2012 году переместилась с 45-го на 57-ое место в мире. Уровень рисков государственных облигаций Словении заставил правительство этой страны в апреле 2012 года отказаться от размещения своих облигаций на сумму в €1,5 млрд. Риски этого займа в 5% показались словенцам слишком большими.

В мае 2012 года парламент Словении в связи с Бюджетным пактом ЕС (Fiscal pact) от марта этого года вынужден был принять комплекс антикризисных мер по бюджетной экономии. Целью экстренных мер является сокращение дефицита бюджета с 6,4% в 2011 году до 3,5% в 2012 году. В абсолютных значениях пакет предполагает экономию на сумму в €1 млрд.

На новом этапе развития финансового кризиса в Словении главным источником кризисных явлений стал ведущий банк этой страны - Nova Ljubljanska Banka (NLB). NLB является государственным банком, с долей участия государства в 64%. В июле 2012 года выяснилось, что NLB отягощен плохими кредитами на сумму в €3 млрд. Именно кризис главного банка Словении и породил угрозу того, что Словения станет шестым членом еврозоны, который обратится за помощью в Брюссель.

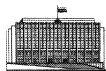


Словения слишком мала, чтобы создать тяжелую проблему для еврозоны. **Однако финансовый кризис в этой стране демонстрирует общую тенденцию обрушения ее периферии. Мы видим, что страны с разным уровнем развития оказываются захваченными долговым кризисом.**

Дестабилизация ситуации в еврозоне не могла не сказаться на участниках финансовых рынков. Общая тенденция выхода из рискованных активов приобрела в мире угрожающие размеры. Майское падение цен на многих ведущих фондовых биржах измерялось двузначными процентными цифрами, и мировой индекс акций MSCI WD рухнул на 9%. Падение цены конвертации многих ведущих развивающихся валют к доллару, включая российский рубль, составило 10%–12%.

Евросоюз борется с долговым кризисом. Германия является основным донором попавших в наиболее сложную ситуацию стран, таких как Греция, Испания, Ирландия. Недавний отказ Канады предоставлять помощь Европе в рамках МВФ вынуждает Германию практически в одиночку вытягивать Грецию из долговой ямы.

Возможно, остановить эскалацию кризисных процессов в еврозоне удалось бы принятием новых шагов, в том числе и выдвинутых новым президентом Франции Ф. Олландом. Таких как **скорейший выпуск общезоновских облигаций и создание «банковского союза», гарантирующего возврат депозитов и рекапитализацию банков во всей еврозоне.** Европейская комиссия согласна, что ЕС должен двигаться по пути создания банковского союза. В соответствующем документе, опубликованном 30 мая 2012 года, говорится, что еврозоне следует рассмотреть вопрос о прямой рекапитализации банков посредством постоянного стабилизационного механизма. На саммите ЕС в Брюсселе 28-29 июня 2012 года Германии, хотя и с оговорками,

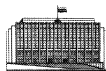


пришлось поддержать требования Италии и Испании о прямой рекапитализации сильно задолжавших банков.

Вместе с тем такие решения не находят поддержки внутри стран-доноров. 160 видных экономистов обратились к общественности и к политикам с открытым письмом, в котором, в частности, говорится: «Мы, экономисты, с большими опасениями воспринимаем шаг в направлении создания банковского союза, который означает коллективную ответственность за долги банков, входящих в систему евро. Долги банков почти втрое больше государственных долгов и только в пяти кризисных странах составляют многие триллионы евро. Налогоплательщики, пенсионеры и вкладчики банков из стран Европы, до сих пор остающихся надежными, не должны отвечать за эти долги. ... Если должник не может расплатиться, то есть только одна группа людей, которая должна и может нести убытки – сами кредиторы, которые сознательно пошли на инвестиционный риск. ... Расширением гарантий банкам не спасти ни евро, ни европейскую идею».

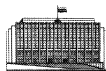
Для преодоления сложившихся противоречий, руководители сильных страны еврозоны пытаются выстроить новое законодательство, направленное на усиление интеграции в финансовой сфере.

Так, правительство Германии считает, что прежде чем объединить ответственность по долговым обязательствам, необходимо после принятия Бюджетного пакта и формирования фонда «Европейский стабилизационный механизм» в качестве следующего шага выйти на создание полноценного налогового союза. Федеральный канцлер Германии Ангела Меркель настаивает на том, чтобы Бюджетный пакт, принятый странами союза, был дополнен политическим соглашением. В случае принятия поправок, на которых настаивает немецкая сторона, национальные экономики внутри союза сможет контролировать Европейский суд. Предполагается, что этот орган не допускал бы



превышения госбюджетов и штрафовал за их чрезмерный дефицит. Принятие поправок, на которых настаивает федеральный канцлер Германии, невозможно без пересмотра всего законодательства ЕС, поскольку сейчас госбюджеты не могут контролироваться извне.

Лидеры Франции и Германии 8 июля 2012 года публично выступили за «новое основание Европы». А. Меркель высказала мнение, что зона евро будет способна преодолеть тяжелый кризис, только если Европа «сможет сохранить дух единства», и подчеркнула **необходимость продвигаться к финансовому и политическому единению**, признав, однако, что «это потребует геркулесова труда». Таким образом, руководство европейских стран считает, что **единственно возможный для ЕС выход из нынешнего долгового кризиса – дальнейшая и более глубокая европейская интеграция.**



Влияние финансового кризиса на пенсионные системы зарубежных стран и проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г.

С.И. ИВАНЕНКО, заместитель
начальника отдела социальной
политики Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации

Мировой финансовый кризис показал, что ни одна пенсионная система, независимо от своей структуры и принципов функционирования, целиком и полностью не защищена от его воздействия.

Пенсионные системы разных стран имеют разные структуры, однако, как правило, всем им присущ «распределительный» (или первый), уровень. Распределительный уровень подразумевает, что взносы в пенсионную систему, уплачиваемые работниками и (или) работодателями, являются финансовой базой для выплаты пенсий тем гражданам, которые являются пенсионерами в текущий период.

Пенсионные системы первого уровня финансируются за счет взносов работников и (или) работодателей, представляющих собой определенный процент заработной платы. Так как мировой кризис привел к росту безработицы, сокращению занятости и, в ряде случаев, снижению уровня заработной платы, это негативно сказалось на финансовой базе распределительного уровня пенсионных систем. Одновременно в период кризиса возросли расходы распределительного уровня, так как некоторые граждане, которым угрожала потеря работы, стремились досрочно выйти на пенсию или оформить пенсию по инвалидности.



Некоторые страны имеют второй, накопительный уровень пенсионных систем. Накопительная часть пенсии формируется в период трудовой деятельности работника, она аккумулируется на его индивидуальном счете в том или ином пенсионном фонде или страховой компании (в некоторых странах накопительная пенсия начисляется за счет совместных взносов работника и работодателя, в некоторых государствах - полностью за счет работодателя). Размер будущей накопительной пенсии зависит как от размера взносов, так и от прибыльности или убыточности вложений пенсионных накоплений в те или иные финансовые инструменты.

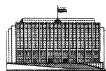
Мировой кризис привел к значительному снижению ценности финансовых активов², резкому снижению доходности от вложения пенсионных накоплений, что усилило финансовую несбалансированность накопительных пенсионных систем ряда стран³. Вместе с тем, к началу кризиса в большинстве государств только сравнительно небольшое число лиц, достигших пенсионного возраста, зависело от размера их накопительных пенсий⁴.

Финансово-экономический кризис вынудил правительства многих государств увеличивать пенсионный возраст и (или) повышать продолжительность трудового стажа, необходимого для назначения пенсии; отменять или ограничивать пенсионные льготы, включая право отдельных категорий работников на досрочный выход на пенсию; принимать другие непопулярные политические решения, затрагивающие интересы пенсионеров и будущих пенсионеров.

² Активы пенсионных фондов основных стран за 2010 г. выросли на 8%, с 28,8 триллиона долларов до 31,1 триллиона долларов, однако не достигли величины 31,9 триллиона долларов, достигнутой в конце 2007 года.

³ Пенсионные системы в период кризиса: региональный доклад Всемирного банка по странам Европы и Центральной Азии, 2009. – С. 5.

⁴ Первые накопительные пенсионные системы были созданы в Венгрии, Казахстане (1998 г.) и Польше (1999 г.), причем для старших возрастных групп работников они не были обязательными.



Так, во Франции, где одной из главных проблем пенсионной системы является старение населения⁵ и увеличение денежных средств, выделяемых для выплаты пенсий и содержания лиц, достигших пенсионного возраста, планировалось поэтапное увеличение минимального возраста выхода на пенсию с 60 лет до 62 к 2018 году. При этом увеличивался и возраст, с которого государственная пенсия должна была выплачиваться в полном объеме – с 65 до 67 лет.

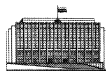
С 62 до 65 лет к 2012 году был повышен пенсионный возраст в Венгрии.

«Режим экономии» для Греции, Испании, Италии как условие получения финансовой помощи от ЕС включает крайне непопулярные меры по повышению пенсионного возраста и уменьшению (или «замораживанию») пенсий.

В Сербии, Венгрии, Хорватии, Латвии, Литве, Македонии и некоторых других странах в связи с кризисом были отменены или приостановлены индексации пенсий, а в ряде случаев – сокращены их размеры. В Латвии 1 июля 2009 года вступил в силу закон, предусматривающий снижение пенсий на 70% для работающих латвийских пенсионеров и на 10% – для неработающих пенсионеров. В результате, за один месяц число работающих пенсионеров снизилось на 42,3% (были вынуждены уволиться по собственному желанию более 25 тыс. пенсионеров). В декабре 2009 года закон о снижении пенсий был признан Конституционным судом Латвии противоречащим Конституции, и сокращение размеров пенсий было отменено с 1 марта 2010 года.

В ряде стран было проведено изменение ставки пенсионных взносов. В частности, Румыния, отменила введенное незадолго до начала кризиса уменьшение общей ставки пенсионных взносов, в

⁵ В 1960 г. во Франции на одного пенсионера приходилось четверо трудоспособных, а в 2010 г. – менее 1,7.



результате они составили 31,3% (вместо 27,5%). В Македонии и Черногории, напротив, с целью поддержания экономической активности, приняли решение постепенно снизить ставку пенсионных взносов⁶.

Существенные изменения затронули ставки пенсионных взносов в рамках второго, накопительного, уровня. Ряд государств, с целью борьбы с дефицитом пенсионной системы, приняли решение временно сократить взносы на накопительные пенсии, увеличив взносы на распределительный уровень пенсионной системы. Такие страны, как Эстония, Латвия, Литва и Румыния сократили размер пенсионных взносов в рамках накопительного уровня пенсионной системы, увеличив взносы на распределительный уровень.

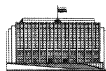
Так, в Эстонии взносы на второй (накопительный) уровень пенсионной системы в 2009 и 2010 годах были полностью направлены на выплату пенсий в рамках первого, распределительного, уровня. В 2011 году произошел возврат к 2% ставке пенсионных взносов на накопительный уровень с перспективой повышения взносов до 6% в 2014-2017 годах (в целях компенсации сокращений 2009 и 2010 годов).

В связи с кризисом ряд стран (Польша, Венгрия, Латвия и другие) приняли дополнительные меры, направленные на существенное сокращение масштабов досрочного выхода на пенсию.

Демографические вызовы, угрожающие стабильности пенсионных систем

Старение населения представляет собой глобальное явление, охватывающее как развитые, так и развивающиеся страны и

⁶ В Македонии запланировано снижение ставки пенсионных взносов (2009 г. – 19%; 2010 г. – 16,5%; 2011 г. – 15%), в Черногории – с 21% до 20%.



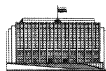
являющееся серьезным вызовом устойчивости систем пенсионного обеспечения⁷.

Согласно прогнозным оценкам экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в результате старения населения в развитых странах будут значительно расти расходы на выплату пенсий. Так, в 2020 году в Германии и Франции они составят 21,6% ВВП вместо 13% ВВП в настоящее время, в Австрии – 23,7% ВВП, в Италии – 26,5% ВВП вместо 15% ВВП в настоящее время.

Такие западноевропейские страны, как Великобритания, Германия, Италия, Франция, Швеция осуществляют комплекс мер, направленных на модернизацию пенсионных систем. В итоге, в ближайшие 20-40 лет коэффициент замещения (соотношение пенсии и прежней заработной платы получателя) снизится примерно на 5-10 процентных пунктов, а средняя величина по обязательным пенсионным системам уменьшится до 60-65% средней заработной платы. Будущие пенсионеры, однако, смогут в индивидуальном порядке осуществить дополнительное (добровольное) пенсионное страхование и увеличить свои пенсионные выплаты.

В Российской Федерации, где иная ситуация, более низкий коэффициент замещения и размер пенсий, необходимы меры, которые позволят укрепить устойчивость пенсионной системы, значительно увеличив уровень пенсионного обеспечения.

⁷ Старение населения характеризуется увеличением процентной доли пожилых людей (лиц в возрасте 60 лет и старше) при сокращении процентной доли детей (лиц в возрасте до 15 лет), а также сокращением процентной доли населения трудоспособного возраста (от 15 до 59 лет). По прогнозам ООН, в 2047 году число пожилых людей в мире превысит число детей. Доля лиц старших возрастов с 10% в 2000 году возрастет в 2050 году до 21%. В 2000 году численность населения в возрасте 60 лет и старше составляла 600 миллионов человек, что в три раза больше, чем в 1950 году. Прогнозируется, что к 2050 году оно составит 2 миллиарда человек, то есть вновь утроится за 50 лет. В Российской Федерации, по данным переписи населения 2010 года, доля граждан старше трудоспособного возраста составила 22,2%, и, согласно прогнозу ООН, процент пожилых граждан возрастет в России до 37,2 в 2050 году.



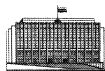
Основные результаты совершенствования пенсионной системы в Российской Федерации в течение последнего десятилетия

Средний размер трудовой пенсии по старости в Российской Федерации в 2012 году составил 9706 руб., с 2002 года реальная покупательная способность средней пенсии выросла более чем в 2,8 раза. Соотношение трудовой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера составило в 2002 году - 108,4%, а в 2012 году - 179,8%. Был установлен гарантированный минимальный уровень материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации

Коэффициент замещения трудовой пенсии по старости в 2002 году составлял 34%, к 2007 году он снизился до 25% ввиду отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 году увеличился до 36,8% вследствие целевого роста базовой части трудовой пенсии в 2008-2009 годах и проведения в 2010 году валоризации пенсионных прав.

Однако сохранение существующей модели в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно вызовет ряд социально-экономических последствий:

- невозможность поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличения численности низкодоходных групп среди пенсионеров. Повышение уровня жизни пенсионеров затормозится и к 2030 году коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка будет неуклонно снижаться и составит 24,9%;



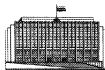
- трансферт из федерального бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 года будет превышать 2% ВВП.

О проекте Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», Правительству Российской Федерации поручено разработать до 1 октября 2012 года проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, предусмотрев в нем механизм увеличения пенсии гражданам, выразившим намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявшим решение отсрочить назначение пенсии, а также определив меры, гарантирующие сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающие доходность от их инвестирования.

Была сформирована рабочая группа по разработке Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы (далее – Стратегия) под председательством Министра труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилина, в которую вошли представители Минтруда, Минфина, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования России, страховых организаций, общероссийских объединений работодателей и профсоюзов, научной сферы.

31 августа 2012 года на официальном сайте Минтруда России был опубликован проект Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года, который базируется на оценке опыта реализации пенсионных преобразований в Российской Федерации, мировых тенденций развития пенсионных систем и определяет задачи долгосрочного развития пенсионной системы



Российской Федерации, социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного обеспечения на отдельных этапах ее реализации.

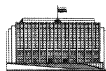
Необходимость подготовки Стратегии была обусловлена макроэкономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного обеспечения, однако имеющими глобальный характер.

Одним из важнейших макроэкономических вызовов, который необходимо адекватно учитывать при разработке Стратегии, является мировой финансово-экономический кризис 2008-2010 годов и его воздействие на устойчивость пенсионных систем различных государств.

Цель Стратегии - формирование в Российской Федерации социально-страховой пенсионной системы, обеспечивающей коэффициент замещения трудовой пенсии не ниже 40% и размер пенсионных выплат не менее 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера.

Пенсионная система должна базироваться на трехуровневой модели.

Первый уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов работодателей и работников, как в солидарную, так и в обязательную накопительную составляющую (обеспечивает коэффициент замещения не менее 40%). Для граждан, которые не выполнили условий обязательного пенсионного страхования, сохраняются социальные пенсии, финансируемые за счет средств федерального бюджета, при этом назначены они могут быть только гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации не менее 15 лет.



Второй уровень - корпоративная (добровольная) пенсия, право на которую приобретается за счет дополнительных страховых взносов, уплачиваемых на основании индивидуального трудового и/или коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения.

Третий уровень - частная (добровольная) пенсия, формируемая за счет взносов, производимых физическим лицом в добровольном порядке в негосударственный пенсионный фонд, страховую компанию или кредитную организацию.

Прогнозируется, что трехуровневая пенсионная система должна обеспечить работнику при страховом (трудовом) стаже не менее 40-45 лет коэффициент замещения около 70% утраченного среднего заработка.

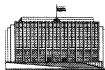
**Некоторые преобразования, предлагаемые в проекте
Стратегии, которые аналогичны мерам, предпринятым
зарубежными странами в области пенсионного обеспечения в
ответ на мировой финансовый кризис**

Ограничение права на досрочный выход на пенсию для различных категорий работников было одним из важных направлений адаптации пенсионных систем к условиям мирового кризиса.

В проекте Стратегии предусматривается преобразование системы досрочных пенсий⁸. В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места, включенные в Списки №1 и №2⁹ к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также в целях реализации

⁸ Более 30% пенсионеров составляют лица, которым назначена досрочная трудовая пенсия в связи с особыми и специальными условиями труда. Отдельного источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда не существует, эти пенсии устанавливаются в рамках уплачиваемых работодателями страховых взносов. Это приводит к снижению уровня пенсионного обеспечения остальных категорий получателей пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца).

⁹ Списки №1 и №2 содержат перечень производств, профессий и должностей, работа на которых дает право на досрочную пенсию по старости. В Список №1 включены работники, занятые на подземных работах и на производствах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда; в Список №2 – с вредными и тяжелыми условиями труда.



принципов справедливости и сбалансированности пенсионной системы предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации¹⁰.

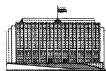
Работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере при условии создания системы дополнительных социальных гарантий и компенсаций для работников, имеющих право на досрочные пенсии. Предполагается, что основные параметры и условия предоставления указанных дополнительных социальных гарантий и компенсаций будут определяться Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально - трудовых отношений.

Проект Стратегии не содержит предложений для преобразования досрочных пенсий для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, что потребует в будущем проработки соответствующей системы мер.

Важное место в проекте Стратегии отведено предложениям по реформированию института накопительной составляющей пенсионной системы.

В частности, предлагается в ближайшие годы в качестве временной меры рассмотреть вопрос о направлении части тарифа страховых взносов с накопительной составляющей на

¹⁰ Для адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки предусматривается следующая этапность: дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 год - 4%, на 2014 год - 6%, на 2015 год - 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки» - на 2013 год - 2%, на 2014 год - 4%, на 2015 год - 6%. В последующие годы размер дополнительного тарифа страховых взносов предлагается определять, исходя из критерия обеспеченности накопленных пенсионных прав застрахованных лиц в течение всего досрочного периода получения трудовой пенсии (в расчете на 2013 год по Списку № 1 необходимый тариф - 15,1%, по Списку № 2 - 8,7%).



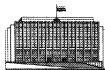
распределительную¹¹. Аналогичные меры принимались рядом государств в период мирового кризиса 2008-2010 годов с целью борьбы с дефицитом пенсионной системы.

В проекте Стратегии предусматривается комплекс мер, направленных на поэтапную трансформацию накопительной составляющей пенсионной системы в систему добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения в рамках гражданско-правовых (договорных) отношений. При этом предлагается предусмотреть обязательный характер платежа работодателя в систему добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения (по аналогии с платежом в пенсионную систему за членов летных экипажей и работников угольной отрасли), функцию по его администрированию закрепить за Пенсионным фондом Российской Федерации при участии субъектов отношений по формированию накопительной составляющей пенсионной системы.

В среднесрочной перспективе в проекте Стратегии предлагается предусмотреть предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора:

- остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера;
- подать соответствующее заявление и формировать свои пенсионные права в рамках накопительной составляющей в добровольной пенсионной системе с уменьшением тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на величину

¹¹ Предлагаемая на краткосрочную перспективу мера по направлению части тарифа на накопительную составляющую в распределительную составляющую позволит, по оценке авторов проекта Стратегии, повысить общий размер трудовой пенсии и снизить дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Так, например, при направлении в распределительную составляющую 2% из 6% тарифа на накопительную составляющую дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации снизится более чем на 0,25% ВВП к 2020 году; при перераспределении 4% - на 0,49% ВВП к 2020 году.



уплаченных взносов в накопительную составляющую (в текущей ситуации в размере 6%) и при условии самостоятельной уплаты в накопительную составляющую дополнительного платежа в размере 2% от заработной платы (переход к этой модели предлагается осуществить с 2014 года).

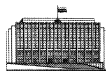
Предусматривается также:

- расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений за счет включения страховых компаний и кредитных организаций;
- предоставление этим институтам и застрахованным лицам, формирующим пенсионные накопления, дополнительных налоговых льгот;
- содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем.

Проблема накопительной составляющей пенсионной системы является одной из наиболее дискуссионных. Так, комментируя проект Стратегии, средства массовой информации отмечают, что «Минтруд и Минфин заняли противоположные позиции. Минтруд хочет сделать накопительную систему добровольной, а это, по мнению ряда наблюдателей, равнозначно ее ликвидации. Минфин же считает, что накопительную систему «нельзя трогать»¹².

Проект Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы будет представлен на широкое общественное обсуждение. Предполагается, что решение о путях развития пенсионной системы будет принято после обсуждения в рамках открытого правительства и других площадок с учетом позиций профсоюзов, организаций работодателей, экспертного сообщества, широкого спектра организаций,

¹² А. Башкатова. Минфин и Минтруд бьются за пенсию. Накопительную систему и сохранять нельзя, и ликвидировать опасно / Независимая газета. 3 сентября 2012 г., http://www.ng.ru/economics/2012-09-03/1_pensii.html



заинтересованных в развитии пенсионного страхования. Стратегия будет принята после того, как будет выработан консенсус в обществе, каким именно образом должна развиваться пенсионная система.

Представляется, что важную роль в этой общественной дискуссии будет играть оценка опыта реализации пенсионных преобразований в Российской Федерации и основных направлений реформирования отечественного пенсионного обеспечения в контексте мировых тенденций развития пенсионных систем, а также учета новейших тенденций развития мировой финансовой системы.



Влияние финансового кризиса на системы здравоохранения стран Европы, США и России (обзор международных актов и экспертных материалов)

*О.В. ПАВЛЕНКО, главный советник
отдела социальной политики
Аналитического управления Аппарата
Совета Федерации*

Экономический кризис, начавшийся в США и распространившийся по всему миру, повлек за собой заметное снижение экономической активности, депрессию на рынках недвижимости, рост безработицы и бедности.

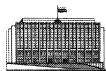
Как отмечает ВОЗ, увеличение национального долга вынуждает правительства многих стран значительно сокращать расходы на общественные нужды. Мировая экономика все еще пребывает в опасном положении, и многие страны стали экономить на здравоохранении и социальном обеспечении.¹³ Особенно остро эти вопросы встают перед странами со средним и низким уровнем социально-экономического развития. В свою очередь нарастание бедности неминуемо влечет за собой ухудшение здоровья населения.

Влияние кризиса на здоровье людей (мировые тенденции)

По данным экспертов, кризисные явления оказывают негативное влияние на здоровье людей. Результаты исследования, проведенного в Швеции, показали, что экономическая рецессия сопровождается увеличением риска смертности мужчин.

Связь между экономическими трудностями и показателями самоубийств обнаружена в Японии, Новой Зеландии, Российской

¹³ Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения «Экономический кризис и психическое здоровье», 2011 г.



Федерации и Соединенных Штатах Америки. **Повышение уровня безработицы на 3% приводило к повышению уровня смертности от самоубийств в возрасте до 65 лет на 4,45%, от злоупотребления алкоголем – на 28%.**

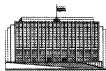
Такая же реакция общества на кризис наблюдалась и в период экономического спада 1997–1998 годов, когда произошел существенный рост смертности по причине самоубийств в Восточном и Южно-Азиатском регионах. За один год смертность мужчин по этой причине выросла в Японии на 39%, в Гонконге – на 44%, в Южной Корее – на 45%. Смертность среди женщин тоже увеличивалась, хотя и не так значительно.¹⁴

По оценкам ВОЗ, экономический кризис оказывает существенное негативное влияние на психическое здоровье. Финансовые трудности, вплоть до бедности и социальная изоляция являются основными факторами риска развития психических расстройств.

По данным исследований, люди, переживающие безработицу, обнищание и распад семьи, подвергаются значительно более высокому риску развития таких психических расстройств, как депрессия, алкоголизм и тяга к самоубийству. Особенно высок риск таких заболеваний у мужчин. Молодежь, лишившаяся работы, также более предрасположена к психическим расстройствам, чем трудоустроенные сверстники.

В свою очередь, и проблемы психического здоровья оказывают воздействие на экономику. **Экономические последствия от психических расстройств (выражающиеся в виде снижения производительности труда) оцениваются для стран Европейского**

¹⁴ Вараикова Е.А. «Антикризисные стратегии в национальных системах здравоохранения», Информационно-аналитический вестник «Социальные аспекты здоровья населения», 10.09.2010 г.



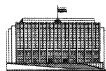
Союза в 3-4% от объема валового национального продукта.

Поскольку серьезные психические расстройства часто начинаются в подростковом или юношеском возрасте, снижение производительности труда может быть долговременным. В странах Европейского региона ВОЗ на долю психических расстройств приходится более 1/3 всех человеко-лет, потерянных по нетрудоспособности.¹⁵

Вместе с тем ВОЗ отмечает, что в странах с хорошо развитой системой социальной защиты населения упадок экономики меньше сказывается на состоянии психического здоровья. Данные по Европе показывают, что в подобных странах экономический кризис далеко не всегда усугубляет разрыв в состоянии здоровья между разными слоями населения. Например, в Финляндии и Швеции во время глубокого спада экономики и резкого роста безработицы этот разрыв практически не увеличился, а количество самоубийств даже уменьшилось – возможно, из-за того, что продолжали действовать социальные службы и оказывалась эффективная социальная помощь.

Данные по европейским странам говорят о том, что если на программы социальной помощи расходуется свыше 190 долл. США на человека в год, то безработица не повышает уровень самоубийств. Во многих странах Восточной Европы расходы на социальное обеспечение значительно ниже этого порога, а, следовательно, можно ожидать, что разрыв между западной и восточной частью Европейского региона по уровню психического здоровья населения будет только нарастать.

¹⁵ Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения «Экономический кризис и психическое здоровье», 2011 г.



Аналогичная картина наблюдалась и в США, где исследователи установили прямую связь между сокращением государственного социального обеспечения и ростом количества самоубийств.

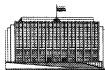
Антикризисные стратегии Всемирного банка и Всемирной организации здравоохранения

Социальные последствия кризиса выражаются, в том числе, и в своем негативном влиянии на системы здравоохранения разных стран. По оценкам экспертов, глобальное здравоохранение будет преодолевать последствия рецессии до 2015 года.

Во многих странах происходит сокращение и перераспределение государственных финансовых средств. Сокращаются и частные источники субсидирования общественного здравоохранения. В этих сложных условиях правительства вынужденно уменьшают объемы, техническое и кадровое обеспечение медицинской помощи, что сказывается на ее доступности и качестве. В этих условиях значительно возрастает роль антикризисного управления системами здравоохранения, которое и реализуется в странах с учетом национальных особенностей, сложившихся политических и социальных тенденций.

Большое влияние на развитие ситуации в сфере здравоохранения в этот период имеют антикризисные стратегии, предложенные и реализуемые Всемирным банком и Всемирной организацией здравоохранения.

Практическая помощь странам со стороны Всемирного банка, прежде всего, состояла в увеличении финансовых средств, направляемых в качестве займов на нужды здравоохранения, питания и народонаселения. Так, только за 2009 год количество займов, выделяемых различным странам Всемирным банком, возросло с 950



млн. до 2,9 млрд. долл. США. В 2010 году инвестиции на эти цели составили 4,38 млрд. долл. США.

Стратегия Всемирного банка по предоставлению кредитов, по поддержанию реформ в здравоохранении реализуется во многом в виде антикризисных проектов, направленных на снижение бедности.

Всемирной организацией здравоохранения также был принят ряд важных документов, которые содержали рекомендации по сохранению и повышению эффективности систем здравоохранения в период кризиса. К числу таких документов, прежде всего, относятся:

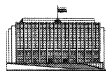
«Финансовый кризис и глобальное здравоохранение», доклад Консультации высокого уровня (ВОЗ, Женева, 2009 год);

«Охрана здоровья в условиях глобального экономического кризиса: задачи, стоящие перед Европейским регионом ВОЗ» (Копенгаген, 2009 год);

«Экономический кризис и психическое здоровье» (ВОЗ, 2011 год).

В качестве антикризисной стратегии ВОЗ предложила следующие меры:

- выявлять группы населения, подвергающиеся наибольшему риску;
- обеспечивать адекватную нацеленность программ социальной защиты на помощь наиболее нуждающимся;
- стремиться к повышению эффективности затрат там, где это возможно;
- использовать условия кризиса для проведения реформ, особенно, если это касается создания эффективных систем здравоохранения;
- поддерживать расходы на профилактику и первичную медицинскую помощь, и обеспечить соблюдение баланса между



лечебной и профилактической помощью при поддержке межсекторального подхода к укреплению здоровья;

- обеспечивать государственные субсидии в систему социального медицинского страхования.

В Докладе ВОЗ «Финансовый кризис и глобальное здравоохранение» (Женева, 2009 год) в качестве тактических мер по реализации антикризисных стратегий предложены следующие:

- защита расходов на национальные системы здравоохранения (в условиях снижения потребительского спроса на частные медицинские услуги население чаще обращается в государственные учреждения, что потребует их дополнительного бюджетного финансирования);

- четкое определение доли государственного и муниципального финансирования, необходимого для защиты бедного населения;

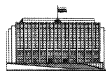
- обеспечение эффективности и действенности расходов на здравоохранение (расширение первичной медицинской помощи, обеспечивающей большой охват населения);

- расширение строительства школ и больниц в качестве обеспечения временной занятости населения с целью сохранения его доходов;

- повышение влияния общественных институтов на политические решения, принимаемые на правительственном уровне в области охраны здоровья;

- осуществление мониторинга и анализа для эффективного управления в чрезвычайных обстоятельствах с использованием современных научных методов.

В соответствии с антикризисной стратегией ВОЗ, системы здравоохранения должны продолжать действовать в рамках генеральной политики ВОЗ, направленной на предоставление основной помощи для всех, тем самым способствовать росту человеческого



капитала и благосостояния общества, действуя в качестве активной экономической силы по преодолению кризисных явлений.

Основная цель антикризисной стратегии ВОЗ - сохранение бюджета на здравоохранение на докризисном уровне в качестве неперемennого условия сохранения здоровья населения и преодоления социально-экономических последствий кризиса.

Стратегии зарубежных стран в сфере здравоохранения в период кризиса

В странах Европы возникшие за счет кризиса дефициты бюджетов часто компенсировались сокращением затрат на социальную сферу. Другим направлением антикризисных стратегий, реализуемых странами, стало более эффективное использование финансовых средств.

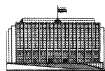
В **Испании** сокращение бюджета на 15 млрд. евро привело к замораживанию зарплат, пенсий, реформе рынка труда, сокращению кадров, в том числе в здравоохранении.

В **Великобритании** в целях усиления поддержки врачей первичной медицинской помощи Конференция менеджеров (Ливерпуль, 2010 г.) рекомендовала проведение «мягкой» реструктуризации системы оказания помощи путем сокращения «дорогих» коек в стационарах, исключения ненужных операций, укрепления первичной медицинской помощи, поскольку именно уровень развития первичной помощи оказывает существенное влияние на снижение преждевременной смертности от ряда заболеваний.

В **Португалии**¹⁶ с 1 января 2012 года увеличены в среднем в 2 раза минимальные расценки на оказание медицинской помощи¹⁷. Так,

¹⁶ <http://novosti-es.ru/live/portugal/meditsina-v-portugalii-podorojaet-v-dva-raza>.

¹⁷ В Португалии медицинское обслуживание финансируется из фонда обязательного социального страхования, который наполняется ежемесячными отчислениями из зарплат работающего населения. Для этих людей медицинская помощь бесплатна либо оплачивается по минимальным тарифам.



например, консультация в поликлинике подорожала с 2,25 до 5 евро, консультация врача-специалиста в поликлинике или госпитале – с 4,6 до 7,5 евро, консультация в службе неотложной помощи – с 9,8 до 20 евро, консультация на дому – с 4,8 до 10 евро, базовая помощь в госпитале – с 8,6 до 15 евро, срочная хирургическая помощь - с 8,6 до 17,5 евро.

В целях экономии затрат, например, **Австралия, Новая Зеландия** осуществляют оплату лекарственных препаратов с учетом критерия эффективности. Затраты на препараты, не являющиеся эффективными, не подлежат возмещению.

В **США** кризисный период политически использован для проведения крупнейшей в истории страны реформы здравоохранения в целях обеспечения права каждого гражданина на доступное медицинское страхование. Это обусловлено тем, что здравоохранение США – самая большая отрасль, которая в условиях кризиса способна обанкротить всю национальную экономику. Ожидается, что эта реформа позволит снизить к 2029 году дефицит бюджета здравоохранения на 0,5% ВВП.

К предпринимаемым конкретным мерам относится создание электронной сети здравоохранения для устойчивой экономии бюджетных средств и резкого повышения эффективности здравоохранения.

Другим решением является поддержка существующих «сетей безопасности», позволяющих людям, не имеющим работу и медицинскую страховку, получать медицинскую помощь, а больницам - получать оплату произведенных услуг. Источники оплаты такого лечения



включают в себя: федеральные программы, бюджеты штатов, средства благотворительных фондов, средства пациентов¹⁸.

Развитие российской системы здравоохранения в период мирового финансового кризиса

В отличие от большинства стран Европейского Союза, в которых в период кризиса государственные расходы на нужды здравоохранения сокращались, **в России в период 2007-2011 годов государственные расходы в этой сфере существенно увеличились.**

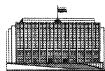
Так, за 4 года объем расходов федерального бюджета на здравоохранение увеличился в два раза: с 202,8 млрд. руб. до 413 млрд. руб. Доля таких расходов от ВВП выросла за эти годы с 3,1% до 3,7%. К 2020 году в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации уровень расходов на здравоохранение должен составить 5,5% от ВВП.

С 2006 года в стране началась **реализация приоритетного национального проекта «Здоровье»**, который направлен на решение самых неотложных задач здравоохранения и создание условий для последующей системной модернизации. Главная цель нацпроекта – снижение смертности от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, а также от травм, полученных при дорожно-транспортных происшествиях.

Именно меры по сокращению смертности населения, особенно преждевременной, стали основными в период экономического кризиса.

С 2008 года в рамках нацпроекта началась **реализация федеральной программы по совершенствованию медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями.** По данным

¹⁸ Сибурин Т.А., Мишина О.С. «Стратегии развития здравоохранения, реализуемые в мире». Электронный научный журнал «Социальные аспекты здоровья населения», 01.06.2011 г., ФГУ ЦНИИОИЗ, Москва.



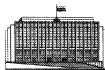
Минздравсоцразвития России, с 2008 по 2011 годы на реализацию программы из федерального бюджета было выделено 13,3 млрд. рублей, было открыто 54 региональных сосудистых центра и 145 первичных сосудистых отделений. В итоге за этот период смертность от болезней системы кровообращения снизилась на 10,4%.

С 2009 года реализуется **национальная онкологическая программа**. За период 2009-2011 годов общий объем субсидий регионам, выделенных из федерального бюджета, составил 15,23 млрд. руб. Благодаря мерам по раннему выявлению онкологических заболеваний, в 2010 году по сравнению с 2009 годом смертность от онкологических заболеваний снизилась на 0,9%. За 2011 год по сравнению с 2010 годом смертность снизилась еще на 1%.

В рамках реализации мероприятий нацпроекта **по совершенствованию организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях** в 2008-2011 годах из средств федерального бюджета было направлено 11 млрд. рублей. За 2009-2010 годы показатель смертности от ДТП в регионах, реализующих программу, снизился на 22,2%.

Существенным недостатком реализации этих направлений приоритетного национального проекта является то, что они осуществляются пока в пилотном режиме и не во всех субъектах Российской Федерации. Например, онкологическую программу реализует 32 региона, организацию медпомощи при ДТП – 64 региона. Таким образом, пока не удастся повысить уровень и качество медицинской помощи на всей территории страны.

С 2010 года существенно обновилось федеральное законодательство в сфере здравоохранения. В 2010 году был принят новый Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», а в 2011 году –



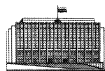
Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» Российской Федерации, которые заложили основы модернизации здравоохранения.

В 2011 году началась реализация **региональных программ модернизации здравоохранения**, рассчитанных на 2 года. Средства федерального бюджета в размере 460 млрд. рублей были выделены на оснащение материально-технической базы медицинских учреждений, информатизацию, а также на обеспечение стандартов медицинской помощи. Общая стоимость региональных программ модернизации здравоохранения (включая средства федерального, региональных и местных бюджетов) по состоянию на 1 мая 2012 года составила 625,07 млрд. рублей.

Однако в настоящее время отмечается крайне низкий уровень реализации программ. Всеми субъектами Российской Федерации при реализации мероприятий программ модернизации не соблюдаются установленные сроки. Фактическое исполнение программ на 1 мая 2012 года в целом по стране ставило только 37% (230,87 млрд. руб.). Например, построено 34% запланированного числа медицинских учреждений. Работы по капитальному ремонту завершены только на 25% объектах. Особые трудности возникли при внедрении современных информационных систем в медицинских учреждениях, на эти цели израсходовано только 9,7% от запланированных средств.

Из изложенного следует, что двухлетний период реализации программ модернизации недостаточен. Субъекты Российской Федерации предлагают продлить срок действия программ модернизации до 2015 года.

Одной из самых острых проблем российского здравоохранения, несмотря на предпринимаемые государством меры, **остается проблема кадрового обеспечения отрасли**, которая напрямую влияет на



эффективность деятельности всей системы здравоохранения и, в первую очередь, на доступность и качество оказания медицинской помощи населению.

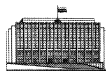
В настоящее время острый дефицит врачебных кадров отмечается практически во всех типах учреждений здравоохранения в подавляющем числе субъектов Российской Федерации, в сельских местностях, особенно в районах Крайнего Севера. Аналогичная ситуация складывается со средними медицинскими работниками. Поэтому решение этой проблемы должно стать приоритетным направлением в реализации государственной политики в сфере здравоохранения.

Что касается плановых перспектив по финансированию здравоохранения, то необходимо отметить следующее.

В ближайшие годы увеличение государственных средств на финансирование отрасли будет идти более низкими темпами, чем в предыдущие 5 лет. **Расходы на здравоохранение в целом по бюджетной системе Российской Федерации в 2013 году будут увеличены на 9% и составят 2,4 триллиона рублей, а к 2015 году они увеличатся на 12,6%.**

Расходы федерального бюджета на здравоохранение в 2013 году по сравнению с 2012 годом снизятся на 8,7% и составят 506,6 млрд. рублей (в 2012 году - 554,7 млрд. рублей).¹⁹ Это связано с изменением основного источника финансирования медицины. Основную финансовую нагрузку будет нести система обязательного медицинского страхования (ОМС), поскольку ряд направлений, ранее финансировавшихся из федерального бюджета (в том числе и приоритетного национального проекта «Здоровье»), с 2013 года

¹⁹ Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.



«перейдут» в систему ОМС²⁰. С 2015 года через систему ОМС будет финансироваться оказание практически всех видов медицинской помощи.

В конце 2012 года планируется утвердить государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения», финансовое обеспечение которой будет осуществляться в рамках бюджетных ассигнований соответствующим министерствам и ведомствам, а также бюджетов субъектов Российской Федерации и иных источников.

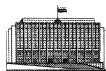
Вместе с тем, экспертами открытого правительства отмечается, что реальные расходы на здравоохранение за указанный период не вырастут, а сократятся на 4,5%. Также у экспертов вызывает сомнение рост расходов региональных бюджетов, поскольку увеличиваются страховые взносы в систему ОМС за неработающее население. Не все регионы будут иметь достаточные средства для наращивания расходов на цели здравоохранения²¹.

В заключение необходимо отметить, что, несмотря на существенное увеличение финансирования российского здравоохранения в последние годы, общий уровень выделяемых средств значительно ниже, чем в развитых странах мира. Например, в США государственные расходы на здравоохранение составляют 16% от ВВП, во Франции - 11,2%, в Германии – 10,5%, в Венгрии – 7,1%, в Эстонии – 6,1%. В России такие расходы составляют только 5,2% от ВВП.²²

²⁰ Среди таких направлений - диспансеризация работающих граждан и пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; выплаты участковым терапевтам и педиатрам, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам, работающим в муниципальных учреждениях; выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов и скорой медицинской помощи.

²¹ Данная позиция была высказана на встрече с Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 3.08.2012 г. <http://www.kommersant.ru/pda/kommersant.html?id=1996135>

²² База данных Европейского регионального бюро ВОЗ, 2008 г.



Таким образом, ограниченность выделяемых в нашей стране средств на нужды здравоохранения свидетельствует об отсутствии надежного потенциала для защиты финансирования отрасли в случае кризисных явлений в экономике.



Государственная политика в сфере российского образования до и после финансового кризиса. Влияние кризиса на ситуацию в образовании в США и европейских странах

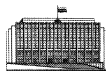
О.Б. АНИКЕЕВА, начальник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Проявление кризиса в сфере образования в странах Европы и США и основные направления антикризисной политики

Воздействие таких факторов, как развитие технологий, в том числе информационных, глобализация, повышение требований к качеству жизни, массовость образования обусловили повышенное внимание ведущих стран мира, в том числе США и государств Европы, к качеству образования, прежде всего в высшей школе. Вместе с тем стремительное технологическое развитие обусловило усиление конкуренции на мировых образовательных рынках.

Одним из основных механизмов реализации стратегии повышения конкурентоспособности европейского образования и создания общеевропейской системы управления качеством образования явился Болонский процесс, предусматривающий внедрение общеевропейского формата образования, взаимопризнаваемых систем оценки качества образования, повышение мобильности учащейся молодежи.

Другим механизмом повышения конкурентоспособности европейского профессионального образования стала реализованная в 2004 - 2008 годах программа привлечения для обучения в европейских университетах студентов из других стран.

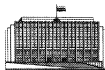


Экспертами также отмечалось стремительное нарастание центробежных тенденций в государственном управлении образованием во многих зарубежных странах. Это обусловлено, во-первых, передачей ряда управленческих полномочий от центра на места, территориальным органам управления, а, во-вторых, усилением автономии образовательных учреждений, которая наделяет управленческие структуры образовательного учреждения более широкими полномочиями.²³

Антикризисные меры, принятые в таких странах, как Великобритания, Германия, Италия, Испания, Франция, США применительно к образованию, также, как и в России, были направлены на повышение его качества, инновационное развитие этой сферы. Образование рассматривалось как ресурс выхода из кризиса и ускоренного посткризисного развития. **С другой стороны, именно в образовании принималось значительное число непопулярных мер, таких, как сокращение числа образовательных учреждений, сокращение рабочих мест, дифференциация образовательных учреждений по уровню финансирования и прочее.** В результате США и страны Европы охватило протестное движение студентов и преподавателей.

Проблеме влияния финансового кризиса на высшее образование в Европе посвящено исследование Европейской ассоциации университетов. В исследовании отмечается, что последствия финансового кризиса для образовательной системы каждой из стран разнятся в зависимости от устойчивости экономики и приоритетов национального развития.

²³ Козырин А.Н., Корф Д.В., Ялбулганов А.А. Управление образованием: сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства // Реформы и право. 2010. N 3. С. 43 - 62.



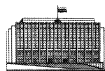
Лишь немногочисленные страны, к числу которых относят, например, Францию, сумели укрепить положение вузов за счет активной финансовой поддержки и разработанных законодательных мер. Тем не менее, авторы исследования, проанализировав обширный массив статистических данных, разделили европейские государства на группы по степени сокращения финансирования сферы государственного высшего образования.

В группу стран, наиболее пострадавшую от кризиса, вошли Италия и Великобритания.

В ряде стран, в том числе в Испании, под влиянием изменившейся экономической конъюнктуры правительства отказались от запланированного увеличения бюджетного финансирования образования.

Анализируя финансовую статистику европейских стран, эксперты Европейской ассоциации университетов отмечают, что наиболее пострадал такой аспект жизнедеятельности вузов, как преподавание. При этом во многих европейских странах сокращение финансирования образования проявилось опосредованно. Увеличение числа желающих получить высшее образование в период кризиса при том же (в лучшем случае) уровне финансирования привело к сокращению расходов при расчете на одного студента. Наиболее остро в этом случае встают вопросы сохранения качества преподавания и высоких академических стандартов. Иногда университеты были вынуждены закрывать учебные программы или целые факультеты, иногда - сокращать часы работы библиотек или вспомогательных служб (например, консультационных служб по вопросам карьеры или образования).

Последствием кризиса стало слияние академических учреждений или присоединение отдельных институтов в качестве факультетов. Европейские эксперты заговорили об определенной моде на слияния и



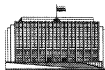
неоправданной частоте применения этой бизнес-стратегии. Во Франции, в результате слияния трех вузов, был создан крупнейший вуз стран – Университет Страсбурга. О планах по объединению образовательных учреждений было объявлено в Уэльсе, а также в Германии. Укрупнение вузов связано с финансовой экономией на административных расходах, а также с попаданием в ведущие мировые рейтинги вузов.

В Великобритании правительство снизило финансирование сферы высшего образования в целях экономии государственных расходов и сокращения бюджетного дефицита. Чтобы возместить падение доходов вузов, власти повысили максимальный размер платы за обучение в университете почти в 3 раза (с 3,2 тыс. фунтов стерлингов до 9 тыс. фунтов в год).

В Германии²⁴ до 2006 года бесплатно и на принципах равного доступа обеспечивалось получение высокого уровня образования и гражданам страны, и иностранцам. Отсутствие платы за обучение в вузах привлекало на учебу в ФРГ сотни тысяч иностранцев. Но с 2006 года в Германии введена плата за обучение в вузах в ряде федеральных земель, например, в Баден-Вюртемберге, Баварии, Гамбурге, Нижней Саксонии. Стоимость обучения составляет от 500 евро за семестр. Окончательную сумму студенческого взноса каждый вуз определяет для себя сам.

Престижные университеты, выпускники которых имеют лучшие шансы трудоустройства, могут установить более высокую плату. Так, некоторые баварские вузы вообще требуют от студентов 2500 евро за семестр. Цена одинакова для всех факультетов вне зависимости от того, что на некоторых из них обучение обходится дороже.

²⁴ Система высшего образования в Германии. По материалам ИТАР-ТАСС <http://rodon.org/society-100901104813>



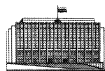
Студенческие взносы составляют 10% от суммы средств, которыми располагают университеты. Социального расслоения в Германии надеются избежать за счет кредитов и стипендий для наиболее одаренных. Как сообщают немецкие студенческие организации, в Германии после введения платы за обучение в вузах выросло число студентов, страдающих «синдромом истощения». Каждый седьмой студент обращается за помощью в консультационные бюро психологической помощи при университетах.

В Германии значительная часть антикризисного финансирования выделена на ремонт школ, высших учебных заведений и общественных зданий, строительство дорог. Кроме того, правящие в Германии партии уже договорились о расширении сети быстрого Интернета с тем, чтобы в краткосрочной перспективе скоростной доступ к «всемирной паутине» имели все без исключения жители ФРГ.

Дополнительные средства планируется выделять на поддержание устойчивости системы высшего образования. Согласно новому проекту документа (Higher Education Pact), 800 миллионов евро будет выделено на поддержку увеличивающегося числа студентов (до 2015 года). Еще 5 миллиардов евро будет направлено на повышение конкурентоспособности немецкого образования в рамках Законопроекта о развитии инноваций и исследований, реализация которого рассчитана на 2012-2015 гг.

В Италии²⁵ сокращения в сфере финансирования образования планируется произвести к 2013 году на 20%, но уже сегодня 25 университетов страны находятся на грани дефолта. Правительство предложило сократить в ближайшие годы в системе образования 130 тысяч мест. Это вызвало протесты населения против реформы

²⁵ <http://www.vesti.ru/doc.html?id=410503>



образования. В ряде итальянских городов выступления студентов переросли в столкновения манифестантов с полицией.

В Испании²⁶ преодоление кризиса планировалось с опорой на высокотехнологичные производства, на развитие которых и обращалось главное внимание испанских властей и местного бизнес-сообщества.

В этой связи была поставлена задача форсированного наращивания расходов на инновации с тем, чтобы к 2015 году обеспечить Испании место в числе 10 наиболее продвинутых в научном отношении стран. Возросли инвестиции в развитие науки и технологий (они впервые превысили 1,2% ВВП).

Ставилась задача тотальной компьютеризации государственного школьного образования. В частности, предполагалось, что каждый школьник получит персональный переносной компьютер, а все классные комнаты будут оборудованы беспроводным выходом в Интернет и цифровыми досками. Для реализации новой стратегии социально-экономического развития и формирования модели устойчивого экономического роста правительство подготовило пакет из 15 законов, в том числе Закон о науке и технологиях.

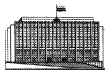
Однако принятые меры не смогли пока переломить ситуацию.

Во Франции²⁷ идет образовательная реформа, которая касается начального, среднего, высшего образования и Академии наук. Она проводится с 2007 года.

Цель реформы - уменьшение полномочий государства и переход к так называемой автономии университетов. Изменится также статус университетских преподавателей: теперь он будет зависеть от количества публикаций.

²⁶ П.П. Яковлев «Испания – еще один «больной человек» Европы?». С. Хенкин «Парламентские выборы в Испании: сдвиг во власти на фоне кризиса».

²⁷ Инна Ракузина «Газеты о крахе государственного образования и греческом кризисе».



Оценка деятельности университетов будет осуществляться по следующим критериям: по количеству публикаций преподавателей, количеству выпускников, получивших дипломы, и количеству выпускников, устроившихся на работу. Соответственно, университеты с низкой оценкой будут получать меньше дотаций. Кроме того, во Франции планируют сократить количество университетов до 10 (из 87 существующих).

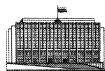
Противники реформы в частности, отмечают, что все усилия реформаторов направлены на то, чтобы научные работники занимались только прикладными исследованиями, а это будет иметь в долгосрочной перспективе серьезные негативные последствия.

Также идут протесты против социального расслоения в системе образования, которое ожидается в результате реформы и сокращения рабочих мест в системе образования.

В США принятый в 2009 году «План Американского Восстановления и Реинвестирования» предусматривал меры в сфере образования, в частности - оснащение школ, колледжей и университетов современными лабораториями, классами, библиотеками, ремонт школ, техническое обновление образовательных учреждений, увеличение финансирования программ повышения квалификации и переподготовки.

Вместе с тем одной из проблем американского образования в период кризиса стал масштабный рост числа молодых людей, взявших образовательный кредит и не имеющих возможности погасить его.

Необходимо отметить, что одной из тенденций развития образования в Западных странах стало налаживание университетами международного партнерства с вузами стран Востока, Юго-Восточной Азии, Африки. Подобная интеграция также направлена на повышение конкурентоспособности европейского и американского образования в международном образовательном пространстве.



Антикризисные меры, принятые Правительством Российской Федерации и государственная политика в сфере образования в период 2008-2010 гг.

Мировой финансово-экономический кризис 2008-2010 годов привел к ухудшению основных социально-экономических показателей в Российской Федерации, как и в большинстве развитых стран мира.

В сфере образования **оперативные антикризисные меры были сосредоточены в первую очередь на поддержке обучающихся и содействии трудоустройству молодежи, выпускников образовательных учреждений.**

Прежде всего, были созданы условия для того, чтобы успешно проходящие обучение на платной основе и испытывающие материальные затруднения студенты могли перейти на обучение за счет средств соответствующих бюджетов при наличии вакантных мест. **В целом на вакантные бюджетные места было переведено более 26 тыс. студентов - «платников».**

В число мер государственной поддержки было включено развитие эксперимента по образовательному кредитованию с установлением пониженного процента по кредиту. **Субсидии на поддержку образовательных кредитов составили в 2009 году 427 млн. рублей.**

В целях содействия обеспечению занятости выпускников образовательных учреждений в условиях кризиса **были предприняты меры по сохранению бюджетных мест на очных отделениях вузов на уровне 2008 года, а также по увеличению бюджетных мест в магистратуре до 35 тыс. мест (накануне кризиса предусматривалось - 20 тыс.) и в аспирантуре - до 29 тыс. (увеличение на 3 тыс. мест).**



Проводился мониторинг востребованности специалистов и работа по профессиональной ориентации среди выпускников образовательных учреждений. Было проведено **перераспределение бюджетных мест в целях увеличения подготовки специалистов для высокотехнологичных секторов экономики, для агропромышленного и строительного комплексов.**

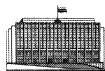
Создание дополнительных рабочих мест для выпускников вузов стало возможным и благодаря принятию **Федерального закона, позволяющего образовательным и научным организациям создавать малые инновационные предприятия**²⁸.

В целях трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования обеспечивалось также **распространение практики целевой контрактной подготовки студентов старших курсов на основе договоров с предприятиями.**

В числе антикризисных мер предусматривались также: **организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки** в целях приобретения опыта работы безработных граждан, а также граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений.

В целях повышения интеграции науки и образования, привлечения в науку наиболее талантливой молодежи, обновления и «омоложения» педагогических кадров была принята федеральная целевая программа **«Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 - 2013 годы**. Для дополнительной поддержки наиболее конкурентоспособных вузов, стимулирования развития вузовской науки был принят ряд законов, в том числе Федеральный закон от 10.02.2009 г.

²⁸ Федеральный закон от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».



№ 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов», а также Федеральный закон от 10.11.2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

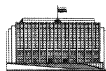
Государственная политика Российской Федерации в области образования в период после 2010 года

Государственная политика в области образования в настоящий период направлена на решение острейших проблем качества и доступности образования, повышения социального статуса работников образования, интеграцию науки и образования, повышение эффективности вкладываемых в образование средств.

Очередная Всероссийская перепись населения 2010 года вновь продемонстрировала рост образовательного уровня россиян²⁹. По сравнению с 2002 годом почти в два раза возросло число граждан, имеющих послевузовское образование. Более 22% населения страны в возрасте 15 лет и старше имеют высшее профессиональное образование. Основное общее образование и выше имеет 91% населения страны в возрасте старше 15 лет.

Вместе с тем, проблемы, стоящие перед системой российского образования в предкризисный период, во многом сохранили свою актуальность.

²⁹ Конец XX и начало XXI века были ознаменованы в России ростом образовательного уровня ее граждан. Данные Всероссийской переписи населения 2002 года показали, что численность лиц, имеющих высшее и среднее профессиональное образование, увеличилась по сравнению с 1989 годом почти на 20 млн. человек или на 54%.



Перспективы развития российского образования после 2010 года раскрываются Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Стратегическая цель государственной политики в области образования - повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

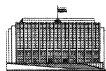
Реализация этой цели предполагает решение нескольких приоритетных задач:

- обеспечения инновационного характера базового образования,
- модернизации институтов системы образования как инструмента социального развития,
- создания современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров,
- формирования механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участия в международных сопоставительных исследованиях.

В соответствии с Концепцией, реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,8% ВВП (в 2007 - 2008 годах) до 7% в 2020 году.

Государственная политика в сфере образования предусматривает расширение использования программно-целевых методов управления образованием, а также принятие мер по повышению эффективности государственных расходов на образование.

С принятием **Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ** «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» запущен процесс повышения самостоятельности образовательных учреждений, созданы



законодательные условия для привлечения внебюджетных средств, которыми образовательные учреждения могут распоряжаться самостоятельно.³⁰

Постановлением Правительства России от 07.02.2011 г. № 61 утверждена **Федеральная целевая программа развития образования на 2011 - 2015 годы**. Программа построена с учетом факторов, влияющих на современное состояние образования, в том числе демографической ситуации, характерными особенностями которой является сокращение числа школьников и студентов. За последние 10 лет численность школьников сократилась примерно на 40 процентов, что оказало и продолжает оказывать влияние на контингент обучающихся.

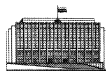
Одной из актуальных проблем, которые призвана решить Программа, является неравный доступ к качественному образованию, являющийся одним из факторов, усугубляющих складывающееся социальное неравенство.

Особое внимание уделено обеспечению успешной социализации детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Кроме того, Программой предполагается дальнейшее решение проблем согласования номенклатуры предоставляемых образовательных услуг и требований к качеству и содержанию образования со стороны рынка труда.

В 2011 году начато софинансирование с федерального уровня учреждений дошкольного образования, что связано с острой

³⁰ Вместе с тем подходы к финансированию образования в соответствии с Законом 83-ФЗ остаются остро дискуссионными и вызывают тревогу общественности в связи с риском чрезмерной коммерциализации образования, нарушения конституционных прав граждан на бесплатность образования.

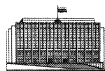


проблемой нехватки мест в детских садах. В результате в 2011 году в регионах создано дополнительно более 200 тыс. мест в детских дошкольных учреждениях.

Особое внимание государства уделяется повышению социального статуса работников образования. **Планируется, что средняя заработная плата учителей школ уже в 2012 г. должна во всех регионах сравняться со средней зарплатой по соответствующему региону или превысить ее.**

Поставлена перспективная задача обеспечить среднюю заработную плату преподавателей высшей школы уже в течение 2012-2013 гг. на уровне средней зарплат по экономике конкретного региона, а к 2018 г. - вдвое выше этого уровня. Кроме того, регионы должны в течение нескольких ближайших учебных лет довести среднюю зарплату педагогических работников училищ, техникумов, лицеев до средней зарплат по экономике конкретного субъекта Федерации. Безусловное выполнение этого требования по предложению Правительства Российской Федерации станет обязательным условием предоставления регионам всех федеральных межбюджетных трансфертов.

Приняты меры по поддержке студенчества. **В 2011 году на увеличение стипендиального фонда было направлено более 2 млрд. рублей. Средний размер повышенной академической стипендии, которую получили порядка 200 тыс. студентов, составил 8 тыс. рублей в месяц. В 2013 году планируется повышение среднего размера стипендии для всех нуждающихся студентов 1 и 2 курсов федеральных вузов, обучающихся по очной форме обучения и имеющих хорошую успеваемость, до 5 тысяч рублей в месяц с последующим ее увеличением.**



Отличительной особенностью законодательного обеспечения образования является то, что в последнее десятилетие законодательство в этой сфере активно изменялось, существенно изменилась за этот период и ситуация в образовании. В принятый в 1992 году Закон «Об образовании» уже внесено более 60 изменений и дополнений. Тем не менее, многие важные вопросы в сфере образования остаются неурегулированными, либо регулируются подзаконными актами. В связи с этим актуальным вопросом стало принятие нового интегрированного законодательного акта в сфере образования.

03.08.2012 г. Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (№121965-6). Важно, что законопроект «Об образовании в Российской Федерации» перед внесением был доработан по итогам общественного обсуждения, в том числе на сайте zakonoproekt.ru с 01.12.2010 г. по 01.02.2011 г. Обсуждался он и в Совете Федерации: на парламентских слушаниях 23.09.2010 г. и 17.03.2011 г., на заседании президиума Совета законодателей 02.03.2011 г.

25.07.2012 г. законопроект обсуждался Председателем Правительства России Д.А. Медведевым с экспертами открытого правительства.

Необходимо отметить, что анализ процессов, идущих в образовании в Европе, США и России показывает, что в целом российское образование развивается в русле общемировых тенденций.

Вместе с тем, отличием от европейской и американской ситуации является то, что в России влияние кризиса на положение дел в образовании пока не привело к сокращению государственных гарантий в этой сфере.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
КРИЗИСА В ЕВРОПЕ**

(использованы материалы международного семинара ЕЦПД в Риме
7-8 июня 2012 года)

Серия: Международный опыт парламентской деятельности.
Актуальные темы

Аналитический вестник № 28 (471)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составитель: Т.Е. Семенов
Редакторская группа:
Р.Л. Кохнович, Т.П. Самарина, А.В. Туманов

Материалы представлены Аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 18.09.2012. Формат 60х84 1/16. Усл. печ. л. 4,77.
Тираж 150 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации