



институт глобализации
и социальных движений

КРИЗИС СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Экономический кризис, поразивший в той или иной мере все страны мира, закономерно затронул и Россию, развитие которой в течение последних 20 лет опиралось преимущественно на вывоз нефти, газа, а также других видов сырья и полуфабрикатов. Однако наряду с экономическими трудностями, порожденными внешними факторами, мы сталкиваемся и с нарастающим социальным кризисом, который в значительной мере вызван политикой, проводившейся в этой сфере на протяжении второй половины 2000-х годов, и радикально усугублен решениями, принятыми «социальным блоком» уже нынешнего правительства. Постоянно ухудшающееся положение дел в этой сфере правительственные чиновники склонны объяснять чем угодно от нехватки денег до склонности россиян к злоупотреблению алкоголем, исключая только один фактор — свои собственные действия.

Между тем комплекс мер, определяемых понятием «социальной политики», нуждается в критическом анализе. Кризис как явление, в какой бы сфере оно не проявлялось, в экономике или политике, зачастую описывается сочетанием двух факторов – недовольство массы рядовых участников системы тем, как система работает, и неспособность тех, кто занимает в системе руководящие позиции что-либо изменить к лучшему. Таким же образом можно описать кризис в российской социальной системе: падение доверия населения к государственной социальной политике и объективное снижение эффективности работы социальных институтов. Доказательствами данных тезисов являются результаты опубликованных социологических опросов. Большая часть респондентов дает отрицательную оценку работы социальной системы и фиксирует негативную динамику изменений.

Так, по данным ВЦИОМ, 51% населения страны фиксирует ущемление своих прав на медицинскую помощь, социальную защиту, жизненный уровень, 41% населения – ущемление права на бесплатное образование, равный доступ к образованию, 37% – на работу, хорошие условия и справедливую оплату труда[1]. 55% граждан не удовлетворены качеством российской системы образования[2]. 64% граждан не удовлетворены качеством российской системы здравоохранения[3]. 42% граждан не согласны с ходом пенсионной реформы[4].

Социальный блок правительства демонстративно игнорирует эти тревожные сигналы, отказываясь всерьез воспринимать общественное мнение. Однако недовольство населения работой социальной сферы — это вызов системе. Проблема усугубляется и становится кризисом как раз таки ввиду неспособности системы в лице её управленцев предложить адекватный ответ на этот вызов. При этом списать проблему на нехватку ресурсов или внешние факторы не получится – негативные тенденции наблюдаются давно, а рост финансирования бюджетной сферы за последние 10 лет не привел к пропорциональному росту эффективности. Речь идет о падении качества работы системы не только в абсолютных показателях, когда качество работы падает с течением времени, но и в относительных (падает качество работы российской системы в сравнении с социальными системами других стран).

Возникла парадоксальная ситуация: с одной стороны, рост социальных расходов не приводит к пропорциональному или сопоставимому росту результативности и эффективности системы, но с другой стороны, снижение расходов оборачивается быстрым развалом системы и немедленным ухудшением её результатов (достаточно вспомнить данные о резком росте смертности в 2015 году, который трудно объяснить иначе, чем своеобразной «реакцией» населения на сворачивание структур медицинской помощи на местах). Налицо классический пример кризиса управленческой модели. Этот кризис равномерно затрагивает все основные сектора социальной политики — образование, здравоохранение, социальное обеспечение, пенсионную систему, трудовые отношения и т.д.

Так в 2013 г. в международном рейтинге уровня образования Россия заняла 36 место[5]. Если даже не вспоминать, что Советский Союз, в отличие от современной России, по этим

показателям постоянно находился в числе лидеров, тревогу вызывает стремительное ухудшение показателей именно за последние годы. Ведь даже на фоне резкого падения рейтинга российского образования наша страна занимала 20 место ещё в 2012 г.[\[6\]](#) Согласно оценочной системе Организации Экономического Сотрудничества и Развития PISA (международная программа по оценке образовательной деятельности учащихся), за 2012-2013 гг. по уровню знаний (в дисциплинах математика, естествознание, чтение) российские школьники показали результаты ниже средних. В 2014 г. в рейтинге по уровню здравоохранения, составленном агентством Bloomberg, Россия заняла последнее 51 место[\[7\]](#).

Низкие результаты российской системы здравоохранения усугубляются фактом отставания российской системы здравоохранения даже от Восточной Европы и некоторых стран третьего мира[\[8\]](#). По данным рейтинга Global Age Watch Index 2014, составленного международной благотворительной организацией HelpAge International при поддержке ООН, Россия занимает 65-е место среди лучших стран для проживания пожилых людей[\[9\]](#). Также согласно рейтингу качества социального развития стран мира, составленному американской некоммерческой организацией [The Social Progress Imperative](#), Россия заняла 80 место из 132 возможных, пропустив вперед Бразилию, Китай, Индию, Намибию, Гондурас, Тунис, Парагвай, Грузию, Ботсвану, Колумбию[\[10\]](#). Согласно другому рейтингу Индекса человеческого развития, опубликованному в «Докладе о человеческом развитии 2014 года» (Human Development Report 2014), России принадлежит 57 место, и она по-прежнему уступает большинству стран Европы, включая Беларусь, Румынию и маленькую Черногорию[\[11\]](#).

Табл. 1 Рейтинг систем здравоохранения

Страна	Место в рейтинге	Расходы на душу населения
Россия	51 место	887 \$

Азербайджан	29 место	398 \$
Румыния	30 место	420 \$
Доминикана	33 место	310 \$
Венесуэла	38 место	593 \$
Сербия	39 место	561 \$
Беларусь	42 место	339 \$
Иран	46 место	490 \$

Табл. 2 Рейтинг систем образования [\[12\]](#) [\[13\]](#)

Страна	Средний балл страны в системе ОЭСР PISA	Расходы на душу населения
Россия	482	5058 \$
Эстония	521	6126 \$
Польша	518	6321 \$
Чехия	499	6037 \$
Словакия	482	5400 \$

Венгрия	477	5285 \$
Мексика	413	2993 \$

Итак, диагноз состояния социальной системы как находящейся в кризисе объективен и подкреплен фактическими данными, однако ключевым с точки зрения общественности, которая и без научных доказательств видит и чувствует в реальной жизни падение качества работы социальной сферы, является вопрос причин того, почему падает эффективность социальной политики, каковы конкретные обстоятельства, приводящие к тому, что система теряет продуктивность вне зависимости от экзогенных факторов. Другим значимым для страны и общества вопросом является стратегия выхода социальной системы из кризиса.

Безальтернативность существующей практики государственного управления социальным сектором поражает подчас больше существующих проблем. Социальный дискурс пронизан уничижительной критикой профильных чиновников, которых обвиняют в некомпетентности, непрофессионализме, неопытности, бездушии, безынициативности, косности, оппортунизме, даже коррупции. При этом имеется дефицит как раз таки конструктивных предложений и рекомендаций по тому, как можно улучшить социальную систему. Это рождает иллюзию, что все проблемы решаются простыми кадровыми перестановками, можно-де просто заменить плохих чиновников на хороших. В то же время сам курс, проводимый социальным блоком правительства, Ольгой Голодец, Дмитрием Ливановым (образование), Вероникой Скворцовой (здравоохранение), Максимом Топилиным (минтруд) и их коллегами, не ставится под сомнение. Тем самым именно глубинные, системные факторы кризиса, стратегические ошибки и просчеты правительства игнорируются.

Кадровые и даже организационные решения действительно могут и должны помочь, поскольку в реальной жизни любой политический курс так или иначе привязан к его исполнителям, однако это приведет к успеху только там, где смена лиц сопровождается

системными изменениями, для которых нужны внятные, понятные обществу, адекватные ситуации, профессионально продуманные и грамотно составленные стратегии, созданные научным сообществом при участии компетентных и опытных работников самой системы государственной социальной политики, работающих внутри системы и знающих её внутренние законы, общую ситуацию, формально-неформальные практики, проблемы, слабости и пр.

1. Социальная система: причины кризиса, проблемы и противоречия

Прежде всего, стоит определиться с понятийной базой – что такое социальная сфера, социальная политика, социальное обеспечение? Социальной сферой называют часть общественной жизни, связанную с некоммерческим производством и распределением общественных благ с целью достижения гражданами и обществом определенного уровня достатка и благополучия. Социальная сфера обеспечивает интеграцию общества и адаптацию граждан, создает условия для реализации человеком его потенциала на основе принципа равенства возможностей. В социальную сферу входят такие блоки, как система здравоохранения, система образования, система социальной защиты населения, регулирование трудовых отношений и пр.

Система социальной защиты в свою очередь распадается на такие подотрасли, как социальное обеспечение (пенсионное обеспечение пожилых, социальное обеспечение инвалидов, социальная поддержка семьи и детей, социальная помощь безработным, социальное страхование на рабочем месте) и адресная социальная поддержка (материальная помощь бедным, лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации). Создаваемые этими отраслями блага, такие как медицинская помощь, образование, материальная поддержка в преодолении бедности, содействие в трудоустройстве, потребляются обществом коллективно. Социальная сфера обеспечивает гражданам реализацию их социальных прав, особенно в государствах, декларирующих себя как «социальные». Всеобщей практикой в мире является признание ключевой роли государства в управлении институтами социальной сферы. Иницилируемый государством набор решений в управлении социальной сферой или социальная политика – это комплекс государственных мер, направленных на обеспечение достойного уровня и

качества жизни для широких слоев населения и обеспечению каждому гражданину возможностей для успешного развития и личной самореализации.

По своей функциональной логике российская социальная система повторяет опыт социальных государств развитых стран Запада, а за счет социальных гарантий и систем социальной поддержки, принятых и выстроенных ещё в советское время, в чем-то даже опережает его. Российская система социальной политики по-прежнему опирается на государственную централизованную систему медицинской помощи, социального обеспечения, предоставления образования, трудового регулирования. В отличие от европейских систем социального развития с высокой долей услуг рыночного характера (частная страховая медицина, корпоративное пенсионное страхование), российская система шире опирается на систему государственных социальных служб, которые предоставляют услуги, по крайней мере, номинально на бесплатной основе, что способствует большей доступности населения к социальным благам.

С другой стороны эффективность, всеобщность и доступность социальной системы существенно размыта 4 факторами:

- 1) Переход системы на рыночные принципы работы
- 2) Коммерциализация социальных услуг
- 3) Сокращение социальных фондов
- 4) Децентрализация управления социальной сферой

Эрозия российской социальной системы началась в 1990-е с системного недофинансирования бюджетного сектора и усилилась в 2000-е ввиду стратегического курса социального блока правительства на оптимизацию социальной сферы за счет изменения порядка финансирования социальных учреждений, компаний по ликвидации и слияниям «неэффективных» больниц, школ, детских садов и центров социального обслуживания, легализации платных услуг. Это и передача Правительством РФ части

своих социальных функций в регионы (ФЗ-184, ФЗ-122), с учетом присущего дисбаланса бюджетов, привело к значительному ухудшению качества работы социальной сферы. В последние годы падение качества работы социальных институтов ускорилось. В ответ на сокращение бюджетного финансирования социальных расходов, социальный блок правительства выбрал стратегию усиления мер, находящихся в логике так называемой «оптимизации бюджетной сферы».

Результатом антикризисных оптимизационных мероприятий правительства стала ликвидация части медицинских учреждений Москвы, вызвавшая серию протестов медицинских работников, кампания по слиянию образовательных учреждений, также вызвавшая возмущение педагогов, дефицит Фонда социального страхования, серия непопулярных мер и инициатив по реформированию пенсионной системы («заморозка» накопительной части пенсий, отмена досрочного выхода на пенсию, введение бальной системы исчисления трудового стажа). Глобальной итог работы правительства – дальнейшее ухудшение работы социальной сферы.

Далее мы рассмотрим предметно состояние социальной сферы в её основных отраслях, проанализируем, какие меры в них принимало правительство, к каким результатам они привели.

1.1 Кризис пенсионной системы

1.2

С 2002 года в России не прекращается реформа пенсионной системы. Декларировалось, что она должна вывести из кризиса Пенсионный фонд РФ, а гражданам обеспечить хорошие пенсии. Объявлялось, что советская пенсионная система устарела и не подходит для рыночной экономики. Взамен реформаторы предложили новую модель, имеющую страховую и накопительную составляющую. Основу реформы заложил Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской

Федерации» (статья 5, п. 2)^[14]. Позднее множество аспектов реформы корректировались разными решениями и актами^[15].

Населению внятно не объяснили цели и задачи реформы. Общество воспринимало ее с недоверием, отмалчиваясь в ответ на запросы о том, где и как они планируют размещать свои пенсионные накопления. Это молчание фактически означало, что люди не хотят рисковать и готовы положиться на государство, сохранив его как гарант накоплений. Сама система частичного накопления средств для будущей пенсии медленно прижилась. Причем граждане стали воспринимать отложенные деньги как свои, рассчитывая на них. Укрепление рубля по отношению к доллару США в докризисные годы сыграло здесь, вероятно, немалую роль.

Общество в докризисный период рассчитывало, что пенсионная реформа завершится и вместе с другими изменениями создаст стабильную систему социальных отношений и гарантий. Однако реформа не только приобрела перманентный характер, но и была направлена по пути постоянного отъема прав у будущих пенсионеров. При этом чиновники «социального блока» правительства изображали борьбу с экономическим блоком правительства. Министр труда и социальной защиты Максим Топилин, председатель Пенсионного Фонда Антон Дроздов, а также Голодец старались внушить гражданам, что стоят на страже их интересов. На деле же именно «социальный блок» правительства проводил непопулярные изменения, покрывая неэффективность Пенсионного Фонда РФ, который оставался в перманентном кризисе.

Базовой проблемой пенсионной реформы в России был отказ от санации ПФ. Предполагалось, что ПФ решит свои старые финансовые проблемы за счет хорошей ситуации в экономике, за счет роста мировых цен на нефть. Однако мировой экономический кризис, начавшийся в 2008 году, показал, что эти надежды необоснованны. Открылось, что реформа не дает ответов на многие реальные проблемы. Высокая текучесть кадров в экономике, готовность граждан получать деньги в конвертах и неготовность многих работодателей выплачивать всю зарплату в «белом» виде, со всеми налогами и социальными отчислениями, не обеспечивали притока средств в ПФ в

нужном объеме. В итоге недополучение средств стало хроническим, что с особой силой проявилось после 2008 года.

Первая волна экономического кризиса (2008-2009 годы) выявила ошибочность расчетов на то, что рост экономики решит все проблемы пенсионной системы. Реформа проваливалась, но ее решено было продолжать без какого-либо стратегического переосмысления. В 2010-2012 годах ситуация в экономике России улучшилась, что не снизило беспокойства граждан по поводу будущей пенсии. Оно еще более усилилось, когда началась вторая волна кризиса. Опросы показывали, что не менее 50% россиян вообще не были уверены в том, что будут получать пенсии в старости^[16]. Люди также не понимали, какова будет их пенсия^[17]. Рубль снова слабел, и трудящиеся беспокоились о том, в каком состоянии будут их пенсионные накопления, для контроля за сохранностью коих не имелось прозрачных схем.

В 2008 году, в ответ на первую волну кризиса, был объявлен новый этап пенсионной реформы — ее коррекция^[18]. ПФ не стал раскрывать своих расчетов по «пенсионной формуле». Пресса сообщала: «Новоиспеченные российские пенсионеры жалуются, что не могут узнать размер своей пенсии до того, как начинают ее получать, а Пенсионный Фонд требует дополнительные документы»^[19].

Единый социальный налог (26% на 2010 год) заменили 34% страховым платежом для заработной платы до 415 000 рублей в год (463 000 рублей в 2011 году, 512 000 рублей в 2012 году). Но объявленное чиновниками повышение независимости пенсионной системы (26% из общей суммы страховых платежей шло сразу в ПФ, минуя бюджет страны) реформу не спасло, вернее, не остановило, хотя страховой платеж уменьшился до 30%^[20]. Повлиял ропот работодателей. Пенсионные платежи отныне были распределены по новой схеме: 6% из общей суммы в 26% направлялись на накопительные персонализированные лицевые счета, остальные (20%) начислялись на страховую часть. От нее только половина учитывалась персонально. Другая часть направлялась на «солидарный компонент финансовой системы пенсионного

обеспечения». Он включал выплаты нынешним пенсионерам, иные социальные расходы (включая досрочные пенсии)^[21].

Однако граждане не успели проникнуть в тонкости изменений, как было объявлено о необходимости новых мер, включая отмену накопительной части пенсий и повышение пенсионного возраста. Разворот реформы имеет ту же причину, что и ее начало в 2002 году – нехватку средств.

С весны 2012 года, когда у руля социальной политики оказалась команда Ольги Голодец, ситуация начала ухудшаться ещё более быстрыми темпами, чем раньше. Одной из проблем стала атака чиновников «социального блока» на пенсионные накопления, которые, как почему-то внезапно выяснилось, имели низкую доходность. Ранее власти ее не замечали. Рублевый эквивалент в учете будущей пенсии было предложено заменить некими баллами, реальное наполнение и обеспечение которых остается совершенно непонятным не только населению, но и значительной части экспертов.

В 2012-2015 годах не был поставлен вопрос о санации ПФ, которую требовалось провести еще в начале «нулевых годов». Еще можно было предложить создание для ПФ рентной базы, чтобы сделать его независимым от субсидий государства. Однако уже «вскрытие» ПФ может показать нецелевое использование пенсионных денег. Региональные представительства ПФ соревнуются в помпезности зданий, тогда как населению «социальный блок» предлагает все худшие условия выхода на пенсию.

Не учитываются также потребности новых слоев работников, заинтересованных именно в накопительной пенсии. Речь идет об интеллектуально весомых профессиях: квалифицированные рабочие, средний управленческий персонал, увлеченные своей работой и не стремящиеся к раннему выходу на пенсию люди. Интересы этих людей никто не собирается учитывать. Заявление, что пенсионный возраст не будет повышен ранее 2018 года выглядит по меньшей мере двусмысленным: означает ли это, что планы повышения пенсионного возраста всё же существуют, но пока отложены?

В целом команда Ольги Голодец продолжает продавливать сценарий реформы, показавший свою неэффективность, и отказывается всерьез рассматривать альтернативные варианты[22]. Фактически «социальный блок» протаскивал те же непопулярные неолиберальные меры, которые предлагал экономический блок правительства.

Пенсионная система России вошла в реформенную эпоху в кризисном виде. Он еще более усилился к 2015 году из-за ошибок и упрямства чиновников. Власти не признают своих ошибок, а вновь пытаются заставить платить за них граждан. Сохраняется также порочный подход к пенсионной системе как виду благотворительности и самообеспечения граждан без учета и использования ее экономических возможностей. По планам правительства, на покрытие дефицита ПФ в 2013-2015 годах выделено 3 трлн рублей[23], потом потребуются новые субсидии, выделение которых уже будет привязано к новым изменениям ПФ.

Даже если пенсионный возраст будет повышен до 63 лет для обоих полов, кризис пенсионной системы не исчезнет[24]. То же касается и изъятия пенсионных накоплений (главная идея «социального блока»), против чего настроено 72% россиян[25]. Экономические проблемы в России будут нарастать, что легко может привести к новым неолиберальным инициативам, включая повышение пенсионного возраста. Таким образом сохраняются поводы для недоверия работающих россиян к пенсионной системе (со всеми вытекающими последствиями вроде уклонения от налогов, неформальной занятости и т.д.).

Важнейшей проблемой остается занятость пенсионеров в экономике. Большинство из них работают просто потому, что не хватает пенсионных денег. Согласно опросу 2013 года лишь 6% были уверены, что пенсии будет достаточно[26]. С этого времени ситуация в экономике страны ухудшилась, что никак не способствовало росту оптимистических ожиданий будущих пенсионеров. К тому же за 20 с лишним лет сложилась новая ситуация на рынке труда — граждане, готовые работать после 60 лет, не хотели бы отказываться от пенсионных выплат. Однако чиновники «социального блока» всё более активно ставят под вопрос возможность одновременного получения гражданами зарплаты и пенсии. При этом они не учитывают нарастающий дефицит

квалифицированных кадров в экономике, в значительной мере компенсирующийся за счет трудовой активности пенсионеров.

Сокращение доли трудоспособных граждан — это ложный аргумент в устах чиновников. При желании они могли бы включить иммигрантов в систему пенсионных отчислений, поставив работодателей в ситуацию, когда иностранцев придется нанимать легально, а самим работникам гарантировав получение законной пенсии. Это могло бы резко увеличить численность трудоспособного населения, выведя его немалую часть из тени — легализовав рабочих иностранного происхождения, одновременно повысить конкурентоспособность отечественных работников на рынке труда. Однако и экономическому блоку, и «социальному блоку» выгодно держаться прежнего курса. Именно он отвечает интересам заказчиков провальных реформ, российских сырьевых корпораций, не заинтересованных ни в развитии внутреннего рынка, ни в создании стабильной и приемлемой для общества социальной системы.

Особой критики заслуживает проект закона, предложенный Министерством труда и социальной защиты, предполагающий приостановление выплат пенсий работающим пенсионерам, имеющим годовой доход свыше 1 млн рублей. В Правительстве не учитывают, что этот законопроект охватывает категорию высококвалифицированных работников. Она включает: пилотов, авиадиспетчеров, моряков, шахтеров и работников добывающих отраслей. Вместе с тем беспокойство вызывает стремление государства снять с себя обязательства по обеспечению функционирования накопительной системы, в то время как правильно было бы реформировать систему. Согласно данным НИИ Социологии РАН, наличие неработающих пенсионеров в семье втрое увеличивает риск бедности[27].

Постоянно говоря о пенсионном возрасте, Голодец отвлекает внимание от других пенсионных проблем. Между тем еще в 2013 году Правительство одобрило новую пенсионную формулу и проект реформы пенсионной системы. Возраст выхода на пенсию не тронули. Зато требования к трудовому стажу с начала 2015 года резко ужесточили. С 5 лет минимальная продолжительность работы, дающая право на получение трудовой пенсии увеличена до 15. Причем выход десятков миллионов работающих из «тени» не

состоялся. До пенсии им дожить будет сложно, поскольку необходимые 15 лет они попросту не наберут.

О судьбе этих людей чиновники молчат, делая вид, будто бы современная Россия имеет аналогичную с СССР систему занятости. Министры трудоустроены по прозрачному договору и получают белую заработную плату, с которой производятся все положенные по закону отчисления. Названные лица вообще имеют опыт работы именно в таком — легальном формате, дающем им уверенность в завтрашнем дне. Но множество россиян трудоустроены не на таких условиях и порой не имеют стабильности: легальная работа у них чередуется с полуофициальной (например 2/3 зарплаты выдается в конверте) или вовсе теневой. В нынешней России, в отличие от СССР, именно это является нормой, а не хороший трудовой контракт Голодец, Топилина или другого министра.

Также их курс на продолжение пенсионной реформы без стратегического плана, лишь как ответ на текущие проблемы (без учета коренных проблем ПФ) вполне может вызывать открытое общественное недовольство. Особенно это вероятно, если учесть, что «социальный блок» все хуже справляется с задачей маскировки политики «жесткой экономии». Люди привыкли к появлению новых «этапов» пенсионной реформы, которая отнимает у них одни права за другими. Однако недовольство пока носит тихий характер. Будущие пенсионеры не понимают, сколько и когда они будут получать в рамках системы баллов. В результате еще более теряются стимулы к легальной работе и отчислению денег в ПФ. В 2016-2018 годах перманентная пенсионная реформа может довести общество до предела терпения.

1.2 Неэффективная модель социального обеспечения

Преодоление гражданами бедности – основная проблема современного общества. Главным институтом борьбы с бедностью во всем мире является социальное государство как система органов, служб и учреждений, призванных оказывать гражданам помощь в её преодолении. Повышение благосостояния населения и борьба с бедностью являются главными требованиями населения к политическому и экономическому курсу Президента и Правительства РФ на протяжении последних 10 лет [\[28\]](#). Однако государству так и не

удалось добиться решающего успеха на этом направлении, так как более половины граждан видят важнейшим нарушением своих прав именно низкий уровень жизни в сочетании с плохой социальной защитой со стороны государства. Неудачи в проведении социальной политики можно частично объяснить недостаточными расходами на социальные нужды — сюда идет лишь 60-70% от истинных потребностей этой отрасли. Министерство финансов всегда крайне скупое, когда речь заходит о финансировании социальных программ. Однако, несмотря на это, все последние годы (до 2014 г.) расходы на социальную защиту росли, что почти не повлияло на качество работы этой системы в глазах россиян. Наряду с хроническим недофинансированием социальной сферы важным фактором снижения качества её работы является непродуманная, неэффективная система организации и управления системой социальной защиты. Здесь стоит различать два этапа развития отечественной «социалки»: эпоху Зурабова-Голиковой [29], когда система жила на притоке финансирования, и время, которое можно условно назвать «эпохой Голодец», имея в виду время, когда социальные вопросы оказались под контролем вице-премьера Правительства РФ Ольги Голодец. Этот период от начала 2012 г. до наших дней характеризуется тем, что социальные расходы сперва достигли максимума, а затем началось их плавное ограничение. Собственно говоря, приглашение Ольги Голодец на должность фактического капитана российской социальной политики и было определено в числе прочих её имиджем жёсткого администратора и антикризисного менеджера. Однако именно к устройству системы социального блока правительства у экспертов и профессионалов-«социальщиков» возникает много вопросов.

Самая видимая часть проблемы российской социальной защиты – это недостаточность мер социальной поддержки. С одной стороны, в России действует большая и сложная система социальных пособий и социальной помощи. Однако на деле величины этих пособий крайне незначительны.

Табл.1 Федеральные пособия в 2015 г.:

Форма ежемесячного пособия

Сумма выплат (в руб.)

инвалидам I группы	3 137
инвалидам II группы, детям-инвалидам	2 240
инвалидам III группы	1 793
детское пособие на 1 ребенка до 1,5 лет	2 718
детское пособие на 2 и последующих детей до 1,5 лет	5 436
детское пособие на ребенка от 1,5 до 3 лет	50
пособие по безработице	850 - 4 900

Так, федеральные пособия не дотягивают даже до уровня прожиточного минимума по стране. Идея пособия заключается во временной компенсации доходов гражданам, лишившимся возможности работать не по своей воле или вследствие уважительной причины. Российская система федеральных пособий не гарантирует гражданам даже минимума доходов. В теории федеральные пособия должны дополняться региональными. Однако на деле региональные пособия так же сильно ограничены по объему и возможностям получения. На примере детских пособий можно сказать, что их величина не превышает нескольких тысяч рублей в месяц, а получить их можно только подтвердив свой статус малоимущей или многодетной семьи. Сделать это непросто, процедура сложная и забюрократизированная (в столичном регионе гражданину требуется собрать 10 справок). Подобная ситуация повторяется в вопросах социальной поддержки малоимущих, безработных, инвалидов. Пособия и выплаты по бедности не привязаны к уровню прожиточного минимума и не способствуют социальной реабилитации граждан. В своей нынешней форме они неэффективны. Низкие социальные пособия плохи сами по

себе. Они не дают гражданам ощутимой помощи, но остаются существенной статьёй бюджетных расходов. Говоря о государственной поддержке детей и семьи, важно отметить, что суммы государственных пособий фактически делятся на мать и ребенка, отдельных пособий на ребенка и на кормящую мать нет. После исполнения ребенку 1,5 лет федеральные выплаты прекращаются, если не считать издевательства пособия в 50 рублей.

Теоретически, пакет социальной поддержки должен сочетать в себе денежные пособия с натуральной помощью, которая для молодых семей включает в себя бесплатное молочное питание новорожденных, услуги яслей и детских садов, бесплатная школьная форма для льготных категорий населения и горячее школьное питание. На деле недофинансирование данных статей расходов, отсутствие индексации на уровень инфляции и передача функций по их реализации в регионы и районы привели к большому сокращению рационов молочных кухонь и школьных столовых, отказам в предоставлении мест в детских садах.

Отдельная проблема российской социальной политики – это провал в социальном обеспечении инвалидов. Законодательство предполагает множество мер социальной поддержки лиц с ограниченными возможностями (181-ФЗ, 178-ФЗ, 195-ФЗ), однако большинство из них не могут быть реализованы исполнительной властью. Кроме мизерных пособий, законодательство предусматривает регулярное обеспечение инвалидов лекарствами, протезами и техническими средствами реабилитации (ТСР), санаторно-курортным лечением; создание доступной среды для инвалидов. Данные функции частично спущены в регионы и на муниципальный уровень, частично реализуются центром, в основном через Фонд социального страхования. Однако во всех случаях отпускаемые средства являются недостаточными: обеспечение льготными лекарствами недофинансировано в 2,5-3 раза^[30], путевками на санаторно-курортное лечение на 60%, так же не хватает средств на протезы и ТСР.

Последствиями системного недофинансирования являются создание в системе соцобеспечения искусственного дефицита и очередности. Министерство труда и социальной защиты РФ попыталось найти выход через введение системы компенсаций, когда инвалид получил право купить нужные ему костыли, инвалидную коляску и другие

необходимые предметы сам, а потом получить от социальных органов компенсацию. Однако дефицит бюджета привел к тому, что деньги перестали выплачиваться, образовалась задолженность перед инвалидами, непогашенная до сих пор, чиновники пошли на урезание компенсаций в одностороннем порядке, зачастую возвращая менее половины понесённых гражданами расходов. Инвалиды вполне обоснованно почувствовали себя обманутыми. Всё это увязалось с созданной Минтрудом на пустом месте организационной неразберихой, когда функции обеспечения ТСП то передаются в регионы, то забираются обратно в Фонд социального страхования (ФСС).

Проваливается стартовавшая в 2011 г. государственная программа создания доступной среды для инвалидов: менее половины инвалидов в стране могут найти работу, инфраструктура городов в большинстве остается недоступной для лиц с ограниченными способностями.^[31] Такой результат можно назвать закономерным, учитывая, что еще на стадии разработки видны были изъяны системы в виде слабой управляемости, деперсонализации ответственности, отсутствия должного ресурсного обеспечения.

Низкие объемы социальной поддержки нуждающихся усугубляются фактором бессистемности в социальной политике. Эта традиционная проблема нашей «социалки» вышла на новый уровень в последние несколько лет. Системность социальной политики предполагает взаимосвязанный комплекс мероприятий, которые позволяют исчерпывающим образом покрыть потребности нуждающихся слоев населения.

На практике это должно выглядеть следующим образом. Государство ставит цель – обеспечить семьям с детьми приемлемый уровень жизни. Исходя из этой цели, для семьи рассчитывается минимальная потребительская корзина. К стоимости этой корзины привязываются размеры детских и материнских пособий, натуральная помощь (бесплатная школьная форма, детское молочное питание, горячие школьные завтраки, гигиенические средства, проезд на общественном транспорте и пр.), социальные гарантии (работа бесплатных детских садов, яслей, школ, медицина). То же самое с помощью инвалидам, где пособия и пенсии должны увязываться с бесплатной медицинской помощью, лекарственным и протезным обеспечением, созданием доступной среды. Так же нужно планировать помощь малоимущим: необходимо сочетание пособий по безработице, пособий по бедности, адресной материальной помощи с организацией

общественных работ, работой учреждений перепрофилирования, содействием в трудоустройстве и пр.

Что мы имеем в реальности: набор несвязанных друг с другом мер и решений, которые произвольно меняются при очередном изменении политической конъюнктуры. Социальные институты обслуживают сиюминутные политические задачи, популизм сменяется строгой экономией. Никто не рассчитывает эффекта принятых решений, не видит системы в целом – социальные выплаты меняются по прихоти депутатов, идущих на выборы, Минфин режет социальные статьи расходов без оглядки на то, как отмена или недофинансирование тех или иных мер повлияет на комплексное состояние социальной сферы. Руководители социальных органов власти являются слабейшими лоббистами и послушными исполнителями, отдавая социальную сферу на произвол непрофессионалов (впрочем, сами они зачастую не отличаются компетентностью).

Меры социальной поддержки в России привязаны к прожиточному минимуму, который отражает не столько реальный уровень бедности, сколько степень абсолютного обнищания, рацион на уровне физического выживания, при этом не учитывает коммерциализации медицинских и образовательных услуг, потребностей в передвижении, улучшении жилищных условий, оплаты дорожающих коммунальных услуг.

Ответом социального блока правительства на требования улучшения качества социальной защиты и экономии бюджетных средств стала публичная поддержка принципа адресности социальной политики. В теории адресная модель социальной поддержки противостоит системе всеобщих социальных гарантий, в одном случае помощь оказывается на индивидуальной основе узкому кругу нуждающихся, в другом получателями социальной поддержки оказываются широкие слои населения. Идеологи адресного подхода социальной защиты утверждают, что такая система способна сэкономить значительные средства бюджета, более справедлива, так как помощь оказывается тем, кто реально нуждается, способствует стимулированию населения к выходу из бедности.

Сторонниками адресной модели социальной поддержки в нынешнем социальном блоке являются курирующий социальную политику вице-премьер Ольга Голодец и министр труда и социальной защиты Максим Топилин. В частности, в своих поручениях Минтруду Ольга Голодец назвала такие принципы работы социальной защиты как дифференциация, адресность, технологизация основными, противопоставив их «валовому подходу»[\[32\]](#). От слов чиновники быстро перешли к законотворчеству, способствовав разработке и принятию Федерального закона № 258-ФЗ от 25.12.2012 г., который включал в правовое поле социальной системы такие понятия как «социальный контракт» и «система социальной адаптации».

Социальный контракт — это соглашение, которое заключается между гражданином и органом социальной защиты населения с целью оказания человеку помощи, позволяющей выйти из трудной жизненной ситуации, но на условиях следования рекомендациям социальных служб (поиск работы, прохождения переобучения, использование целевых субсидий по назначению). Идея заключалась в создании механизмов, позволяющих социальным работникам брать на контроль нуждающиеся семьи и оказывать им материальную и социальную поддержку, способствуя их выходу из бедности. На деле федеральный закон и вся сопутствующая работа в этом направлении оказалась пустой. Социальные контракты так и не заработали по стране, несмотря на усилия по их внедрению. Выяснилось, что реальное состояние социальной системы и её финансовые возможности просто не соответствуют стратегиям высшего руководства: нет ни достаточных штатов, чтобы выполнять столько низовой работы с населением, ни компетентных специалистов, ни средств на большие объемы социальной помощи.

Однако на этом заигрывания с введением в российскую социальную систему элементов адресности и дифференциации не закончились. На прошедшем в июле 2015 г. заседании Общественной палаты с участием М. Топилина вновь звучали предложения скорректировать социальное законодательство с учетом принципов адресности и нуждаемости. Из конкретных предложений: ограничить право на получение детских пособий и компенсаций за детский сад, урезать льготы медицинских, фармацевтических работников, сельских педагогов (например, в части льгот на оплату ЖКУ), урезать права

на получение прибавок к пенсии работникам сельского хозяйства, усложнить получение звания «Ветерана труда» с сопутствующим пакетом льгот[33].

Проблема социального сектора правительства в ошибке самого подхода. На Западе идея адресности социальной помощи входит в арсенал политиков праволиберальной направленности, для которых ключевой является идея демонтажа социального государства. Будучи апробированной за рубежом, эта система нигде не показала заявленных результатов (рост экономии бюджетных средств, эффективности, доверия), наоборот, адресная работа социальных служб потребовала строгого администрирования, спровоцировала дополнительную бюрократизацию и регламентирование деятельности, рост штатов. Социальная политика усложнилась, выросли расходы на содержание аппарата. Практика показала, что более простая система с оказанием универсальной, стандартизированной помощи большим социальным группам населения эффективнее.

Однако российская либеральная общественность и кураторы «социального блока» в правительстве демонстративно игнорировали накопленный мировой опыт, черпая вдохновение исключительно в идеологических декларациях. Вместо того чтобы повысить эффективность работы вверенных им служб, реформаторы усугубили все существующие проблемы. Причем главным источником проблем является всё-таки не нехватка средств, а именно системная несостоятельность политики, которая была очевидна даже в тот период, когда финансирование социальной сферы имело тенденцию к улучшению.

Недостаточность, несистемность, непродуманность, нерациональность системы социальной защиты – одна из самых болезненных проблем российского общества. Это системная слабость, которая скрывалась раньше, в годы экономической стабильности, а сейчас в ситуации экономического спада и роста бедности (рост нищеты с 14 до 23 млн человек за 2 года) становится катализирующим фактором для развертывания общего социально-экономического кризиса[34]. Ситуация требует решительных, но грамотных, продуманных перемен, которые пока что даже не озвучены со стороны нынешнего руководства социальным блоком правительства.

1.3 Упадок здравоохранения

Реформирование здравоохранения, как и прочих элементов социального государства, почти всегда является предметом острых общественных дискуссий. Причины тому вполне понятны, ведь речь идёт не только об изменении уровня потребления, комфорта ежедневной жизни (как в случае с ассортиментом доступных бытовых благ), но о куда более важных аспектах воспроизводства общества. Более того, принимаемые решения имеют долгосрочные последствия, с которыми население может столкнуться через 5, 10, 20 и более лет. Учитывая инерционность таких крупных и комплексных систем, как здравоохранение, надо иметь в виду, что зачастую нельзя «включить обратный ход», просто вернув формальные показатели на прежний уровень. Ущерб, нанесённый демонтажем отдельных структур, иногда может быть преодолен лишь куда большими затратами, отнюдь не только финансового характера.

Всё это делает крайне актуальной задачу рассмотрения как финальных, так и промежуточных итогов любых преобразований, оценку их динамики, выявления противоречий и проблем, с которыми необходимо бороться уже на раннем этапе, предупреждая дальнейшие осложнения. Подобное вдвойне верно относительно текущего этапа реформирования российской медицины, начало которого связывается с приходом команды Ольги Голодец в 2012-м году.

Как известно, в этом же году были изданы знаменитые «майские указы», в рамках которых президентом Владимиром Путиным ставились вполне конкретные цели и задачи, в частности, Правительству Российской Федерации предписывалось обеспечить к 2018 году «снижение смертности от болезней системы кровообращения до 649,4 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от новообразований (в том числе от злокачественных) до 192,8 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от туберкулеза до 11,8 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от дорожно-транспортных происшествий до 10,6 случая на 100 тыс. населения; снижение младенческой смертности, в первую очередь за счет снижения ее в регионах с высоким уровнем данного показателя, до 7,5 на 1 тыс. родившихся живыми...»[\[35\]](#)

Особое внимание онкологии в тексте указа уделено неслучайно, ведь ещё по итогам 2012-го года Россия лидировала в мировом рейтинге по данному уровню заболеваемости, что наглядно демонстрирует объективную потребность во внесении действенных изменений во всю здравоохранительную систему.

К сожалению, уже по итогам 2013-го года эксперты стали обращать внимание на тревожные тренды, грозящие поставить под сомнение реализацию указанных целей. В частности, смертность от новообразований не только не уменьшилась (составив 233,3 для мужчин), но даже увеличилась (за счёт роста данного показателя для женщин со 177,1 до 177,5), болезни органов дыхания также стали уносить больше жизней (показатель вырос с 74,2 до 75,8 у мужчин и, соответственно, с 28,1 до 30,8 женщин). Более того, указанные перемены не являются статистическим исключением, проблемы стали наблюдаться со смертностью в целом.

По итогам 2014-го года коэффициент смертности составил 13,1 на 1000 человек, что является даже не стагнацией в сравнении с итогами 2013-го (коэффициент 13,0), но очевидным ухудшением ситуации. Впрочем, куда более печальную картину мы видим по итогам первого полугодия 2015-го: согласно данным Росстата, в сравнении с первым полугодием 2014-го, общий рост смертности составил 2,8% по всем группам причин (включая зафиксированные в «майских указах»), кроме внешних, по которым как раз наблюдается падение в 2,5%. Данные результаты ярко контрастируют также и со снижением коэффициента смертности до 12,8, запланированного Госпрограммой «Развитие здравоохранения в РФ».

Попытки некоторых чиновников объяснить подобные перемены увеличением продолжительности жизни или, например, растущей алкоголизацией, не выдерживают содержательной критики. Каким бы ни был рост продолжительности жизни (а в России он едва ли может быть назван взрывным), он никак не объясняет увеличения смертности людей трудоспособного возраста от сердечно-сосудистых причин и онкологии. Что касается алкоголя, то эта гипотеза также опровергается данными Минздрава, согласно которым показатель среднедушевого потребления алкоголя в 2014 году составил всего 11,87 л, в то время как в 2008-м равнялся 16,2 л, а число пациентов,

зарегистрированных наркологических учреждениями, впервые за четыре года уменьшилось с 381 393 человек в 2009 году до 293 122 человек в 2013 году.

Излишне говорить, что данная тревожная динамика ставит под угрозу удержание положительных показателей естественного прироста населения, которые «вышли в плюс» лишь с 2012-го года (тогда показатель впервые за долгие годы постсоветской истории оказался нулевым). Действительно, учитывая, что показатель естественной убыли по итогам полугодия составил 0,8, есть все основания полагать, что финальные итоги 2015-го продемонстрируют лишь дальнейшее ухудшение и без того шаткой ситуации.

Следует добавить, что даже текущие стандартизированные показатели смертности в России в полтора раза выше, чем в таких странах ЕС, как Венгрия, Польша, Чехия, Словакия, Эстония и другие, имеющие схожий с Россией уровень ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (ППС).

Понятно, что подобный резкий провал не может быть объяснён простым совпадением, тем более что сама Ольга Голодец, как и представители её команды, регулярно заявляет о повышении эффективности работы социальной сферы как главном мотиве своей работы. В частности, в нашумевшей «Стратегии развития здравоохранения Российской Федерации на долгосрочный период 2015 – 2030 гг.» качество и доступность медицинской помощи, равно и инновационное развитие медицины, на первых страницах представляются как основные принципы Стратегии. Оставим в стороне вопрос об инновациях, ведь по целому ряду показателей России ещё только предстоит догнать не только беднейшие страны ЕС, но хотя бы РСФСР 1980-х. Предметно рассмотрим вопрос эффективности и доступности.

Отметим, что вопрос эффективности — отнюдь не дело каких-то формальностей, ведь согласно рейтингу эффективности систем здравоохранения, составленному в 2014-м году агентством Bloomberg на основе данных ВОЗ, Россия по данному показателю занимает последнее, 51-е место в общем списке. При этом нужно обратить внимание на то, что у Минздрава нет какого-то единого критерия эффективности, согласно которому можно

было бы оценивать результативность проводимых реформ, хотя порой таковым пытаются представить, например, процент высокотехнологичной помощи, оказанной в региональных центрах.

Что касается комплексной оценки, то она скорее негативна. Так, по итогам проведённого исследования реформирования бюджетной сферы, Счётная Палата заключает: «Несмотря на то, что «оптимизация» предполагает действия, при которых достигается наилучшее состояние системы в целом, комплекс проведенных мероприятий в основном ограничен только мерами по сокращению объектов, их реорганизации или сокращению численности работников, что в итоге привело к снижению доступности услуг и ухудшению результатов деятельности государственных и муниципальных организаций, в первую очередь проявляющихся ухудшением качества образования, ростом на 3,7% числа умерших в стационарах, увеличением на 2,6% внутрибольничной летальности больных, ухудшением качества жизни населения... Предложенный в соглашениях перечень показателей в основном ориентирован на достижение результата ежегодного высвобождения в рамках оптимизации объема средств и не содержит показателей по повышению качества и доступности услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной защиты, что не позволяет Правительству России оценить эффективность проводимой оптимизации в целом»[\[36\]](#).

Относительно здравоохранения выводы Счётной Палаты ещё более однозначны: «Проверка показала, что основные цели оптимизации сети медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения не достигнуты – ожидаемого роста эффективности и доступности медицинской помощи не произошло»[\[37\]](#).

Данные заключения не удивительны, если иметь в виду, что под проводимой оптимизацией зачастую скрываются банальные механические сокращения бюджетов, персонала и учреждений. Так, уже за первый полный год работы социального блока правительства (т.е. по итогам 2013-го в сравнении с 2012-м) можно было наблюдать сокращение числа больничных организаций (с 6,2 до 5,9 тыс.), больничных коек (с 1332,3 тыс. до 1301,9 тыс.), врачей (с 703,2 тыс. до 702,6 тыс.), среднего медперсонала (с 1520,3 тыс. до 1518,5 тыс.), станций скорой помощи (с 2841 до 2704). Это не могло не затронуть и саму доступность услуг, например, численность лиц, которым помощь была

оказана амбулаторно и при выездах сократилась с 50,2 млн в 2012-м до 48,1 млн в 2013-м, что является беспрецедентным падением, а число отказов в вызове скорой помощи возросло с 1,16 млн до 1,43 млн вызовов. При этом уже в 2013 г. объем фактически оказанной неотложной помощи оказался в 2 раза ниже установленного.

Далее, в 2014-м году под оптимизацию попало 339 медицинских организаций, из которых 26 было ликвидировано, а 330 потеряли свою самостоятельность. Всего же под данные мероприятия попадают 952 медорганизации, из которых 472 уже в 2015-м году. По итогам всех преобразований к концу 2018-го (в сравнении с итогами 2013-го) численность больничных организаций сократится на 11,2%, а амбулаторно-поликлинических — на 7,2%. Впрочем, даже подобные урезания проводятся не сбалансированно, в частности, сокращение коек в районных больницах идёт куда активнее, чем в областных, одним из итогов чего является уменьшение количества пролеченных сельских жителей на 32 тыс. человек, в то время как среди городских жителей, напротив, наблюдается рост.

Рост внутрибольничной летальности отмечен в 61 регионе, а в 49 это происходит на фоне снижения общего числа госпитализированных больных, при этом также увеличивается и количество умерших на дому, выявляя реальные проблемы с логистикой.

Впрочем, при всём этом наблюдался рост объёма платных медуслуг на 24,2%, что отчасти отражает цели реформаторов, среди которых регулярно называется активное привлечение в отрасль частного сектора. Однако в условиях стремительного сокращения платёжеспособного спроса и падения курса национальной валюты, подобные планы выглядят сомнительно, ведь по результатам опросов, число пациентов, заплативших в течение года за приём врача, с 2012-го года сократилось почти на 20%, а доля людей, которые не могут позволить себе платное медобслуживание в силу материального положения, увеличилась в полтора раза. Кроме того, следует помнить, что в России доля личных затрат граждан на здравоохранение (более 30 процентов) и так существенно превышает среднеевропейский уровень при значительно меньшем уровне дохода.

На этом фоне имеет место недостаточно интенсивное использование покупаемого диагностического оборудования (эффективность использования более чем в два раза ниже, чем в ряде наименее богатых стран ЕС), что является прямым результатом как недофинансирования отрасли, так и отсутствия высококвалифицированных кадров для работы с оборудованием. Более того, очевидная нехватка персонала видна не только в случае с высокотехнологичным оборудованием: показатель обеспеченности врачами участковой службы в 1,6 раза ниже, чем расчетный норматив (и она продолжает сокращаться), обеспеченность медсестрами, работающими с участковыми врачами, ниже необходимой более чем в 3 раза.

Увы, финансовая сторона дела также не внушает надежд на скорое улучшение ситуации. Как было убедительно показано в ряде экспертных работ, негативная динамика смертности населения в 2012-2014 годах явилась прямым следствием отсутствия роста расходов на здравоохранение. Но такого роста (в постоянных ценах) не предвидится и в период 2015-2017 годов, если суммарно оценивать все бюджеты (консолидированные бюджеты субъектов, федеральный и ФОМС). Более того, федеральные расходы в 2017-м должны будут сократиться на 35% относительно уровня 2013-го года, а если вычесть средства ФОМС, получается сокращение на целые 52%, «консолидированные» же расходы упадут на 7%. При этом в доле ВВП российские расходы на здравоохранение по мировым стандартам и так крайне малы, колеблясь последние годы в районе 3,5%. Это ниже, чем в Центрально-Африканской Республике и на острове Фиджи (3,8%), Египте (4,9%), Сенегале (6%), Тунисе (6,2%), не говоря уже о таких странах, как Финляндия (8,9%), Куба (10%) или Нидерланды (12%)^[38]. Если при столь низкой доле расходов на здравоохранение в ВВП Россия ещё сохраняет по показателям здоровья населения более или менее свое место среди развитых стран, то это связано прежде всего с инерцией советского периода. Однако запас прочности, на который можно полагаться, далеко не безграничен.

В данной ситуации неудивительно, что объемы лекарственного обеспечения населения в амбулаторных условиях и различных медицинских вмешательств в России значительно ниже, чем в уже указанных странах ЕС (расходы на лекарства ниже в 4,2 раза, а

операций аортокоронарного шунтирования и стентирования делается почти в 3 раза меньше).

Министр Скворцова многое говорит о приоритетах развития профилактического направления медицины, что, вне всяких сомнений, правильно. Лишь серьёзно организовав регулярный профилактический мониторинг населения, можно рассчитывать на успехи в борьбе с онкологическими, сердечно-сосудистыми и некоторыми другими видами «современных» заболеваний. Но реально проводимая реформа медицинской сферы не решает этих вопросов, наоборот, она лишь дополнительно нагружает первичное звено, которое страдает как от недостатка кадров (не более 40% от норматива), так и от их низкой квалификации (интегральные показатели качества оказанной медицинской помощи ниже, чем в развитых странах, примерно в 3 раза). Поразительно, но при всём этом расходы по этим направлениям в государственной программе «Развитие здравоохранения» в 2017-м году снижаются в 2,5 раза в сравнении с 2013-м!

Серьёзные проблемы также возникают и с оплатой труда специалистов. Деятели независимых профсоюзов, ведущие эксперты отрасли отмечают, что формальный рост показателей зачастую бывает вызван ростом внутреннего совместительства (Счётная Палата оценивает его в 1/4 от общего фонда оплаты труда), а реальный гарантированный уровень зарплаты не превышает 30-40% от суммарного оклада. Данная тенденция не может негативно не сказаться на квалификации сотрудников, вынужденных посвящать работе всё большую часть жизни.

Конечно, в ходе оптимизации за период 2014-2018 годов планируется высвободить более 150 млрд рублей, но это составляет менее 1% ежегодного объёма средств территориальных программ. Более того, уже в 2015-м году бюджету ФОМС для обеспечения установленных нормативов объёмов помощи по программе госгарантий и увеличения труда медработников потребуется не менее 294,9 млрд рублей, а по итогам 2014-го дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ перевалил за 100 млрд.

Всё это говорит о том, что даже те средства, которые получится сэкономить, никак не смогут улучшить общего финансового положения.

Статистические данные, характеризующие работу системы здравоохранения за 2013-15 гг., позволяют сделать следующие выводы:

- 1) Проводимая реформа явно противоречит как отдельным статьям Конституции РФ (в частности, ст. 7 и ст. 41), так и целям, зафиксированным в указах президента страны Владимира Путина №597, №598, №606 от 7 мая 2012-го года. Закономерный характер выявления результатов реформы, ускоряющийся характер накапливаемых проблем позволяет полностью исключить случайных фактор возникновения «непредвиденных трудностей». Необходим полный пересмотр целей, задач и механизмов реформы, в полном соответствии с задачей социального развития, изложенных в указанных источниках.
- 2) Вопреки программным заявлениям, реформа не увеличивает эффективность здравоохранения, не делает его более доступным. Напротив, как качество, так и реальная доступность услуг населению постоянно снижаются, что либо игнорируется реформаторами, либо напрямую опровергается путём привлечения отдельных статистических фактов. Необходима разработка конкретных методик оценки результативности работы здравоохранения, привязанных к состоянию здоровья населения страны, а не промежуточным техническим данным.
- 3) Несмотря на высокую общественную цену сэкономленных под лозунгом «оптимизации» средств, они не являются существенными как в масштабах отрасли, так и в масштабе национальной экономики. Учитывая все перечисленные негативные эффекты, необходимо отказаться от идеи экономии на основополагающих направлениях работы государства, сделав данные статьи расходов приоритетными (для достижения хотя бы среднемировой структуры).
- 4) Проводимая реформа наносит вред не только самому здравоохранению. Она сокращает внутренний спрос (ставя под угрозу реализацию перспективных программ по

импортозамещению), понижает инвестиционную привлекательность страны, создаёт ряд проблем в решении вопросов национальной безопасности. Необходимо внедрение комплексных программ государственного планирования, привязывающего реализацию задач в сфере здравоохранения к работе остальных общественных подсистем.

5) Реформирование отрасли никак не изменяет текущих кадровых, финансовых, структурных дисбалансов. Напротив, она лишь перебрасывает проблемы с одного проблемного звена цепи системы на другое, попутно неосторожно урезая и саму систему целиком. Необходим целостный, системный подход, реагирующий не на конкретные сбои, а создающий эффективную и адаптирующуюся структуру здравоохранения в целом.

6) В целях реформирования используется ложная риторика, в которой, например, реальная потребность в повышении эффективности профилактической работы служит инструментом в обосновании сокращений остальных секторов, причем эффективность профилактической работы от этого не только не повышается, а наоборот, страдает. Необходимо развивать все элементы комплексно, сообща, предусматривая выделение средств, создание механизмов внедрения широкомасштабного профилактического обследования. Одним из таких механизмов может быть привязка списка бесплатных услуг ОМС к частоте прохождения диспансеризации в государственных медицинских учреждениях.

7) Реформа почти полностью игнорирует кадровые проблемы, фокусируясь на отдельных показателях и обобщениях. Необходимо уделить первостепенное внимание задаче подготовки новых кадров для работы в отрасли, повышению квалификации и улучшению условий труда уже работающих сотрудников. В данном плане особенно важно максимально де бюрократизировать работу медицинских сотрудников, исключить необходимость во всевозможных совмещениях, подработках, регулярном перевыполнении нормативов.

8) Осуществление реформы идёт по пути укрупнения медицинских учреждений, когда место множества закрывающихся локальных пунктов оказания помощи занимают

крупные и дорого оснащённые региональные центры. На деле это приводит к падению количества людей, которым оказываются итоговые услуги, недостаточной эффективности использования оборудования. Необходимо перейти к программе децентрализации, в рамках которой главной задачей будет обеспечение максимальной доступности помощи (хотя бы самой необходимой) для всех граждан, независимо от региона проживания и близости к основным транспортным узлам.

1.4 Дезорганизация системы образования

Адекватная и конструктивная оценка российской реформы образования была бы очень лёгкой задачей в том случае, если чётко определены критерии оценки — объективные, легко интерпретируемые, желательно однозначно измеримые. Но таких критериев нет и быть не может, слишком сложна и многомерна система образования, слишком многообразны её взаимосвязи со всеми общественными процессами и явлениями. Драма российского общества в том и состоит, что несмотря на почти два десятилетия реформ, так и не были сформулированы сколько-нибудь конкретные целостные альтернативы развития образования. Все дискуссии разворачиваются чаще всего вокруг отдельных инициатив — ЕГЭ, введение бакалавриата и магистратуры, статус бакалавра, количество вузов, критерии их оценки, составляющие рейтингов вузов и преподавателей и т. п.

В такой ситуации стоит, на наш взгляд, посмотреть прежде всего на процесс реформ сам по себе, охарактеризовать его внутреннюю логичность и оценить возможность достижения реформой образования поставленных целей или даже просто вообще каких-нибудь значимых целей.

Важнейшим для управления процессом реформирования той или иной системы является принцип **актуальности нововведений**. Уже к концу советского периода образование, которое сейчас частенько называют лучшим в мире, нуждалось в реформировании. Разумеется, современность предъявляет свои требования к системе образования, **однако актуальность каждой конкретной реформы определяется тем, как она расшифровывает, как интерпретирует требования современности.**

Российская реформа образования началась под лозунгом **европейской интеграции в рамках Болонского процесса**, при этом не было сделано сколько-нибудь внятного анализа:

- европейской системы образования, в том числе той критики, которой это система и – особенно — Болонский процесс — подвергались в самих европейских странах;
- сформировавшихся организационных и содержательных отличий российской системы образования (как наследницы советской системы) в начале реформ от европейской и, соответственно, готовности российской системы образования к так называемой европейской интеграции;
- социальной роли системы образования в советском и постсоветском обществе и соответствии принципов её организации этой роли.

Принципы построения новой системы образования, вопросы его качества и содержания никогда не увязывались в официальной концепции реформы ни с тактическими социально-экономическими задачами, ни тем более со стратегией развития страны. Цели реформы образования заявлялись либо как стремление к некоему абстрактному идеалу, без конкретизации его социального содержания, либо как отдельные меры, призванные символизировать «модернизацию» российского образования. Причем «модернизация» понимается не как ответ на конкретные актуальные вопросы, стоящие перед обществом, а просто как перемены, как введение чего-то нового, безо всякого критерия оценки полезности или направленности этих нововведений. При этом, однако, общая направленность нововведений очевидна, она определяется общим курсом социальной политики, проводимой сначала командами Зурабова и Голиковой, а затем командой Голодец. Этот курс сводится к коммерциализации, сокращению государственных обязательств, бюрократизации управления и попытке увязать бюрократический централизм с рыночными требованиями через систему «подушевого финансирования».

Следующий принцип, соблюдение которого крайне важно для успешности любых нововведений — **принцип управляемости инновационного процесса**, который означает, что существуют объективные предпосылки для оказания управленческих воздействий на процесс разработки и реализации

нововведений. **Задача целенаправленного управляемого воздействия на инновационный процесс** – обеспечение соответствия фактического состояния инновационного процесса желаемому, запланированному состоянию. **Реформы должны считаться с базовыми характеристиками реформируемой системы, только тогда процесс будет управляемым и целенаправленным.** И с этим принципом у российской реформы образования большие проблемы.

Большинство реформаторских шагов **подорвало единство организационных принципов образования и принципов построения профессиональной карьеры работающих, существовавшее в советской системе.**

Так, введение двухуровневой системы образования (бакалавриат и магистратура), привело к тому, что ещё примерно 35 — 40 лет на российском рынке труда будут конкурировать выпускники-специалисты и выпускники-бакалавры. Учитывая, что из-за большой доли рабочих мест с заработной платой, равной или не намного превышающей прожиточный минимум, реальная конкуренция за рабочие места у нас гораздо напряженнее, чем заставляет считать статистика безработицы[39], можно предположить, что бакалавры окажутся в сложном положении, на рынке труда возникнет новый дискриминационный стереотип. Разумеется, бакалавры могут, по мысли реформаторов, повысить свои шансы на рынке труда, закончив магистратуру. Однако такая же возможность есть и у специалистов определенной категории, закон об образовании это разрешает[40]. Более того, в 2009-2010 учебных годах были открыты так называемые «президентские места в магистратуре»[41], куда и поступали в основном специалисты, в провинциальных вузах бакалавриата тогда ещё не было, массово, по крайней мере. К тому же в некоторых вузах продолжается подготовка специалистов, причем часто по тем же специальностям, по которым в других вузах (а часто и в этих же университетах) готовят бакалавров. Таким образом, **реформы увеличивают потенциал социальной напряженности, создавая дополнительный источник дисбаланса рынка труда.**

Серьёзные последствия будет иметь и изменение статуса аспирантуры. Из послевузовского образования она стала третьей ступенью высшего образования, что ставит под вопрос статус кандидатской и — соответственно — докторской диссертаций, которые в советской системе были важными квалификационными этапами, к которым

привязывались права на занятия тех или иных должностей, а также размер заработной платы. Показательно, что вопрос об изменении статуса кандидатской и докторской диссертаций встал сразу же после принятия «Закона об образовании», но решён не был. Неопределённость до сих пор сохраняется и постоянно воспроизводится новыми инициативами реформаторов[42]. В итоге старые карьерные стратегии одновременно и усложнились с введением новых правил и обесценились из-за неясного статуса аспирантуры и будущего ученых степеней и званий.

Таким образом, введение двухуровневой системы привело к следующим последствиям:

- **создание на рынке труда квалификационно-оценочной неразберихи, чреватой социальной напряженностью;**
- **массовый выпуск неполноценных профессионалов;**
- **подорвана трудовая мотивация наиболее перспективных и добросовестно работающих преподавателей и сотрудников.**

Ещё одним из ключевых моментов реформы была **реорганизация педагогического образования**. С 2010 года начался процесс присоединения педагогических вузов к техническим или классическим университетам. Сегодня те педагогические вузы, которые по разным причинам избежали слияния, не получают бюджетных мест в магистратуре и аспирантуре, что резко снижает статус этих вузов и их привлекательность для абитуриентов. Реорганизации и оптимизации неизбежно осложнили работу вузов, тем более что осуществлялись они везде без продуманного плана, учитывающего особенности объединяемых вузов. Хуже всего то, что **реорганизация педагогических вузов подорвала единство педагогического образования, которое создавалось и поддерживалось в СССР и которое сохранялось долгое время благодаря существованию педагогического вуза в каждом регионе.**

В 2013 году был принят стандарт педагога[43], в 2014 разработана «Концепция поддержки развития педагогического образования». Стандарт совершенно не учитывал не только реальное содержание и уровень подготовки школьных учителей, но был

абсолютно расплывчат и неконкретен. Он совершенно бесполезен с точки зрения реального совершенствования подготовки школьных учителей, но тем не менее его влияние на развитие образования огромно. Отныне ни один работающий учитель не может считаться полноценным профессионалом, поскольку этому стандарту просто нельзя соответствовать. По крайней мере, это невозможно в условиях, когда ни одной меры не принято для того, чтобы учителя могли повысить свою квалификацию в соответствии со стандартом. Большинство требований к учителю в стандарте сформулированы столь размыто и многозначно, потому что с самого начала не предполагалось, что стандарт станет инструментом повышения квалификации учителей. По факту он стал инструментом репрессивного контроля над учителем. Этот эффект усиливается тем, что в последнее время интенсифицируется процесс бюрократического оформления аттестации учителей. Принципы те же: непрозрачность принятия решений, частая и непредсказуемая смена правил, приоритет формальных критериев над содержательными.

Ещё одна инновация — дифференциация вузов. Сегодня в России существуют следующие категории вузов:

- ведущие классические университеты — МГУ и СПбГУ;
- федеральные университеты;
- научно-исследовательские университеты;
- все остальные.

Такая дифференциация высших учебных заведений предполагает разные масштабы и условия финансирования. Это было бы оправдано в том случае, если бы в основе разделения лежало закрепление за разными вузами общенациональных задач различного типа. Федеральные университеты готовили бы кадры по редким, уникальным специальностям, занимались бы научно-методическими, методологическими разработками для всей национальной науки и педагогики, научно-исследовательские университеты занимались бы научными разработками широкого спектра национального уровня и значения. Региональные университеты готовили бы кадры для регионов, занимались бы научными исследованиями в разных направлениях в соответствии с

потребностями регионов, а также специализированными научными разработками национального значения. И финансировались бы не университеты, поделенные на три сорта, а именно реализуемые ими задачи. Однако в существующей системе вузы финансируются в зависимости от рейтинга, который можно изменить, выполняя определенные требования. Получается, что статус вуза зависит во многом от случайных факторов или как минимум от индивидуальных усилий. Такая концепция дифференциации вузов, как и система рейтинговых показателей, положенная в основу, не учитывает следующих свойств реформируемой системы:

1. **1. Социокультурная роль региональных вузов.** Региональные вузы в советской, а потом и российской системе образования выполняли очень важную социальную роль, они готовили региональные кадры, служили центрами интеллектуальной и культурной жизни региона, предоставляли большую часть «хороших» рабочих мест, требующих относительно высокого уровня образования и квалификации и предлагающих хорошие профессиональные и карьерные перспективы. ***Дифференциация вузов в отношении уровня финансирования усиливает региональную дифференциацию социально-экономического развития, которая является довольно болезненной российской проблемой, и нарушает гарантированность законодательно закрепленного права на образование.***
2. **2. Сосредоточенность ФУ и НИУ в Москве, Санкт-Петербурге и немногих крупных городах.** Уже в позднесоветский период высокий уровень централизации культурной и интеллектуальной жизни бил именно по региональным вузам, они получали меньше ресурсов для развития, для обеспечения повышения квалификации преподавателей, для интеграции в общенациональную академическую среду. Сегодня же эти возможности для региональных вузов уменьшились в разы. ***Реформа же, не предоставив региональным вузам никакой помощи, сразу втягивает их в соревнование за рейтинги, достижение показателей которых изначально требует ресурсов, недоступных региональным вузам.***
3. **3. Длительное раздельное существование науки и образования и соответствующая организация трудового и учебного процесса.** Большинство

советских, а потом и российских вузов ориентированы в основном на преподавание, поэтому у преподавателей довольно большая учебная нагрузка, оборудование и аудитории предназначены прежде всего для учебных целей, а не для научных. Реформа никак не предусматривала поддержку — финансовую, кадровую, организационную — развития вузовской науки, университеты просто получили указание и соответствующие показатели рейтингов, как ежегодных, так и необходимых для регулярного подтверждения лицензий. **Необоснованное вовлечение различных элементов и акторов системы образования (вузов, кафедр, преподавателей) в конкуренцию не только не увеличило качество индивидуальной работы, но и привело к дезинтеграции преподавательского сообщества, падению позитивной трудовой мотивации, росту некачественного «научного продукта», дутых показателей.** Лавинообразный рост фальсификации образования, спровоцированный погоней за рейтингами, приводит к тому, что качество образования падает ещё быстрее, чем сокращается его финансирование.

Этот эффект был усилен нарушением ещё одного базового принципа управления нововведениями — принципа системности. **Принцип системности инноваций** означает, что управленческие нововведения являются единым процессом, состоящим из этапов их разработки, внедрения и реализации. Слаженность этих этапов между собой оказывает значительное влияние на итоговые результаты инновации. Реализуемая реорганизация и оптимизация российского образования утратила даже те немногие признаки системности и целесообразности, которые можно было обнаружить при Зурабове и Голиковой.

Реформа образования, особенно последние три года, выродилась в серию частных инициатив, ничем существенным не обоснованных, но при внедрении в неподготовленную и не подходящую для них систему дезорганизующих её работу, порождая последствия, по вредности не сопоставимые с кратковременным выигрышем от этих инициатив. Это касается и внедрения балльно-рейтинговой оценки студентов вузов, и изменения принципов формирования образовательных программ, с обязательным увеличением часов на самостоятельную

работу и введением дисциплин по выбору. Все инициативы увеличивают «бумажную» нагрузку на преподавателей, но принести какую-то пользу вряд ли могут, так как наталкиваются на другие правила работы вузов, либо не отменённые реформаторами, либо ими же вновь введёнными. В системе среднего образования к аналогичным последствиям приводит волна слияния и укрупнения школ, подчинение всей системы обучения в старших классах «натаскиванию» для ЕГЭ, введение всё новых и новых образовательных стандартов (ФГОСов), противоречащих всей имеющейся педагогической и культурной практике.

Мало того, что последние три года^[44] нововведения и изменения, в том числе только-только устоявшихся принципов работы, стали постоянными, так ещё на содержательную наложилась бюрократическая реформа. Меняются не только принципы работы, но и правила её оформления, правила, формы и сроки отчетности. При этом не учитывается график работы образовательных учреждений, распределение во времени сессий, итоговых аттестаций, выдачи дипломов, каникул и прочее. Так, в конце этого учебного года вдруг были изменены формулировки названий и шифры некоторых направлений подготовки и специальностей, что вынудило вузы в срочном порядке менять документы, необходимые для выдачи дипломов.

Последнее время в системе образования действуют требования и правила, прямо противоречащие друг другу. **Пресловутая «свобода образовательной траектории» не сочетается с жёсткой привязкой заработной платы преподавателя к учебным часам и с регламентированным размером учебной группы** (группа менее 15 человек считается «нерентабельной»). Необходимость экономить средства вынуждает вузы создавать большие лекционные потоки, когда лекцию, например, по философии, слушают 150 — 200 студентов разных направлений подготовки. Последнее время эта тенденция распространяется и на магистратуру, что полностью уничтожает её статус как пространства «углублённой и интенсивной специализации». **Требование повышения доли самостоятельной работы в учебном плане никак не сочетается с высокой учебной нагрузкой преподавателей, которым просто некогда контролировать самостоятельную работу студентов.** Более того, введение такого требования никак не предполагало помощь вузам в создании библиотек, в увеличении аудиторного фонда.

Вводимая сейчас ответственность вузов за трудоустройство выпускников противоречит несвободе образовательных учреждений — и правовой, и организационной — определять размеры набора на разные направления, варьировать их в зависимости от потребностей рынка труда. Требование омоложения преподавательского состава (средний возраст преподавателей — рейтинговый показатель) противоречит постоянному изменению и усложнению правил получения степеней и званий, равно как и мизерной стартовой зарплате в высшей школе, что делает карьеру в высшей школе всё менее и менее привлекательной для молодежи.

Несмотря на то, что реформаторы декларируют принципы приоритетности образования и безусловность соответствующих прав, на практике их действия то и дело вступают в противоречие с этими лозунгами. Характерным примером являются меры по введению единой системы государственных экзаменов — ЕГЭ и ГИА (теперь — ОГЭ). Со стороны педагогического сообщества ЕГЭ подвергался столь систематической и единодушной критике, что нет даже необходимости подробно останавливаться на этой проблеме. Однако большая часть критики относилась к качеству экзаменационных заданий и их тестовой форме. Некоторые шаги навстречу критикам чиновники сделали, постоянно меняя структуру и даже форму проведения экзамена, что, кстати, тоже не способствует развитию и стабильному функционированию системы. Однако проблема состоит не только в том, как составлены тесты и задания для единых экзаменов и даже не в том, насколько хорошо они организованы и защищены от фальсификации.

Единые экзамены подчиняют себе весь процесс обучения в школе, заставляя учителей, чей рейтинг зависит от среднего балла по ОГЭ и ЕГЭ, основные усилия прилагать к подготовке учеников к сдаче ГЛАВНЫХ ЭКЗАМЕНОВ, работать только с теми учениками, которые готовятся к сдаче ЕГЭ по их предметам, максимально сокращая и формализуя работу с остальными. Ни о каком развивающем образовании, равно как и об обеспеченном праве на него, говорить не приходится. ОГЭ и ГИА превращает процесс школьного образования в жесткий алгоритм подготовки к выполнению заданий, часто довольно формально и неполно проверяющих знания. Продление пребывания детей в школе с 10 до 11 лет не привело при таком подходе к увеличению количества и качества получаемых знаний или к лучшей подготовленности молодых рабочих или абитуриентов в вузах. Напротив, продление времени, проводимого в школе, обернулось тем, что в

течение целого года вся работа учителей и школьников подчинена исключительно натаскиванию ребят для сдачи ЕГЭ. Причем в тех случаях, когда результаты экзамена оказываются недостаточными для поступления на «бюджетные места», этот год является для учеников просто потерянным. В свою очередь, учителя сосредотачиваются на подготовке детей именно к сдаче профильных экзаменов по выбору, вынужденно допуская игнорирование школьниками «ненужных» предметов.

Главное, что не учитывает реформа, — это роль непрерывности традиции, значения преемственности в системе образования. Это одно из фундаментальных свойств системы, и именно оно сейчас подорвано окончательно. Уже выпускники 2015 года обучались по ФГОС-3, при этом существует ФГОС-3+, который ещё не утвержден, но по которому учить нужно уже чуть ли не с сентября 2015 года. ФГОС-3 по разным направлениям утверждались в 2010 - 2012-х годах, а под них уже к 1 сентября 2011-2012 года необходимо было срочно переделать всю документацию: программы, учебные графики, планы. **Можно без преувеличения утверждать, что последние три года вся система образования в России работает в условиях жесточайшего стресса, который катастрофически сказывается на мотивации и профессионализме всех участников образовательного процесса.**

Итак, с точки зрения традиционных правил управления современная реформа российского образования:

- **не может быть признана актуальной, так как в концепции реформы никак не анализируются и не интерпретируются общественные потребности;**
- **не соответствует критерию управляемости инновационными процессами, так как не учитывает базовых свойств и тенденций развития реформируемой системы;**
- **проводится бессистемно, так как реформаторские инициативы или не сопровождаются другими необходимыми изменениями, или противоречат действующим или даже только что введенным правилам.**

1.5 Неработающая система регулирования трудовых отношений и рынка труда

Общественная система производства, основанная на рыночной экономике, неизбежно порождает противоречия между работником и работодателем. Последствием этих противоречий является неравенство в распределении продуктов труда, механизмах представительства интересов, средствах влияния. Совокупный класс рабочих (промышленности, строительства, транспорта, торговли и пр.) составляет большинство общества, однако зачастую не имеет механизмов влияния на уровень своих доходов, продолжительность рабочего дня, условия труда, гарантии занятости. Исторический выход, найденный рабочим классом в отстаивании коллективного интереса, – профсоюзное движение. Однако во всех развитых странах дополнительным актором, регулирующим трудовые отношения, традиционно выступает государство в лице органов трудового регулирования (трудовые инспекции, службы занятости, трехсторонние комиссии). Фактически активное участие государства в регулировании трудовых отношений фиксируется в таких функциях как создание нормативных механизмов, контроль их исполнения, создание площадок для диалога труда и капитала. Безусловно, многое зависит от политического курса правительства, от его отношения к классовой проблеме, стремится оно стать выразителем интересов людей труда или проводником интересов бизнеса.

Российская практика трудового регулирования крайне противоречива: с одной стороны, в публичной риторике власть продвигает лозунг защиты трудовых прав и интересов рабочих, с другой, реальных мер, направленных на защиту прав работающих, не предпринималось, пожалуй, никогда за все время существования в новой России Министерства труда. Реальные меры — это то, что способствует перераспределению прибылей бизнеса на оплату труда, повышению статуса рядовых работников, их защищенности, а также создает условия для организационной свободы и эффективного функционирования профсоюзов в рамках декларируемого государством принципа социального партнерства.

По данным свободных профсоюзов, только 5-10% прибылей компании идет на заработную плату рабочих (в развитых странах этот показатель 50-60%)[\[45\]](#). Социологические опросы показывают, что 65% работников недовольны размером своей

заработной платы[46]. Согласно данным опроса ВЦИОМ от 2014 г., 73% работающих считают, что их трудовые права защищены недостаточно. По данным независимых профсоюзов, половина работников сталкивается с нарушением трудовых прав. За три года, начиная с момента назначения Ольги Голодец вице-премьером по социальным вопросам, доля работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными условиями труда, выросла с 31,8 до 39,7%[47]. При этом только 13% граждан доверяют работе существующих профсоюзов и 7% — работе трудовых инспекций.[48] Профсоюзы, согласно опросам Левады, традиционно занимают последнюю строчку в рейтинге доверия населения общественным институтам[49].

Слабость представительства рабочих интересов усиливается слабостью профсоюзов и трудовых инспекций. 90% существующих на предприятиях профсоюзных ячеек – это наследие советских ВЦСПС. В отличие от западных профсоюзов, представляющих собой коллективные ассоциации активных рабочих, организованных на добровольной основе для борьбы за свои права, отечественные профсоюзы по большей части – бюрократические структуры, дублирующие функции дирекции по социальной и культмассовой работе. Руководители таких «профсоюзов» в рабочих кругах носят уничижительное прозвище «профкомычи» и назначаются с ведома начальства. В трудовых конфликтах, как правило, ведут себя пассивно или принимают сторону работодателя, что прекрасно показала волна забастовочной активности 2006-2008 гг. Выступая от имени рабочих, «профкомычи», за редким исключением, не представляют рабочих интересов и не видят среди своих целей защиту трудовых прав. На федеральном уровне бюрократические профсоюзы объединены в структуру Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР).

Пассивный характер официальных профсоюзов на локальном уровне дублируется на центральном. При обилии нерешенных проблем, вроде низкой оплаты труда в стране, росте доли вредного, опасного, интенсивного производства, массовом нарушении трудовых прав на оплату сверхурочных, ежегодную индексацию, качественную аттестацию рабочих мест с выплатами за вредность, Федерация никогда за прошедшие 22 года не предпринимала активных протестных кампаний.

Законодательство о забастовках в России является крайне ограничительным, по факту делающим незаконным любую стачку, несмотря на то, что теоретически такое право у работников имеется. Тем не менее за прошедшие годы забастовки проходили регулярно, создавая конфликтные ситуации, регулирующиея скорее соотношением сил и доброй волей регионального руководства. Министерство труда и социальный блок правительства так и не предприняли каких-либо мер по введению в этой сфере реально работающего правового и нормативного регулирования, несмотря на то, что свободные профсоюзы в лице Конфедерации труда России неоднократно ставили этот вопрос.

С бюрократической точки зрения, удобно, когда общественники не создают тебе новой работы. Однако нужно понимать, что с рациональной точки зрения, цели профсоюзов и государственных органов трудового регулирования должны совпадать. При этом чем активнее профсоюзы, чем они решительней, принципиальней, чем лучше они отстаивают права рабочих, тем лучше становится ситуация в трудовой сфере, что является целевым показателем и для государства.

Иная сторона вопроса — это слабость трудовых инспекций, которая и является причиной недоверия к этой структуре со стороны населения. Трудовые инспекции завалены работой, рядовые специалисты вынуждены рассматривать по 100 обращений в день и физически не успевают реагировать на все поступающие сигналы, не хватает сотрудников, низкая оплата труда (около 20 000 руб. в мес. в Москве, 15 000 руб. в регионах) отталкивает профессиональных работников, способствуют текучке кадров, возможности давления инспекторов на работодателей, как правило, ограничены мелким бизнесом.

Подобная ситуация повторяется с работой служб занятости, т.н. «бирж труда» — нехватка кадров, непрофессионализм, недофинансирование. Объективным свидетельством недостаточной эффективности работы служб занятости является то обстоятельство, что только 1% безработных трудоустраиваются через официальные биржи труда (по данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ за 2014 г.). У подобной статистики есть простое объяснение — службы занятости являются плохим рекрутером. Фактически они приспособлены только для предложения неквалифицированной работы, которую и без того несложно найти

(грузчики, кладовщики, мерчендайзеры, официантки, заправщики АЗС и пр.). Опытные работники с хорошим образованием знают: на государственных биржах труда им делать нечего. Даже программы переобучения, на которых традиционно строится западная система служб занятости, в России мало популярны и не слишком продуктивны. Значительная часть прошедших переобучение всё равно не может найти работы, даже по новой специальности.

Возможность предложения неквалифицированной работы квалифицированным специалистам создает порочную практику, когда службы занятости сбрасывают безработных с учета, после того как предложат им три неприемлемых места работы и получают три отказа. Неудивительно, что с учетом низкой величины пособий по безработице (от 850 до 4900 руб.) граждане, являющиеся даже хроническими безработными, не встают на учет. Все это создает парадоксальную ситуацию, когда официальная безработица в стране исчисляется 4,2 млн чел., [50] тогда как на учете в службах занятости стоит только миллион [51].

В свое время в 2013 г. заявлялось, что государство не знает, где трудоустроено 38 млн человек [52]. Это обстоятельство крайне показательное: социальные органы фиксируют 4 млн безработных, 22 млн неимущих, тогда как почти 40 млн человек вообще не проходит через государственные мониторинги. А ведь среди этих «потерянных» людей и затеряны те миллионы безработных и бедных, которые своим отсутствием в официальных отчетах создают для той же Голодец благостную картину успешного развития социальной сферы. Трудовые инспекции не фиксируют забастовок и трудовых конфликтов, хотя тот же Центр социально-трудовых прав уже 5 лет фиксирует рост забастовочной активности в промышленности [53]. Фактически это говорит о том, что ни вице-премьер, ни руководители профильных министерств и служб не контролируют ситуацию в реальной жизни общества.

1.6 Порочная система управления социальной сферой

Социальная защита – это система социальных прав, которыми обладают граждане, (оформленных в законе) и социальных организаций, которые эти права воплощают в

жизнь (структуры исполнительной власти с подведомственными учреждениями). В социальную защиту входит два функциональных блока: социальное обеспечение (материальное обеспечение групп и категорий граждан) и адресная социальная помощь (индивидуальная материальная помощь нуждающимся). В России функция социальной защиты распределена на три уровня власти (федеральное правительство – региональные администрации – местное самоуправление). В мировой практике строительства систем социальной защиты социальное обеспечение, как правило, централизовано, тогда как оказание адресной материальной помощи спущено «на землю», в муниципалитеты. Такое деление имеет свою логику.

Система социального обеспечения является реализацией принципа равных социальных прав и всеобщих социальных гарантий, где каждый гражданин имеет равное право на *одинаковую* социальную поддержку, связанную с наступлением нетрудоспособности (по инвалидности, по старости), потерей работы, ожиданием/рождением/воспитанием ребенка. Такие меры социального обеспечения, как пенсии, детские пособия, пособия по безработице или инвалидности, также решают вопросы социальной защиты, повышая уровень жизни и спасая людей от бедности. А там (и именно там), где типовых мер не хватает, на помощь должны приходить социальные службы, оказывающие адресную помощь.

В России вопросы социальной защиты населения равномерно распределены между тремя уровнями власти. Социальное обеспечение в части пенсионного обеспечения, обеспечения инвалидов (в т.ч. лекарственное и протезное обеспечение) и частично поддержки семьи (федеральные детские пособия и материнский капитал) отнесено к компетенции федеральной власти. Региональная власть аккумулировала в своих руках значительную часть функций социального обеспечения (региональные детские пособия, социальные доплаты к пенсии, к федеральным пособиям по безработице, льготный проезд на общественном транспорте и льготы на оплату ЖКУ, работа учреждений социального обслуживания и социальных работников) и социальной поддержки (региональные пособия по бедности, единовременная материальная помощь). Муниципальная власть также задействована в системе социальной защиты, в основном через распределение различных материальных благ среди населения вроде продуктовых наборов. На совести муниципальной власти также школьное питание, работа молочных

кухонь, обеспечение малоимущих многодетных семей школьной формой, ремонт социальных учреждений, утверждение льгот на получение мест и оплату.

Социальные вопросы – единственное, чем федеральная власть готова делиться с регионами, сбрасывая вниз социальные функции, Правительство РФ поступательно централизует источники бюджетных поступлений, финансовые потоки, налоговые платежи. Подобная политика привела к ситуации, когда единственным более-менее сбалансированным бюджетом в стране является федеральный, тогда как региональные погрязли в долгах и дефиците и не могут существовать без дотаций центра. В более тяжелом виде ситуация повторяется на местном уровне, где исполнение социальных обязательств также связано с субсидированием из региональных бюджетов.

Подобный способ построения системы социальной защиты при бюджетном централизме Минфина создает дисбаланс в работе системы. Целый ряд социальных мероприятий остается недофинансированным, что касается прежде всего лекарственного обеспечения, обеспечения социальным жильем лиц льготной категории (многодетные семьи, дети-сироты, инвалиды), дошкольного образования, социального обслуживания в специализированных домах-интернатах и на дому. Муниципальный уровень ответственности недофинансирован тотально и полностью зависит от дотаций сверху.

Это главное системное противоречие российской социальной политики, которое не только не решается, но усугубляется в последние годы ввиду роста дефицита региональных бюджетов.

Многие проблемы российской социальной политики лежат корнями в самой структуре управления. Не работая внутри, сложно понять логику, почему она выстроена так сложно и неказисто. На самом деле это стандартная логика бюрократического развития «менеджмента конъюнктуры» (в противоположность «научному менеджменту», на котором должна строиться работа эффективного государственного аппарата). Система работает по давно описанным законам Паркинсона и Питера, где чиновники создают работу друг другу, постоянно усложняют её, множат количество своих подчиненных, а обеспечивающие функции поглощают производящие. В результате мы видим постоянно

растущий документооборот органов исполнительной власти, гигантскую диспропорцию роста руководящих звеньев и обеспечивающих подразделений по отношению к числу специалистов, выполняющих прикладную работу.

Вопрос, который хочется задать руководителям социального блока нашего правительства: зачем такое количество заместителей, советников и помощников? Так, в Министерстве труда на 15 советников и замов приходится 12 департаментов. Здравый смысл говорит нам, что в командно-административных системах заместитель является одновременно и помощником руководителя и тем, кто будет выполнять функции руководителя в отсутствии одного. Однако вместо одного-двух замов министерства труда и здравоохранения держат по 5 заместителей (в объединённом минздравсоцразвития до 2012 г. было 8 замов). Одновременно с этим после реформирования минздравсоцразвития РФ количество департаментов в двух ведомствах выросло в 1,5 раза. При этом в Министерстве труда минимум 4 департамента из 12 дублируют функции друг друга, в Минздраве 5 из 17, в Министерстве образования и науки 5 из 16. При этом все без исключения министры социального блока действуют в логике микроменеджмента, пытаются наложить на работающую административную систему свою сетку заместителей – от того обилие курирующих замов (порой по заму на начальника департамента или управления). При этом реальные функции кураторства размываются между тремя всемогущими звеньями: замами, советниками и секретариатом.

Руководителям нашего социального блока свойственно расставлять на ключевые позиции возглавляемых ведомств людей, с которыми у них имеется ранний опыт работы/учебы/службы/общения, которые пользуются особым доверием. Такие доверенные ставленники, по мысли руководства, должны стать гарантом лояльности аппарата, давать объективную информацию, действовать исходя из интересов своего патрона. На деле лица, занимающие высокие ведомственные позиции, склонны обрести личную аппаратную субъектность, действуя из своих интересов и интересов возглавляемых ими структур. Характерна ситуация аппаратной конкуренции и борьбы между ставленниками одного начальника. Поэтому такая стратегия личной лояльности доверенных лиц на ключевых постах, как правило, не работает. И все равно, даже с приближенными фигурами в системе, руководство оказывается неспособно установить

тот тотальный контроль, к которому стремится, преодолев оппортунизм структурных подразделений. Командной работы нет.

Засилье микроменеджмента – хроническая болезнь нашего бюрократического аппарата, особенно в «социалке»[\[54\]](#). Высшее руководство оторвано от низовых специалистов. Усиливающееся регулирование, бюрократизация, рутинизация управленческого процесса уничтожает реальную работу, подрывает инициативу, подавляет компетентность, которая подменяется формальной исполнительностью. *Усиливается не обеспеченная ресурсами и полномочиями ответственность рядовых специалистов при безответственности начальства.* Результатом такого положения дел становится необходимость для высшего руководства вмешиваться в любой мало-мальски значимый вопрос, чтобы он был выполнен, сверхцентрализация управления (любой вопрос решается подписью высшего руководителя с согласованием всей бюрократической пирамиды). Высшие эшелоны управления оказываются перегружены работой — в результате собственной неэффективности. Низовые уровни оказываются в положении саботажников поневоле, поскольку самостоятельное принятие решений становится невозможным или рискованным. Создается негативная атмосфера в коллективах социальных министерств и служб, специалисты демотивируются.

Вкупе с низкой заработной платой сотрудников звена «специалист-начальник отдела» это служит отпугивающим фактором для проникновения в систему профессионалов. Доступ к обсуждению и формированию решений, принимаемых в социальном блоке, закрыт и для экспертного сообщества, которое воспринимается бюрократией как нечто «чуждое» и «внешнее» по отношению ко вверенной начальникам отрасли. Поскольку управленцы, с одной стороны, не могут обходиться без профессиональной аналитики, а с другой стороны, они находятся в перманентном конфликте с профессиональными сообществами вверенных им отраслей, они формируют экспертные советы «под себя», наполняя их людьми, ценными с точки зрения конъюнктуры и личных отношений руководства, но бесполезными с точки зрения консалтинга. Задача таких экспертных советов состоит не в том, чтобы доносить до бюрократии мнение профессионального сообщества, а в том, чтобы «квалифицированно» защищать бюрократию от критики со стороны профессионалов. Социальный блок закрыт от внешней критики политическим

характером назначений своего руководства, и в информационном плане работает преимущественно на пиар первых лиц.

Жесткая командно-иерархическая система центрального аппарата социального блока Правительства переносится на отношения центр — регион. Социальные учреждения и службы (школы, университеты, больницы, ЦСО) все больше наполняются деятельностью, которую можно назвать производством показателей. Образование привязали к результатам ЕГЭ и ГИА, медицину — к численности обслуженных пациентов с поминутным (!) нормативом, социальное обслуживание оказалось «подсажено» на рейтинговую систему. Школьный учитель, участковый врач-терапевт, социальный работник оказались внизу этой бюрократической пирамиды, зажатые, с одной стороны, повседневными обязанностями, с другой — отчетом о проделанной работе для руководства. Как правило, такие отчеты и показатели не имеют никакого отношения к реальности. Причем в каждой конкретной отрасли формируются собственные «технологии» производства нужных показателей и отчетов, зачастую ориентированные на создание своего рода «защитного информационного экрана» по отношению к вышестоящим органам.

Образовательному сообществу хорошо известно: хороший балл по ЕГЭ – это не показатель хороших знаний ученика. И дело даже не в коррупции, злоупотреблениях на местах, которые Минобразования не может изжить уже 10 лет. Дело в сути образовательного процесса, в том, что тестовый метод априори не способен показать реальной картины. Та же проблема со здравоохранением, где количество принятых в смену пациентов является для чиновников свидетельством эффективности само по себе, без учета того, какая была оказана помощь и была ли оказана вообще. Пациент мог выздороветь сам, совет врача мог ему навредить. Там, где врач принял меньше пациентов, но оказал действенную помощь, сухая официальная статистика видит неэффективность.

Подобный подход усугубляется подшевым характером финансирования бюджетных учреждений: каждое учреждение получает тем большее финансирование, чем больше граждан оно обслуживает в рамках госзадания. Таким образом наиболее «эффективными» с точки зрения отчетности оказываются больницы с переполненными

палатами, школы со слишком большими классами и перегруженными учителями. Реализуя такой подход на практике, руководство явно не увидело проблем провинциальных и сельских социальных учреждений (сельских школ, фельдшерско-акушерских пунктов, больниц, детских садов), которые не могут нарастить количество оказываемых услуг в принципе за отсутствием должного количества граждан. Начавшаяся в результате волна слияний и укрупнений просто лишила целый ряд населенных пунктов собственных учреждений образования, здравоохранения и т.д.

Создаваемая сверхцентрализованная модель управления имеет очевидный недостаток – разрыв между руководством и низовыми исполнителями системы. Никто не знает проблем, недостатков, выходов и решений системы лучше её низовых участников, имеющих большой опыт работы, работающих с населением непосредственно. В развитых странах проблема разрыва отношений «рядовой участник системы – руководитель» решается посредством низовых объединений, профсоюзов. Профсоюзы госслужащих, бюджетников, учителей, медицинских работников – значимый актор западной системы управления. Они не просто выбивают большую зарплату и лучшие условия труда, но зачастую концептуально влияют на работу бюджетной сферы, давая руководству ценную информацию о низовой ситуации, актуальные советы в решении проблем. В России такая практика отсутствует. Низовая самоорганизация бюджетников не просто не поощряется, но негласно запрещена. Социальный блок, начиная от вице-преьера и федеральных министров, работает без всякой обратной связи.

Системные, организационные, кадровые, нормативные проблемы социального блока усугубляют базовые программно-концептуальные ошибки. Деятельность социального блока оказывается не просто неэффективной, но еще и жутко затратной. Большое и сложное бюрократическое образование, которое пытается жить по рыночным законам, соответствовать субъективным и формалистским критериям эффективности, создает непреодолимое противоречие, разрушающее само себя.

Говоря о парадигме развития отечественной социальной сферы, продвигаемой социальным блоком правительства, мы сталкиваемся с ключевым противоречием монетарного и социального подходов. Может ли государство тратить неэффективно деньги, предназначенные на спасение больного ребенка, может ли труд учителя,

прививающего ученикам любовь к учебе, оценить стандартным тестом, а если государство просто дает деньги гражданам, оно тратит их зря? Это во многом мировоззренческие, но отнюдь не риторические вопросы. Рыночно-монетаристский подход, исповедуемый нынешним правительством, требует, чтобы каждый рубль расходов, потраченный на социальные нужды, был проверен на предмет рентабельности. Что выливается в общую коммерциализацию и одновременно бюрократизацию бюджетной сферы, в рост количества платных услуг и сокращение бесплатных при подушевом порядке финансирования бюджетной сферы. Руководителей социальных учреждений и служб заставляют оказывать максимум услуг населению в рамках госзадания, при этом по максимуму навязывать гражданам платные услуги. В подобном подходе деятельность коммерческого предприятия или фирмы приравнивается к деятельности социального учреждения. Однако результаты каждый раз оказываются не соответствующими ожиданиям и прогнозам, поскольку несостоятелен сам подход: *социальная политика никогда не сможет стать коммерчески эффективной, рентабельной*. Заставляя её жить по законам рынка, которые в этой сфере не работают, команда Голодец и её либеральные единомышленники в правительстве не повышают эффективность вверенной им сферы, а наоборот радикально снижают её.

Социальная политика есть прежде всего выражение социальных прав граждан. Прав, таких же неотъемлемых, как свобода говорить, думать или голосовать. Это право на жизнь. Коммерциализация социальной сферы значит сужение пространства социального, покушение на социальные права граждан.

2. Реформа социальной системы — новые принципы, задачи, способы организации и механизмы работы

Ключевая задача реформы социальной политики состоит в том, чтобы, с одной стороны, отказаться от контрпродуктивных попыток управлять этой сферой как одной из отраслей бизнеса, поставляющей услуги, а с другой стороны, выйти на качественно более высокий уровень эффективности за счет восстановления комплексного подхода к решению социальных вопросов и систематического увязывания экономического развития с социальным — как на федеральном, так и на региональном уровнях. Также необходимо

за счет изменения подходов центра к управлению социальными процессами решать многие вопросы на межрегиональном уровне.

Увязка между собой различных аспектов социальной политики, комплексность, интеграция потребуют качественно иного подхода к принятию решений. Вместо тактики латания дыр нужна стратегия развития, которой собственно и должны быть подчинены соответствующие тактические решения.

Социальная политика не является сферой государственной благотворительности, напротив, она есть важнейший элемент экономики, а вложения в неё имеют решающее значение для формирования спроса, а также рынка труда. Развитие инфраструктуры, как и вложения в жилищное строительство, могут быть эффективными или неэффективными в зависимости от того, какая социальная политика проводится, насколько принимаемые социальные решения увязаны с экономическими. Нынешняя команда, заведующая социальным блоком в правительстве, не только не решает эти вопросы, но, похоже, даже не подозревает об их существовании.

Важнейшими общими принципами реформы социальной политики должны стать вовлечение профессиональных сообществ в принятие решений, прекращение «рейтингового террора», формализующего любую работу и сводящего её к бессмысленной гонке за показателями, и отказ от подушевого финансирования. Существенно, что эти, казалось бы, различные моменты тесно между собой связаны. Именно профессиональные сообщества должны оценивать качество работы различных структур, предлагать кадровые и организационные решения для того, чтобы исправить ситуацию там, где возникают проблемы, помогать отстающим учреждениям или контролировать меры по их санации. Они же должны участвовать и в определении приоритетов финансирования.

Проведение социальной политики на межрегиональном уровне позволит запускать проекты, в том числе и сетевые, предполагающие одновременное решение ряда социальных проблем: образования, занятости, жилищного вопроса и т. д. Такие проекты сегодня могут стать панацеей и от «естественной» энтропии социального государства, и

от его сознательного уничтожения. Они позволят сориентировать региональную систему управления на решение социальных задач, смогут пробудить общественную активность и социокультурную среду региона, способствовать созданию перспективных рабочих мест.

Последовательное игнорирование региональных потребностей и провинциальной реальности является одним из ключевых пороков проводимого курса. Именно поэтому разворот социальной (да и экономической) политики **лицом к регионам** является важнейшей задачей текущего момента.

Главная задача, которую в современной России нужно решать на пути к восстановлению социального государства — это формирование социального субъекта, способного адекватно формулировать объективно существующие социальные потребности и отстаивать их. Необходим консолидированный субъект восстановления и развития социального государства. Но он не возникнет автоматически, для его появления и проявления на политической сцене необходимы последовательные осознанные действия.

Представляется, что для этой цели нужна социальная политика, которая должна обладать следующими характеристиками:

- быть ясной, актуальной и однозначной настолько, чтобы общество понимало её и солидаризировалось вокруг неё;
- предполагать серию мероприятий, с одной стороны, относительно простых и очевидных, с другой — имеющих сетевой характер, то есть дающих импульс развития сразу нескольким социальным секторам;
- позволяющей распространять навыки самоорганизации и социального творчества;
- не требующей жесткой идеологической определённости и политической консолидации, но предполагающей однозначный разрыв с идеологическими догмами неоллиберализма, господствующими сегодня среди министров «социального блока».

2.1 Модернизация пенсионной системы

Реформирование пенсионной системы России необходимо начать с финансовой проверки Пенсионного фонда РФ, после чего обязательно наказать коррумпированных и уволить профнепригодных чиновников. Без этих жестких мер невозможно добиться не только административного, но и морального эффекта, необходимого для успеха дальнейших преобразований. После кадровой чистки ПФ следует провести его санацию. Фонд должен перестать быть дотируемой организацией и получить рентную базу. Одновременно необходимо ввести пенсионное законодательство нового типа, чтобы в кратчайшие сроки создать устойчивую национальную пенсионную систему.

Общественная дискуссия по итогам неудачной пенсионной реформы есть необходимое условие проведения полезной для общества реформы. Она должна учесть интересы всех слоев экономически активного населения, предоставив гражданам возможность выбора пенсионной модели в рамках приемлемой для всего общества системы.

Экономический кризис позволяет в рамках антикризисной политики за два года создать рентную базу для ПФ, которая обеспечит покрытие его дефицита с излишком. В 2015 году дефицит ПФ должен составить 629 млрд рублей^[55]. Покрыть его возможно за счет доходов с недвижимости, которые ПФ будет получать с переданного в его распоряжения жилья. В начале 2015 года эксперты РЭУ им. Г.В. Плеханова предложили для борьбы с кризисом выкупить и построить на средства государства 4 млн квартир. Мероприятие должно занять два года и стоить 8 трлн рублей^[56]. В год за счет сдачи в аренду эта недвижимость может принести 720 млрд рублей, что перекроет нынешний дефицит ПФ.

Реформировать же пенсионную систему нужно, опираясь на три принципа: сохранение достигнутого, отказ от ухудшения положения людей, обеспечение новых и притом надежных источников доходов ПФ. Именно поэтому так важно создать рентную базу, добившись, наконец, финансовой устойчивости ПФ. Это обеспечит мультипликативный эффект для российской экономики, особенно если при строительстве будут использованы только отечественные материалы, инструменты и техника, а по возможности и кадры. Вывод экономики из кризиса улучшит ситуацию с текущими платежами в ПФ. При этом крайне важно включить в эту систему всех, кто ранее выпадал из системы отчислений.

Работодатель должен нести самую строгую ответственность за нелегальный найм работников или выплату им лишь части заработанных средств «белыми» деньгами.

Все это необходимо реализовывать в рамках новой пенсионной стратегии. Отправной точкой для нее должен быть возврат гражданам изъятых у них в последние годы трудовых и пенсионных прав.

Независимо от того, какие пенсионные схемы будут предложены в процессе общественного обсуждения, текущая задача — покончить с паническими метаниями пенсионной политики и чиновной имитацией защиты интересов нынешних и будущих пенсионеров. Официальный пенсионный возраст должен быть оставлен на нынешнем уровне. Однако наряду с «базовым» возрастом выхода на пенсию должен иметься выбор. Должна существовать возможность выйти на пенсию и позднее, в 65 или 70 лет. Причем каждый из вариантов должен давать особую схему накопления и выплаты пенсии, что превратит добровольную отсрочку в способ увеличения будущего пенсионного дохода. При этом размер пенсионных отчислений необходимо опустить до 20%. Четверть из них должна выделяться в фонд социальных пенсий. Остальное необходимо распределять между накопительным и солидарным направлениями.

Систему отчислений в ПФ следует сделать дифференцированной. Россияне должны получить возможность выбирать между различными схемами, и если человек решит выйти на пенсию позднее, то ее размер должен быть увеличен, соответственно пропорционально должны быть расширены возможности для увеличения пенсионных накоплений. Если эффективность накопления пенсионных средств за 30-40 лет может порой вызывать сомнения граждан из-за неустойчивости рынка и прочих факторов нестабильности, то ситуация на 5-10 лет вперед может выглядеть более предсказуемой или по крайней мере более понятной. Таким образом, добровольный более поздний выход на пенсию может быть связан с выбором более масштабной накопительной схемы.

Необходимо строить пенсионную систему на сочетании двух классических подходов — системы солидарности поколений и накопления. Социальная и накопительная части должны быть соединены. Последняя должна предполагать выбор инструмента

накопления. Это могут быть акции, облигации или доходная недвижимость. Однако основным должно быть начисление пенсии нынешним пенсионеров из средств, которые направляют в ПФ будущие пенсионеры, что и выражается в формуле «солидарность поколений», рожденной еще в XIX веке.

Для работников социально значимых специальностей — врачей, учителей и т. п. (в том числе для тех, кто работает в отдаленных и сельских районах) должны быть установлены собственные льготные пенсионные схемы, с обязательным условием для государства отчислять дополнительные средства на их накопительные пенсионные счета пропорционально выслуге лет — необходимая мера для привлечения, а главное, для закрепления кадров.

Важно сделать так, чтобы рентная (накопительная) часть пенсии могла наследоваться при определенных условиях. Прозрачность и стабильность пенсионной системы вернут к ней доверие. А если предоставлять права гражданства иностранным рабочим, отчисляющим на протяжении установленного срока (не менее 5 лет подряд) средства в ПФ, то это станет дополнительным стимулом к легальной занятости.

Реформирование пенсионной системы должно пройти в интересах общества и экономического развития страны. По итогам реформы пенсия должна достигнуть 50-60% от заработной платы специалиста той же профессии, что имел вышедший на пенсию гражданин.

Запретительные и ограничительные меры в духе предлагаемых ныне чиновниками не должны допускаться: нельзя требовать урезания заработной платы длительным трудом пенсии под предлогом, что человек продолжает работать или еще жив — не умер в отведенный ему государством срок. Здоровье и долголетие старшего поколения россиян является не проклятием, а достижением общественного прогресса.

2.2 Единая федеральная система социального обеспечения

Преодоление бедности, сведение ее уровня к минимуму, характерному для развитых стран – задача, которую в России государство обязано решать уже сегодня с учетом имеющихся экономических ресурсов. Для этого требуется поступательная, продуманная, долгосрочная политика социального блока, совмещенная с комплексной реформой существующей системы социальной защиты населения. Программа этих реформ должна быть основана на нескольких базовых принципах: *равенство, универсальность, комплексность, рациональность, понятность*. Данные принципы отражают объективные реалии демократического социального государства: все граждане равны в своих правах. основополагающим принципом системы социальной защиты должно стать признание за гражданином права на базовое социальное обеспечение (минимальный набор материальных благ, социальных услуг). Базисное социальное обеспечение или социальный минимум – государственная материальная помощь, призванная обеспечить каждому нуждающемуся гражданину определенный набор благ в рамках минимального стандарта потребления. В перечень этих благ входят: продукты питания, одежда/обувь, санитария, экология, медицинская помощь, жилье, коммунальные услуги, безопасность, образование (включая профессиональное или высшее), работа, отдых, доступ к культуре и информации.

Гарантированное базовое социальное обеспечение, в отличие от действующего сегодня прожиточного минимума, должно служить привязкой к минимальной оплате труда и к величинам социальных пособий и социальной помощи, оказываемой гражданам. Основным положением социальной политики должно быть: ни одна работа, производимая в течение 8 часового рабочего дня при пятидневной рабочей неделе, не должна оплачиваться меньше социального минимума; ни один нетрудоспособный (по возрасту, состоянию здоровья) не должен получать государственной помощи (пособий, пенсий) меньше, чем требуется для достижения социального минимума.

Ответственным за реализацию данных принципов, закрепленных федеральным законодательством, должно стать федеральное правительство, в лице централизованной государственной системы социального обеспечения. Централизация социального обеспечения в данном случае выступает антитезой существующей сегодня в России системе, где обеспеченные регионы (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО) способны обеспечить живущим на территории гражданам действенную социальную

помощь, тогда как граждане более бедных регионов получить ее не могут. Такое положение дел усугубляет уже имеющиеся диспропорции между регионами и создает перегрузки на рынке труда в одном месте, способствуя нарастанию стагнации и депрессии в других местах. Централизованная система социальной помощи не только не должна давать преимущества более богатым регионам, но напротив, её ресурсы должны перераспределяться таким образом, чтобы поддерживать развитие в менее благополучных областях страны.

Создание единой государственной системы социального обеспечения призвано уравнивать фактическое положение, обеспечив всем гражданам важнейшее социальное право – право на жизнь. Стратегией централизованной системы социального обеспечения должна стать модель универсальной социальной помощи, где широкие социальные категории станут получателями стандартизированных наборов мер социальной поддержки. Это предполагает определенную валидность социальной политики, где набор мер социальной поддержки для инвалидов, будет отличаться от набора социальных мер для многодетных семей, но во всех случаях речь будет идти о комплексном обеспечении нуждающихся необходимым набором социальной поддержки. Вместе с унификацией социальных гарантий система приобретает две важнейшие черты – понятность и объективность. Гражданам проще узнать, какой набор мер соцподдержки им положен, так как он един на всю страну (по категориям для всех инвалидов, безработных или многодетных), одинаковый характер помощи (одинаковые пособия, наборы натуральной помощи) снимает вопросы: «Почему кто-то нуждается больше меня, почему другому гражданину дали больше, чем мне»?

Унифицированная социальная помощь для разных категорий не должна быть сводима к различным суммам денежных выплат. Более продуктивно выделять разные пакеты мер социальной помощи. Так, для поддержки семей целесообразно, чтобы размеры детских и материнский пособий, детского питания (молочная кухня, в детском саду, в школе), натуральной помощи (льготная школьная форма, бесплатные учебники, места в детском саду и яслях), социальных гарантий (доступ к бесплатному образованию, медицинской помощи, библиотекам) просчитывались в комплексе, исходя из обеспечения базовыми потребностями. Такая же ситуация строится с поддержкой инвалидов: привязка пенсий и пособий по инвалидности к гарантированному обеспечению лекарствами, ТСР,

ежегодным санаторно-курортным лечением, льготным проездом на общественном транспорте и льготами при оплате ЖКУ, бесплатное пребывание в стационарах, учреждениях социального обслуживания типа «дом-интернат», услуги социального работника на дому, бесплатная медицинская помощь (от поликлиники до госпиталя) – все это комплекс мер, взаимосвязанных друг с другом. Социальная поддержка безработных должна строиться на сочетании выходных пособий от работодателя, государственных пособий по безработице, оплачиваемых общественных работ, программ по переобучению (с выплатой стипендий), помощи в поиске долговременной работы.

В подобной модели социальная политика напоминает коридор, куда заходит гражданин, нуждающийся в помощи, получает помощь из разных окон (разного характера с задействованием разных звеньев системы социальной защиты), а на выходе получает полный положенный ему набор мер социальной поддержки. Это существенно отличается от той путаницы, которая складывается сегодня, где федеральные, региональные, местные власти без взаимной увязки берут на себя социальные обязательства, которые затем не исполняют, сталкивают друг на друга задачи, от которых со временем отказываются.

Унифицированная и централизованная система призвана ликвидировать проблему массовой нищеты. Там, где работающему гарантирован минимальный размер оплаты труда, зарегистрированный безработный имеет право на пособия на уровне реального прожиточного минимума, нетрудоспособные защищены системами пенсионного и социального страхования, ниже уровня нищеты способны провалиться лишь крайне антисоциальные элементы. Это не ликвидирует проблемы бедности как таковой, так как минимальный гарантированный государством достаток спасет именно от нищеты, от крайних проявлений нуждаемости. Важно, что держа людей подальше от крайней пауперизации с присущими этой проблеме распадом семьи и личности (вследствие алкоголизма, наркомании, преступности, семейного насилия), государство дает им канал выхода из бедности через системы образования и получение новой работы.

Система должна быть простой и экономить бюрократические усилия, а следовательно, и рационализировать затраты на свое функционирование. Стандартизированность мер федерального социального обеспечения не противоречит передаче функций адресной

социальной поддержки на местах, на муниципальный уровень. Именно муниципальный уровень власти, где дистанция между населением и бюрократией минимальна, где специалисты социальных служб лично контактируют с гражданами, применим адресный подход, помощь может дифференцироваться по объему и оказываться тем, кто реально нуждается.

При этом «на земле», на муниципальном уровне, служащие социальных органов оказываются под максимальным контролем граждан и муниципальных органов власти. Эта идея – передача на места избыточных функций исполнительной власти, уже на протяжении трех лет (2012-2014 гг.) фигурирует в посланиях Президента РФ Федеральному собранию, но так и не была воплощена в жизнь. Сочетание централизованного стандартизированного социального обеспечения с децентрализованными механизмами адресной социальной поддержки вместе создают исчерпывающую систему социальной защиты, где, получая социальную помощь от государства, граждане могут дополнить ее в индивидуальном порядке обращением к муниципальному уровню власти.

Систематизация и рационализация социальной политики способна оптимизировать расходы бюджета, оберегая её от популистских и монетаристских перегибов. Базовое социальное обеспечение становится видимой границей: ниже этого уровня секвестировать социальные расходы уже нельзя (нарушается понятный всем принцип достаточности социальной помощи), а всякое повышение социальных расходов должно обосновываться – зачем оказывать поддержку сверх необходимой. Целесообразным действием при реформе социальной системы должно стать создание новой методологической базы измерения бедности. С 1992 года основным измерителем бедности в нашей стране является «прожиточный минимум», который представляет собой нижний уровень физиологического выживания человека. При этом огромная масса населения, живущая чуть лучше прожиточного минимума автоматически причисляется к категории лиц с достатком. Подобная ситуация рождает известную манипуляцию, так как в Европе и США бедность высчитывается иначе: по доле расходов на продукты питания и жилье (в России это 80% расходов для 50% населения) или по отклонению от среднего уровня жизни (что так же характерно для 50-60% населения). Позитивным изменением могло бы стать введение двух шкал: «прожиточного минимума» как нормативной

характеристики для социальных служб, указывающей на необходимость оказания социальной поддержки, и уровня бедности, рассчитанного по западным методикам, который стал бы политической характеристикой, указывающей на общую успешность социально-экономической политики.

Дополнительным положительным эффектом централизации функций социального обеспечения должно стать облегчение бюджетной ситуации в регионах. Сегодня, компенсируя провалы федеральной политики, регионы вынуждены изыскивать средства для дополнительного социального обеспечения. Классический пример – поддержка семьи и детства. В большинстве регионов власти вынуждены устанавливать свои детские пособия, так как объемы федеральных минимальны. При этом в совокупности они практически повсеместно оказываются ниже прожиточного минимума. Передача части функций на федеральный уровень даст возможность регионам безболезненно перераспределить средства на экономические, инфраструктурные и транспортные вопросы, т.к. данные функции находятся в приоритетном ведении регионов).

Реформа системы социальной защиты населения не только необходима, но и возможна с учетом той институциональной модели и политической культуры, которая имеется в сегодняшней России. Фактически речь идет о задании тем аппаратным структурам, ресурсным базам, нормативным рамкам, которые уже существуют сейчас, программного направления развития. Вместо инерционного характера работы, разбавленного непригодными на практике попытками монетаристского реформирования, предлагается комплексная программа рациональной реорганизации социального блока. Такая система действительно будет способна превратить социальные обещания в социальные гарантии.

2.3 Возрождение системы образования

Политику в области образования, проводившуюся на протяжении последних 10 лет, необходимо признать в целом порочной, а действия команды Ливанова на протяжении 2012-2015 годов — разрушительными. По сути дела, речь идет уже не о развитии или преобразовании системы, а о восстановлении минимальной работоспособности и управляемости в соответствии с базовыми критериями социальной целесообразности и

традиционными принципами Просвещения — целостности и комплексности знаний, воспроизводства культурного капитала общества и т. д.

При этом принципиально важно осознать, что образование не только является правом граждан, не только дает отдельным людям шансы на повышение социальной мобильности или успешное продвижение на рынке труда, но **в первую очередь** является общественной системой, обеспечивающий определенный уровень знаний и коммуникации **для общества в целом**. Иными словами, задачи образования являются непосредственно общественными и не сводятся к подготовке конкретных молодых людей к их личным карьерам. Напротив, образование должно не обслуживать личные карьерные стратегии отдельных людей, а формировать и воспроизводить общий культурно-профессиональный потенциал общества, тем самым и открывая, и задавая определенные потенциальные сценарии для личных карьер.

В краткосрочной перспективе необходимо остановить разрушительную деятельность команды Ливанова — Голодец, стабилизировав ситуацию за счет временного (примерно на 3 года) моратория на все нововведения в системе образования, как содержательные, так и организационно-управленческие. Мораторий должен распространяться и на реализацию принятых за 2014-15 гг. положений, особенно тех, которые касаются критериев контроля над деятельностью школ и вузов. Следует приостановить начатые реорганизации школ и вузов, провести при необходимости общественные слушания, чтобы решить сложные вопросы, касающиеся работы того или иного образовательного учреждения. Предложить регионам создать общественные советы по разработке концепции образования и контроля над её реализацией. Положение о совете должно содержать запрет занимать должность председателя этого совета для руководителей и представителей региональных и городских администраций, а также для действующих ректоров вузов.

Советы должны будут решать три группы задач:

- разработка концепции образования как на федеральном, так и на региональном уровне;

- анализ текущей ситуации в сфере образования и выявления последствий реформ как в целом для всей системы образования, так и на региональном уровне;
- разработка предложений по устранению негативных последствий реформ, своего рода санация системы образования.

Советы должны прежде всего работать на региональные интересы, но они не должны работать автономно, необходима координация между региональными советами, чтобы выработывалась единая концепция развития образования, адекватная национальным интересам и сбалансированная с точки зрения задач воспроизводства и развития регионов.

Одновременно необходимо с участием профессионального сообщества запустить процесс формирования новых, полноценных образовательных стандартов, позволяющих:

- 1) обеспечить адекватное развитию науки и потребностям общества содержание образования;
- 2) создать базу для самостоятельной работы учащихся и для повышения квалификации молодых преподавателей;
- 3) сформировать основу для не бюрократического, а содержательного профессионального контроля над процессом образования;
- 4) сохранить единство образовательного пространства страны;
- 5) обеспечить равенство доступа к качественному образованию.

Профессиональное сообщество должно взять в свои руки и решение стратегических вопросов развития образования. Для этого потребуется:

- 1) создать общественную комиссию для решения дальнейшей судьбы ЕГЭ;

2) сформировать систему поддержки учителей и преподавателей, увязанную с жилищной политикой, созданием возможностей профессионального развития, в том числе и в рамках международного сотрудничества;

3) развивать межрегиональное сотрудничество в сфере образования в рамках небольших групп регионов.

2.4 Комплексный подход к проблемам образования и культуры

Современная социальная политика полностью игнорирует культурный компонент, а экономическая политика, в свою очередь, построена на полном пренебрежении как социальными, так и культурными факторами. Этот близорукий подход должен быть заменен комплексной стратегией, в рамках которой не только социальная, культурная и экономическая политика увязаны между собой (как на федеральном, так и на региональном уровне), но и достигается эффект комплексного развития, когда социальные и культурные меры являются не нагрузкой на бюджет, а своеобразными инвестициями, формирующими и реструктурирующими спрос, стимулирующими экономический рост.

Принципиально важно осознать связь между культурной и образовательной политикой и развитием регионов. Сферы культуры и образования в регионах переживают не лучшие времена. Кроме того, университеты, учреждения культуры, дообразования поставлены еще и в ситуацию, когда они должны конкурировать друг с другом за благосклонность федерального центра, за финансирование. Это не позволяет объединять усилия, в результате ослабляет всех. Хуже того, в погоне за показателями и за студентами вузы открывают новые специальности, часто не обеспеченные как следует специалистами, оборудованием, литературой и т. п. А ведь в каждом регионе есть свои сильные стороны у университетского образования, свои исследовательские возможности, научные школы, советы и т. п. Свои сборники научных трудов, входящих в списки ВАК, профессора и научные работники, имеющие высокий статус по современным критериям.

Слабая координация работы между регионами вообще является проблемой современной России, оборотной стороной политики централизации, проводившейся на протяжении последних полутора десятков лет. Издержки централизации необходимо преодолеть не за счет попыток возврата к порочной практике «парада суверенитетов» 1990-х годов, а за счет развития межрегиональной кооперации и многосторонней кооперации (но именно кооперации, равноправного взаимодействия и взаимопомощи) между центром и группами регионов.

Необходимы совместные исследовательские и образовательные программы, позволяющие вузам каждого из трех регионов «делиться преимуществами» и помогать компенсировать недостатки, стремясь к тому, чтобы каждый вуз региона имел хорошие показатели, и при этом не ограничиваться формальным повышением рейтинга региональных вузов, а использовать исследовательский и образовательный потенциал вуза в интересах всех трех регионов, организовывать практики студентов в вузах соседних регионов, использовать студентов в исследовательских проектах (и как волонтеров, и во время практики, и в качестве дешевой интеллектуальной рабочей силы) в интересах всей группы регионов. Цель – интегрированная межрегиональная академическая среда и научно-образовательная система, куда будут входить и межрегиональные программы содействия трудоустройству выпускников (а это тоже показатель деятельности вузов и одновременно реально важный фактор развития регионов). Создание широкой и недорогой базы и развитие туризма внутри группы регионов может стать одновременно и фактором экономического развития и стимулом для закрепления кадров и способом оживления культурной жизни.

В каждом регионе есть потенциальные объекты и маршруты туризма, но туризм нуждается в инфраструктуре — дороги, гостиницы (недорогие прежде всего, если ориентироваться на внутренний и межрегиональный туризм, то развивать нужно экономичный сегмент по модели недорогого комфорта и рациональности). Кроме того, внутренний туризм не очень популярен и, следовательно, не представляет собой зоны сколько-нибудь заметного устойчивого спроса. Но потенциально это и средства для развития региона, и новые рабочие места, и повод для создания привлекательного

имиджа региона, опосредованно — для повышения его инвестиционной привлекательности.

Особенно это важно для малого и среднего бизнеса на региональном уровне. Эти предприятия не могут развертываться в условиях психологической депрессии, бегства молодежи из региона, отсутствия ясных перспектив. Они не обладают достаточной мобильностью, чтобы переносить свою деятельность в другие регионы или страны вслед за изменением конъюнктуры, а потому в условиях кризиса просто закрываются. Образовательные и культурные учреждения, напротив, являются своеобразным «якорем», с помощью которого можно удерживать в регионе не только определенное количество квалифицированных кадров, но и поддерживать соответствующую структуру спроса, тем самым создавая вторичный экономический эффект, несводимый к числу рабочих мест непосредственно в этих организациях.

Межрегиональный проект развития внутреннего туризма может начаться с выявления возможностей каждого региона в смысле инфраструктуры, рекреационных и экскурсионных маршрутов. Выявив наиболее перспективные точки, нужно совместно развивать и продвигать их, опять заявляя инфраструктурный проект, часть средств от которого стабильно поступает в фонд развития коммуникаций и социальной инфраструктуры в регионе. Постепенно проект может стать вполне прибыльным, если первоначально вкладывать средства в инфраструктуру внутреннего туризма и в формирование локальных проектов «обмена туристами»: школьные экскурсии, экскурсии выходного дня, социальные экскурсии и т. п.

Культурные, туристические и образовательные учреждения должны работать в тесном взаимодействии между собой, а решения о финансировании различных образовательных, социальных и культурных проектов должны стать частью комплексной стратегии развития.

Общедоступное здравоохранение и качественная медицинская помощь для всех

В отличие от некоторых других сфер социальной политики, российское здравоохранение к началу экономического кризиса находилось хоть и не в лучшем состоянии, но всё же по ряду позиций добивалось успехов — примером может быть резкое снижение младенческой смертности. Попытки запущенной «оптимизации» на основе резкого сокращения персонала и структур, разрушения сложившейся структуры медучреждений, бессмысленного и контрпродуктивного бюрократического контроля, а так же подрыва сложившихся в отрасли отношений (как между врачами и пациентами, так и внутри самого медицинского сообщества), привела к возникновению острого кризиса там, где при других обстоятельствах его можно было бы избежать, даже несмотря на общее ухудшение экономических условий и сокращение финансирования.

Поэтому важнейшей задачей любой позитивной реорганизации, которая станет необходима в случае замены команды Голодец более компетентными и социально ответственными специалистами, окажется ликвидация последствий погрома, учиненного в 2013-2015 гг. В первую очередь это немедленный отказ от подушевого финансирования, заменяемого системой институциональных и социальных приоритетов, сформулированной при участии профессионального медицинского сообщества, восстановление структур оказания медпомощи на местах (включая возвращение медпунктов в школы, на предприятия и т.д.), возвращение в отрасль потерянных кадров и т.д.

При этом необходимо ставить и среднесрочные, и долгосрочные задачи. Ориентация на развитие профилактического здравоохранения, провозглашаемая официально, безусловно должна сохраняться. Но необходимо осознать, что проводимые на практике меры не только не способствуют решению этой задачи, но, напротив, делают её принципиально неразрешимой.

Для переориентации отрасли на новые приоритеты (по сравнению с советскими временами) необходимо не разваливать медицинскую инфраструктуру и уничтожать кадровый, научный, культурный потенциал отрасли, накопленный в прошлые

десятилетия, а поднять всё это на новый уровень. В этом плане перспектива развития отрасли выглядит следующим образом:

1) Поэтапное повышение государственных расходов на здравоохранение до среднего уровня стран ОЭСР в 5-7% от ВВП, что можно рассматривать как промежуточную цель, учитывая, что в ведущих странах ЕС (Германии, Франции, Нидерландах) данный показатель составляет в районе 10 и более процентов. Начать, безусловно, следует с возвращения пропорции, характерной для периода до 2012-го года, когда рост расходов был остановлен. Здесь следует помнить, что повышение величины расходов вовсе не означает абсолютного убытка для национальной экономики. Напротив, косвенные убытки, связанные с ухудшением здоровья населения, суммарно оказываются куда выше, не только ухудшая чисто финансовые показатели, но и делая почти невозможным осуществление амбициозных программ по реиндустриализации, переходу к экономике инновационного типа, о приоритете которых регулярно заявляют представители политического руководства РФ. Кроме того, высвобождение у граждан средств, которые идут на получение платных медицинских услуг, позволяет увеличивать спрос в других секторах. Как ни парадоксально, повышение доступности и качества бесплатной (страховой) государственной медицины повышает и спрос на дополнительные медицинские услуги в частном секторе — тоже за счет высвобождения средств в семейных бюджетах.

2) Развертывание широкомасштабной программы регулярного мониторинга состояния здоровья граждан, проведение регулярных диспансеризаций. С одной стороны, для этого может потребоваться внесение изменений в трудовое законодательство (на период диспансеризации работодатель обязан предоставлять сотрудникам оплачиваемый выходной), с другой стороны, необходимо стимулировать к прохождению диспансеризации население как таковое. Здесь могут оказаться действенными как механизм премирования медицинских коллективов при повышении на их территории количества людей, прошедших обследование, так и мотивация самих пациентов. В частности, полезно привязывать количество бесплатных услуг в ОМС к частоте прохождения диспансеризации (равно как и лимит на обеспечение медикаментами по льготным ценам), в результате чего появляется возможность снизить нагрузку на личный бюджет. Возможно, к частоте прохождения обязательных медицинских процедур можно

также привязать и различные социальные выплаты (пособия на ребёнка, по безработице и т.п.), величину вычетов для подоходных налогов.

3) Задача восстановления от ущерба, причинённого здоровью нации последним этапом медицинской реформы, диктует потребность в скорейшем возвращении к дореформенному (2011-2012 годы) уровню ряда показателей: числу больничных организаций (6343), количеству больничных коек на душу населения (94,2 на 10 тыс. человек), станций скорой помощи (2912). При этом следует понимать, что из-за отмеченного в начале доклада инерционного эффекта преобразований реальная эффективность восстановленных объектов будет первое время ниже, чем она была до их сокращения.

4) Отказ от принципа подушевого финансирования медицинских учреждений. По факту внутренняя конкуренция за пациентов приводит к тому, что учреждения, в которых поток граждан, которым оказывается помощь, уже достаточно велик, находятся в заведомо выигрышной позиции, имея возможность постоянно улучшать своё положение. Что касается менее посещаемых организаций, то хронический дефицит средств приводит к закономерному падению качества оказываемой помощи, что является аргументом для их сокращения под предлогом неэффективности. Следует не упускать из виду, что далеко не все граждане, ранее обращавшиеся в подобные учреждения, перейдут куда-то ещё, скорее, часть из них просто откажется от получения медицинской помощи в принципе.

5) Следствия внутренней миграции, падающего платежеспособного спроса, растущей недоступности ипотечных программ приводят к необходимости частичного или полного отказа от привязки оказания медицинской помощи к месту регистрации. Паспорт гражданина РФ и медицинский полис должны стать единственными документами для получения квалифицированной помощи на всей территории Российской Федерации. Кампании по «добровольно-принудительной» регистрации пациентов в районных поликлиниках, проводимые сейчас в связи с системой подушевого финансирования

(создающие, помимо прочего, дополнительные очереди в медучреждениях), должны быть прекращены.

6) Следует основательно переработать методологию оценки эффективности работы системы здравоохранения. В качестве главных параметров должны выступать количество граждан, охваченных программами мониторинга здоровья, общие показатели смертности и ожидаемой продолжительности жизни, уровень заболеваемости по «приоритетным» видам болезней, доступность получения медицинских услуг.

7) Повышение реальной доступности медицинской помощи должно сопровождаться территориальной децентрализацией, направленной на охват населения везде, особенно в райцентрах, сельской местности, прочих областях с недостаточно качественным и разветвлённым дорожным сообщением. Один из основных целевых показателей здесь — это время ожидания скорой помощи, расстояние до ближайших поликлиник и крупных медицинских центров. В случае последних необходимо плотное сотрудничество с местными органами власти с целью организации регулярных маршрутов общественного транспорта. Необходимо также проведение специальных программ социально-профессионального стимулирования для медиков, работающих в отдаленных от крупных городских центрах районах, включая дополнительные отчисления государства в накопительный пенсионный фонд.

8) Никакая эффективная профилактика и качественная работа первичного звена здравоохранения (равно как и адекватное использование высокотехнологичных методов оказания помощи) невозможны без ликвидации хронического дефицита кадров в данном звене, оцениваемого экспертным сообществом в районе 50-60%. Государственные программы подготовки специалистов должны, во-первых, ликвидировать имеющийся дефицит, а, во-вторых, организовываться с запасом, имея в виду, что почти каждый третий врач в России сегодня находится в предпенсионном возрасте. При этом для уже действующих специалистов необходимо внедрение регулярно работающих программ повышения квалификации, к которым будут привязаны как перспективы карьерного роста, так и различные доплаты к основному окладу.

9) Дополнительные финансовые средства следует первым делом пустить на ликвидацию усиливающейся нехватки медикаментов в медучреждениях. В сравнении далеко не с самыми богатыми странами ЕС (бывшими коллегами России по Восточному блоку), сейчас подушевые затраты на медикаменты в РФ меньше в 4 раза. Весь необходимый набор препаратов должен быть гарантирован соответствующими статьями бюджетных расходов, а структура закупок по производителям откорректирована таким образом, чтобы там, где это возможно, содействовать реализации программ импортозамещения.

10) Повышение социального престижа и привлекательности профессии медика обязано идти параллельно с увеличением медианных доходов в данном секторе экономики. Во-первых, необходимо организовать эффективный мониторинг реально начисленных зарплат, способствуя сокращению неравенства доходов (например, между зарплатой главврачей и среднего медперсонала). Во-вторых, увеличение средних показателей дохода должно достигаться повышением уровня оплаты, а не производиться путём увеличения нагрузки по совместительству, высвобождением средств за счёт сокращения персонала, прочими статистическими манипуляциями. В-третьих, наибольшая часть оклада медицинских сотрудников должна быть гарантированной, а не оставаться на усмотрение главврачей и прочей региональной конъюнктуры.

11) Крайне важно добиться деbüroкратизации лечебного процесса. Для этого стоит не только радикально понизить «бумажную» нагрузку на врачей, но и отказаться от фиксированных нормативов на приём пациентов, которые не только приводят к значительному снижению качества оказываемой помощи, но и демотивируют самих сотрудников, делая работу крайне высокой социальной значимости фактически бесполезной. Частично успехов на этом направлении можно добиться путём внедрения электронной системы учёта, содержащей не только всю необходимую рабочую информацию, включая направления, рецепты, историю болезни, но и автоматизирующей заполнение новых табличных пунктов при очередном обращении граждан.

2.6 Усиление мер регулирования трудовых отношений и рынка труда

Говоря об эффективной модели социальной защиты населения, мы уже отмечали, что одним из важнейших факторов преодоления бедности должна стать практика, когда работающие граждане получают достаточно, чтобы прокормить себя сами и свои семьи. Примеры успешно развивающихся стран показывают, что наибольший эффект от социальной политики зачастую достигается не там, где государство просто раздает деньги всем поровну, а там, где параллельно с системой социальной защиты, государство стимулирует рост доходов работающей части населения. Политика роста доходов дает множественный положительный эффект: государство экономит на социальной помощи нуждающимся, растет общий спрос на рынке, повышается мотивация работников, растет производительность труда, сокращается уровень социальных девиаций (преступность, алкоголизм, конфликтность) и пр.

Однако успешность трудового регулирования заключается не только в совокупном увеличении заработных плат. Это и рост безопасности производства, сокращение рабочего дня, борьба за уважение к трудящимся со стороны менеджмента и бизнеса. Это отнюдь не второстепенные вопросы. На проблемы необходимо смотреть в комплексе. Рост продолжительности рабочего дня отрывает взрослых родителей от воспитания детей, что, как показал ряд экспертов от образования (Патриция Грэм), ведет к ухудшению успеваемости детей в школе, ухудшает климат в семье, способствует безнадзорности молодежи с соответствующими девиациями. Уровень травмоопасности, вредности производства напрямую сказывается на здоровье общества. Отсутствие конструктивности в трудовых отношениях так же дестабилизирует как трудовые коллективы, так и общество в целом.

В современной России государство самоустранилось от решения вопросов, связанных с трудовыми нуждами граждан. За последние годы ситуация не только не улучшилась, но по ряду позиций стала критической. В подавляющем большинстве регионов минимальный размер оплаты труда установлен ниже прожиточного минимума, т.е. работающие не могут обеспечить не только семью, но теоретически даже себя. Сокращение продолжительности рабочего дня вовсе не заявлено в качестве государственной задачи, хотя, по данным Организации экономического сотрудничества и развития, россияне вторые в Европе по продолжительности рабочей недели^[57]. Министерству труда фактически все равно, сколько часов рабочие трудятся, сколько

отдыхают, сколько их видят дома. Равно как и какое отношение они испытывают на рабочем месте со стороны начальства.

Первым шагом к урегулированию проблемы трудовых отношений должно стать выравнивание по стране минимальной оплаты труда с уровнем прожиточного минимума. Показательно, что это требование неоднократно формулировалось деятелями Федерации независимых профсоюзов России, но находясь при власти, их представители не предприняли необходимых шагов для достижения этой цели.

Работающий полный день человек не может получать меньше, чем ему необходимо на жизнь. Однако это минимум. Важно запустить механизмы, позволяющие работающим бороться за лучшую оплату своего труда, не на уровне бедности, но на уровне достатка. Таким механизмом уже был назван профсоюз. Сегодняшняя работающая Россия существует в реалиях Трудового кодекса, принятого в 2002 г. Еще тогда этот кодекс, заменивший советский КЗоТ, воспринимался профессиональным сообществом как сознательное ухудшение прав и возможностей рабочих по созданию профсоюза и организации активных коллективных действий с целью защиты своих прав. Сегодняшнее трудовое право имеет сильный дисбаланс в сторону работодателя. Крайне усложнены процедуры заключения коллективных трудовых договоров, создания первичных профсоюзных организаций на предприятиях. С 2002 г. созданы невыполнимые условия для проведения рабочими забастовок. Признанное во всем мире право рабочих остановить работу для борьбы за свои права в России нивелировано. Фактически разрешение на стачку рабочие должны получать от работодателя, до такой степени процедура забастовки забюрократизирована.

Именно поэтому необходим пересмотр трудового кодекса в сторону упрощения процедур создания профсоюза на предприятиях, заключения трудового кодекса и объявления забастовки (в том числе отраслевые забастовки и «забастовки солидарности»). Нужно запустить низовые процессы самоорганизации, позволяющие рабочим самим бороться за свои права и интересы.

Параллельно с усилением профсоюзного фактора, государству следует повысить эффективность своих собственных органов трудового регулирования – трудовых инспекций. Основными мерами здесь должны стать: увеличение штатов трудовых инспекций, увеличение зареботных плат специалистов, повышение требований к инспекторам, изменение принципов работы инспекции. Вместо акцента на проверку формальных показателей по графику, вроде заполнения документов по охране труда, акцентом работы трудовых инспекторов должен стать прием и проверка фактов в обращениях граждан, превентивная работа с персоналом компаний на предмет соблюдения их прав, наличия жалоб и предложений. Сильные трудовые инспекции в сочетании с работающими, активными профсоюзам должны стать надежными инструментами в борьбе работающих за свои интересы.

Принципиально важно учитывать региональные интересы и региональные условия, а также возможности для стимулирования занятости и управления процессами, происходящими на рынке труда. В регулировании занятости регион ограничен своим внутренним рынком труда, а возможности перераспределения ресурсов у него крайне малы. Тем более, у региона нет финансовых, а часто и кадровых ресурсов, нет и адекватных организационно-правовых форм для того, чтобы постоянно отслеживать ситуацию на рынках труда соседних регионов и организовывать переезд граждан «вслед за работой». Ограничены регионы и в создании новых рабочих мест. Существующее законодательство запрещает создание муниципальных государственных предприятий, что, кстати, является вопиющим нарушением принципа свободы предпринимательства. Эти законодательные ограничения должны быть отменены.

Индивидуальное и малое предпринимательство отчасти может решить проблему занятости, но оно невыгодно с точки зрения регионального бюджета, да и как форма занятости неустойчиво, близко к зоне социального риска. Еще одна возможность решения проблемы создания рабочих мест — привлечение инвестиций, строительство новых предприятий. Но это не всегда приводит к решению социальных проблем региона так, как ожидается, по ряду причин. Конкуренция между регионами за привлечение инвестиций ведет к поляризации между незначительным числом победителей и массой проигравших, что тянет вниз страну в целом. В таких обстоятельствах успех одного, даже случайный и временный, одновременно блокирует аналогичные возможности

развития у его соседей. Рассмотрим, как регионы могут объединять свои усилия, действуя по трем направлениям оптимизации рынка труда с точки зрения социально-экономического воспроизводства и развития региона.

1) Привлечение инвестиций для создания новых рабочих мест. Исследовав свои возможности экономического развития и привлечения инвестиций, регионы могут совместно выработать предложение, которое может быть гораздо привлекательнее. Кроме того, расширятся возможности для перераспределения трудовых ресурсов, расширения возможностей для решения проблемы занятости. Большинство возможностей для трудоустройства концентрируется в региональном центре, создание рабочих мест в районах и особенно в сельской местности не приводит к решению проблемы занятости в регионе, так как к созданию рабочих мест, то есть к строительству предприятий в районах не прилагается, как правило, развитая инфраструктура, и люди все равно предпочитают искать счастье в областном центре или даже перебираться в другие города, обычно в столицы, а на вновь построенные предприятия приходится иногда даже завозить трудовых мигрантов. Для того же, чтобы создать хотя бы минимально привлекательную инфраструктуру, у региона зачастую не хватает денег. А вот три региона уже могли бы не только объединить средства для осуществления инфраструктурного проекта вокруг нового предприятия, но и совместными усилиями организовать компанию по привлечению работников из наиболее проблемных населенных пунктов всех трех регионов.

2) Объединение региональных ресурсов в общий социально-инфраструктурный проект. Формирование совместных проектных бюджетов может встретить правовые препятствия, но если подать это как региональный проект, так как федеральный центр очень любит проектное финансирование, то тут есть возможности даже для привлечения средств из федерального бюджета. Часть средств должна целевым образом идти на социальные нужды, например, на развитие общественного транспорта внутри и между регионами — это тоже и рабочие места, и подготовка плацдарма к дальнейшему развитию, так как оживляет коммуникации внутри и между регионами.

3) Государственные фирмы содействия предпринимательству и социальное предпринимательство. Услуги социального и воспитательного характера (уход за детьми

и больными, репетиторство, помощь в реабилитации после болезни, индивидуальные тренерские услуги и т. п.) — не только предмет постоянного спроса, но еще и возможность для организации системы гибкой занятости для так называемых слаботзащищенных слоев населения — пенсионеров, семей с детьми, особенно с одним родителем, инвалидов и т. п. Государственная фирма, помогающая с поиском клиентов, с налогами и помещением, дающая свои гарантии и репутацию, могла бы дать преимущество на рынке услуг именно людям, дискриминированным объективно на рынке труда. В обмен на гарантированность доходов и, что очень важно, пенсионных отчислений многие согласились бы на белый доход, пусть и меньший, чем при индивидуальной «серой» деятельности. Белый доход означает увеличение налоговых отчислений, поступление дополнительных средств в пенсионный фонд. Отдельному региону во многих случаях создавать подобные организации было бы сложно, но на межрегиональном уровне с помощью создания типовых структур, увязанных между собой по сетевому принципу, это было бы легко сделать. Оптимальным подходом является создание межрегиональных ассоциаций по 3-5 областей. Подобные межрегиональные или региональные компании могли бы объединить и интегрировать индивидуальных предпринимателей, самозанятых и т. д. в целом ряде сфер: бытовые услуги, косметология, рекреационные услуги. При удешевлении межрегионального сообщения у этих фирм расширяется рынок сбыта за счет работы сразу в нескольких регионах.

2.7 Эффективная система управления социальной сферой – организационная, нормативная, кадровая политика

Говоря о программных и методологических рекомендациях по реформированию социальной сферы, нельзя забывать, что важная составляющая эффективной социальной политики – это структурно-организационные перемены. Мы говорили о том, что усиливающим фактором в неэффективности социальной политики служит непродуманная, нерациональная организация работы органов социальной защиты, здравоохранения, образования и трудового регулирования. Социальный блок нашего правительства – это победившая логика «менеджмента конъюнктуры» и микроменеджмента. Такая логика приводит к необоснованному росту руководящего и обеспечивающего аппарата, который не только не способствует повышению управляемости системы, но подавляет продуктивную часть работы. Подобная практика

продуцируется в отношении «центр управления – исполнители на местах». Руководящие верхи стараются всячески ужесточить иерархию управления, заставив каждого участника социальной системы (учителя, врача, соцработника) подчиняться бюрократическим правилам и исполнительской дисциплине. На практике это приводит к разбалансировке системы: принимаемые решения оторваны от реальности на местах, но они создают нестерпимое давление на исполнителей, ухудшая условия их работы. Усиливающим кризис социальной сферы фактором является монетаристский подход к развитию.

Социальное смешивается с коммерческим и перестает быть социальным.

В данном случае нужна абсолютно иная логика управления, «научный менеджмент» с одной стороны и опора на рядовых участников системы. Аппараты и органы управления должны подвергаться ревизии, где мотивом существования того или иного структурного подразделения или должностного лица является его функциональная значимость для работы всей системы. Лишних людей не может быть. Однако не только в людях дело. Раздувание штатов провоцируется самой логикой работы системы, где в погоне за высокими показателями, руководство ведёт работу через увеличение количества поручений, требований, распоряжений. Именно в выполнении растущего множества поручений заключается причина усложнения работы, ведущая к дефициту кадров. Руководители системы видят свою эффективность в количестве отданных вниз команд, рассчитывая, что чем их больше, тем лучше будет организована работа подчиненных. На деле такая стратегия полностью дезорганизует работу.

Альтернатива подобному поведению – управление методом определения стратегических параметров, создание общих инструкций для подчиненных (вместо ручного управления), нормативных рамок деятельности. Руководство должно сменить стратегию с «мы должны стремиться контролировать всё» на «мы должны грамотно организовать работу: задать для исполнителей правила игры и комплексно отслеживать конкретные результаты». Новая стратегия управления со временем выявит лишние звенья цепи управления, созреют условия для проведения объективной оптимизации системы.

Подобная стратегия может быть успешно реализована, если в неё будет включаться компонент, который можно было бы назвать «опора на низового работника». Подобное поведение предполагает большее распределение полномочий и ответственности в сторону рядовых специалистов как на центральном уровне, так и на местах. «Сделать рядовых сотрудников решением, а не проблемой» — таким мог бы быть девиз изменений. Необходимо дать низовым специалистам право самим принимать решения в рамках компетенции и заданных показателей, исходя из своего опыта, профессионализма и ответственности. Соответственно, требуется изменение работы руководства: не опека подчинённых, а организация работы коллективов.

Подобная практика должна быть инкорпорирована на места. Необходимо предоставить больше автономии, полномочий и ресурсов для социальных учреждений и служб (школ, больниц, социальных центров), увеличить их роль в определении наилучших способов предоставления социальных услуг населению. Ключевым принципом работы соответствующих министерств должна стать опора на отраслевые профессиональные сообщества, максимальное содействие их формированию и развитию, вплоть до проведения отраслевых конгрессов с передачей им права формулирования ряда вопросов социальной политики и принятия (утверждения) некоторых кадровых решений.

Задачей административного центра системы должно стать создание условий для того, чтобы рядовые сотрудники системы – учителя, врачи, социальные работники максимальное время могли уделять непосредственной работе и минимальное написание отчетов для вышестоящего руководства о проделанной работе. Связанный вопрос – отказ от препятствования работе независимых профсоюзов в бюджетной сфере. Необходимо не только запретить практики дискриминации профсоюзных активистов, но и способствовать их привлечению к выработке значимых решений на уровне служб, учреждений, социальных органов.

Для успешного функционирования социальной системы необходимо соединить в одном месте три составляющие: функции, полномочия и ресурсы. Необходимо уйти от ситуации, когда, нагружая регионы и муниципалитеты функциями социального развития, федеральный центр не обеспечивает под это ресурсное обеспечение. В плане муниципального уровня, декларативное закрепление на нем функций социального

развития вообще является фикцией, так как даже на нормативном уровне муниципалитеты не имеют полномочий для оказания влияния на работу систем здравоохранения, образования, работающих на их территории. Необходимо, чтобы функции муниципалитетов по социальному развитию территорий стали реальностью, необходима передача «на места» полномочий и соответствующих ресурсов.

Еще одним важным фактором изменения социальной политики является отказ от монетаристского подхода в управлении социальной сферой. Показатели коммерческой рентабельности должны быть убраны из числа показателей эффективности работы социальных служб и учреждений. Коммерциализация социальных «услуг» не решает проблемы финансирования бюджетной сферы, так как эти средства крайне ограничены, а введение платных услуг просто ведет к массовому отказу от них населения, одновременно ухудшая работу системы. Вместо комплексной помощи получается ограниченный набор бесплатных мер, не дающих эффекта. Такова ситуация, например в здравоохранении, когда, сталкиваясь с тем, что одни услуги бесплатные, другие платные, малообеспеченные граждане не могут качественно поправить свое здоровье и нередко вообще отказываются от расходов на медицинскую помощь (по крайней мере до тех пор, пока она не станет неизбежной). При этом попытка увязать между собой бесплатную помощь с сопутствующими ей и неизбежными платными услугами ведет к тому, что многие вынуждены отказываться от бесплатной помощи, которая на деле таковой не является.

Общим правилом должно стать: все предоставляемые государством социальные услуги бесплатны. Государственные социальные служащие не могут брать деньги с населения ни за что. Такая практика не отменяет наличия частного коммерческого сектора образования, здравоохранения, социального обслуживания, позволяющего потреблять услуги с лучшим сервисом, однако право на социальную помощь остается именно гарантией, а не платной услугой. Выбор в пользу платных услуг в такой ситуации оказывается в самом деле свободным, а не вынужденным.

То же самое касается принципа подушевого финансирования бюджетных учреждений, оно должно быть категорически отменено. Качество социальных услуг (школ, больниц, детских садов) не должно зависеть от размещения в сельской или городской местности, в

регионах или центре страны. Поскольку подушевое финансирование стимулирует школы к увеличению числа учеников в классе (и нагрузки на учителя), препятствует отчислению неуспевающих студентов, способствует переполненности больничных палат и т. д., оно является фактором, непосредственно работающим на ухудшение качества здравоохранения и образования.

Вместо валовых показателей оценки эффективности (из которых вычисляется финансирование), необходимо больше опираться на оценки, даваемые внутренними коллективами, местными сообществами, населением. При этом принципиально важно делать ставку не на несколько «успешных» проектов, потребляющих львиную долю ресурсов, а именно на резкое повышение среднего уровня, вкладывая дополнительные средства в развитие провинциального образования и здравоохранения, в первую очередь именно в отстающих, депрессивных регионах, поскольку это становится фактором их экономического и социального возрождения.

Необходима комплексная социальная политика, реализуемая с помощью увязывания различных факторов — от дифференцированных пенсионных программ и стимулирующих накопительных пенсий и льгот для работников социально значимых сфер, до вложения средств в инфраструктурные проекты, непосредственно связанные с проектами социальными (например, увязка развития транспорта с размещением больниц, школ, библиотек, музеев и проч.).

Рационализация системы управления социальным блоком, работа на основании критерия оказания качественной бесплатной социальной помощи населению, привлечение низовых работников и трудовых коллективов к выработке решений по развитию социальной сферы – это те основные, базовые принципы, руководствуясь которыми можно решительно повысить эффективность работы социальной системы.

Правительство и общество должны осознать, что в современном обществе подъем социальной сферы сам по себе становится одним из важнейших факторов экономического роста. Даже такие задачи как замещение импорта, стимулирование собственного технологического развития, обеспечение экономики квалифицированными

кадрами и т. д., не могут быть успешно решены без соответствующей социальной политики. Поддержка именно беднейших слоев населения и «отстающих» регионов, которые одновременно оказываются в наибольшей степени ориентированы на потребление отечественной (местной) продукции и на раскрытие собственных, локальных возможностей, является важнейшим фактором преодоления экономического кризиса. До тех пор, пока неолиберальные министры, принципиально, по самой сути своей методики неспособные понять и принять эти стратегические задачи, не будут заменены новыми, ориентированным на поддержку социального развития кадрами, нет никаких оснований надеяться на решение структурных проблем нашей страны.

Заключение

Статистические данные, международные рейтинги, оценки общественности и профессионалов — всё это свидетельствует о глубочайшем кризисе социальной политики в России. Этот кризис имеет целый ряд причин, внешних по отношению к этой сфере (неолиберальная экономическая политика, ориентированная на внешние рынки и экспорт сырья вместо промышленного развития, мировой кризис, падение цен на нефть). Однако утверждать, будто нынешние проблемы вызваны исключительно подобными факторами, было бы глубоко неверно. Более того, в среднесрочной перспективе можно было говорить об относительно благополучных условиях для социального развития, поскольку его бюджетное финансирование до 2014-2015 гг. в целом было удовлетворительным. Основные причины кризиса надо искать не во внешних факторах, а в избранной стратегии, которая была усугублена множеством бюрократических ошибок и последовательным игнорированием специфики соответствующих отраслей со стороны управленцев.

Таким образом, можно говорить не только о порочной практике неолиберального подхода к социальной сфере, что экспериментально доказывается плачевными результатами данной политики, но и о конкретных виновниках происходящего — министрах социального блока. Их ответственность, однако, не сводится просто к управленческим ошибкам, некомпетентности и к враждебному игнорированию профессиональных сообществ. Вернее, все эти обстоятельства лишь являются закономерными следствиями или побочными эффектами общего подхода, основанного на

попытке внедрения критериев коммерческой эффективности и бюрократического формализма именно в те сферы, которые в наименьшей степени этому соответствуют. Хуже того, в условиях ухудшающейся внешней экономической конъюнктуры, когда активизация социальной политики и радикальное расширение мер социальной поддержки населения (равно как и инвестирование средств в развитие образования, здравоохранения, культуры и т. д.) является важной частью общей антикризисной политики, способом поддержать внутренний спрос и тем самым демпфировать кризис, социальный блок правительства проводит политику жесткой экономии. Тем самым меры, принимаемые в социальной сфере, не только не создают противовеса экономическому кризису, но, напротив, усугубляют и углубляют его, сокращая в экономике совокупный спрос.

Разумеется, социальный блок правительства стремится перекладывать ответственность за происходящее на финансовые власти, которые выделяют недостаточно денег. В самом деле «бухгалтерский» подход министерства финансов, отказывающегося в достаточных вложениях социальной сфере, является серьезной проблемой не только для социальной политики, но и для экономики в целом. Тем не менее, как показывают данные относительно благополучных 2012-2013 годов, разрушительные социальные (вернее, антисоциальные) меры в области здравоохранения, образования и пенсионной системы планировались и начинали реализовываться уже тогда, хотя финансовое положение государства было куда лучшим, а Минфин куда более щедрым. Можно сказать, что финансовая недостаточность социальной сферы в 2014-2015 гг. используется соответствующими правительственными ведомствами скорее как алиби или обоснование для реализации планов неолиберальных реформ, которые были намечены и начаты гораздо раньше.

Положение дел усугубляется тем, что снижение финансирования оказывается поводом для структурного разгрома в здравоохранении, образовании и науке, а также в системах управления социальной сферой. Речь идет не о сокращении расходов и экономии средств, а о том, что под предлогом недостаточного финансирования уничтожаются целые организации, закрываются направления работы. Система социальной политики, которая была последовательно интегрированной в советское время, не только окончательно утрачивает целостность и взаимосвязанность (это происходило на

протяжении всего постсоветского периода), но и совершенно разбалансируется, население утрачивает доверие к государственным структурам, профессионалы оказываются противопоставлены людям, принимающим решения. ***Не только нехватка бюджетных средств не является главной причиной кризиса социального сектора, но хуже того, проводимая социальная политика существенно усугубляет экономическую ситуацию, в конечном счете углубляя кризис, сокращая совокупный спрос, блокируя инициативу граждан, ухудшая инвестиционный климат для малого и среднего бизнеса, деморализуя и демотивируя работников.***

Подводя предварительные итоги реформирования социальной сферы, можно констатировать, что она оказалась неэффективна даже в решении тех весьма спорных задач, которые перед собой поставила. При общем сокращении финансирования эффективность вкладываемых в систему денег стремительно падает, управляемость понижается, вместо установления тотального контроля получается хаос.

Надо признать, что нынешние министры получили систему в далеко не идеальном положении, но они своими действиями не только не исправили ситуацию, а, напротив, резко ухудшили её, приведя социальную политику к развалу.

Постоянно повторяемые утверждения, будто проводимая политика безальтернативна или что принимаемые правительством меры оказываются неизбежными и необходимо-вынужденными в условиях кризиса, не соответствуют действительности. Несколько упрощая вопрос, можно утверждать, что для выработки основ более или менее целесообразной социальной политики было бы достаточно, отследив основные меры и решения команды Голодец, сделать всё наоборот. Альтернатива может и должна строиться на принятии нескольких ключевых принципов, которые мы постарались обозначить в данном докладе.

В условиях кризиса нужно не свертывание социальной политики, а напротив, расширение её сферы, радикальная экспансия. Но даже в условиях ограниченного и сокращающегося финансирования основная задача должна состоять именно в

сохранении имеющихся структур и их потенциала. Экономия средств может достигаться не за счет ликвидации работающих звеньев в низу, а за счет оптимизации управления на высшем уровне системы. Точно так же оптимизация возможна и необходима, но должна быть реализована не с помощью механического слияния организаций и закрытия целых направлений работы. Эффективность системы строго пропорциональна её интегрированности, она зависит от установления работающих связей и обеспечения взаимной поддержки между её элементами, тогда как нынешняя политика эти связи разрушает. Необходимо поэтому не стимулировать конкуренцию между элементами системы, а напротив, способствовать налаживанию их кооперации, получая за счет такого подхода оптимизацию использования ресурсов и экономию средств. Подушевое финансирование в образовании, здравоохранении и других сферах должно быть заменено ценностно-целевым подходом, когда средства распределяются в соответствии с четко определенной иерархией целей и задач (как специфичных для конкретной отрасли, так и общесоциальных, региональных, государственных).

Ставку надо делать не на создание нескольких образцово-показательных (а зачастую и показушных) учреждений в центре, а на развитие плотной и качественной инфраструктуры на местах, не на выращивание нескольких «чемпионов» и «лидеров», а на фронтальное повышение общего среднего уровня (при котором многие нынешние «чемпионы» быстро обнаружат свою истинную сущность как привилегированных «троечников»). Необходимо, наконец, ориентироваться на мнения и самоорганизацию профессиональных сообществ, принимая все основные решения, включая кадровые.

Альтернативная социальная политика возможна и необходима, но она не может быть реализована без радикальной смены управляющих кадров. В условиях, когда министры социального блока правительства показали себя не только некомпетентными управленцами, не понимающими специфики контролируемой ими сферы, но и оказались в состоянии перманентного конфликта с профессиональными сообществами, оздоровление ситуации не может быть достигнуто без радикальной кадровой чистки на высшем уровне, включая публичное наказание виновников разрушения социальной сферы.

Авторы:

Б.Ю. Кагарлицкий (руководитель коллектива)

А.В. Очкина

В.Г. Колташов

А. Симоянов

Д. Григорьев

Редактор:

К. Волгин

[1] ВЦИОМ <http://www.levada.ru/30-01-2015/naibolee-vazhnye-i-ushchemlyaemye-prava>

[2] ВЦИОМ <http://www.levada.ru/18-09-2014/udovletvorennost-sistemoi-obrazovaniya>

[3] ВЦИОМ <http://www.levada.ru/17-09-2014/udovletvorennost-sistemoi-zdravookhraneniya>

[4] ВЦИОМ <http://www.levada.ru/29-08-2012/pensionnaya-reforma>

[5] Рейтинг образования <http://qtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info>

[6] <http://lenta.ru/news/2012/11/27/sistem/>

[7] Рейтинг здравоохранения http://www.gazeta.ru/science/2014/09/22_a_6231105.shtml

[8] <http://nonews.co/directory/lists/countries/health>

[9] <http://polit.ru/news/2014/10/01/olderindex/>

[10] <http://gtmarket.ru/news/2014/04/14/6688>

[11] http://www.businessclass.md/news/Indeks_chelovecheskogo_razvitiya_v_stranah_mira_2014_goda/

[12] <http://www.education-medelle.com/articles/kachestvo-podgotovki-schkolnikov-pisa-2012.html>

[13] <http://www.oecdcentre.hse.ru/newsletter1.8>

[14] См. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156911/

[15] Подробное рассмотрение пенсионного вопроса в России было произведено ИГСО в Докладе «Пенсионная система в России: тупики бюрократических реформ и перспективы преобразования». Опубликован в журнале «Левая политика», 2015, №24. Электронная версия: http://igso.ru/articles.php?article_id=543.

[16] См. <http://primgazeta.ru/news/more-than-50-of-people-in-our-region-do-not-believe-in-retirement>

[17] См. http://www.oreanda.ru/common/events/Opros_rossiyane_ne_veryat_pensionnomu_k_alkulyatoru/article740190/

[18] <http://web.archive.org/web/20090601054852/http://premier.gov.ru/events/723.html>

[19] <http://www.gazeta.ru/business/2015/04/02/6622845.shtml>

[20] <http://bs-life.ru/finansy/nalogy/esn2013.html>

[21] www.minzdravsoc.ru/pensions/razvitie/9

[22] <http://www.forbes.ru/news/294057-qolodets-isklyuchila-povyshenie-pensionnogo-vozrasta-ranshe-2018-goda>

[23] См. <http://pensionreform.ru/9016>

[24] См. <http://www.currenttime.tv/content/article/26833736.html>

[25] См. <http://rueconomics.ru/50913-glas-naroda-protiv-lyubiyh-pensionnyih-reform/>

[26] См. <http://chelfin.ru/text/infografika/714950.html>

[27] НИИ Социологии РАН, «Бедность и неравенства в современной России: 10 лет спустя», стр. 76, Москва 2013.

[28] См. <http://www.newsru.com/russia/21feb2008/opros.html> ; <http://www.banktest.ru/vse-sobytiya-dnya/vciom-kazhdyj-vtoroj-oproshennyj-ozhidaet-rosta-chisla-bednyx-v-rossii.html> ; <http://www.levada.ru/18-12-2014/rol-qosudarstva-v-realizatsii-sotsialnoi-zashchity-naseleniya> .

[29] Михаил Зурабов был министром здравоохранения и социального развития РФ с 2004 по 2007 год. На этом посту его сменила Татьяна Голикова, находившаяся на нем до 2012 года.

[30] <http://www.inpharm.ru/lekarstvennoe-obespechenie-lgotnikov-v-rf-nedofinansirovano-v-tri-raza>

[31] <http://rusplt.ru/society/bareryi-dlya-invalidov-ne-ischezli-17150.html>

[32] <http://www.kommersant.ru/doc/2186520>

[33]<http://www.kommersant.ru/doc/2773776>

[34] Нищета – состояние крайне материальной нужды, не позволяющей человеку удовлетворить даже базовые физиологические и социальные потребности.

[35]

[36]

[37]

[38] Данные за 2014 г. см. <http://total-rating.ru/27-rashody-na-zdravoohranenie-v-stranah-mira.html>.

[39] Согласно данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в июне 2015 г. численность экономически активного населения составила 76,5 млн человек, или 52% от общей численности населения страны, в их числе 72,4 млн человек, или 94,6% экономически активного населения были заняты в экономике и 4,1 млн человек (5,4%) не имели занятия, но активно его искали (в соответствии с методологией Международной Организации Труда (МОТ) они классифицируются как безработные). В государственных учреждениях службы занятости населения зарегистрировано в качестве безработных 1,0 млн человек. За последние 15 лет уровень безработицы, рассчитываемый по методологии МОТ, снизился с 10,6% в 2000 до 5,4% в 2015 (данные на июнь). За 15 лет снижение было почти монотонным, не считая периода 2008 - 2010 года, когда наблюдался небольшой рост безработицы. Заметим, что в России существует две статистики безработицы: официальная, отражающая численность зарегистрированных в Службах занятости, и статистика по методологии МОТ, показывающая долю лиц, не имеющих работы, нуждающихся в трудовом доходе, занимающихся активным поиском работы и готовых приступить к работе в обследуемую неделю. Статистика безработицы по методике МОТ в отличие от официальной включает пенсионеров и студентов очных отделений, если они отвечают перечисленным критериям. Статистика МОТ в 3-4 раза выше официальной. Однако и она не учитывает особенности российского рынка труда:

высокая доля рабочих мест с относительно высокими квалификационными требованиями и с оплатой труда, равной прожиточному минимуму и не намного выше, длительные отпуска без сохранения содержания для работников предприятий-банкротов, не решающихся уволиться, чтобы не потерять надежду получить долги с предприятия, но реально не имеющих трудового дохода, относительно высокая доля наёмных работников, работающих по гражданско-правовым договорам или вовсе без оформления трудовых отношений. **Именно поэтому статистика безработицы даёт не полное представление об остроте конкуренции за рабочие места с достойным уровнем заработной платы и правовых гарантиях занятости.** Данные о безработице в России см.: Трудовые ресурсы: Федеральная служба государственной статистики, официальный сайт. Дата обновления: 18.05.2015 URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#. Дата обращения: 01.08.2015.

[40] С 15.02.2014 года вступил в силу Федеральный закон от 03.02.2014 № 11-ФЗ «О внесении изменений в статью 108 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"». В соответствии с изменениями статья 108 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» дополнена положением, предоставляющим лицам, которым была присвоена степень «дипломированный специалист», право на продолжение обучения по основным образовательным программам магистратуры за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета. Лица, которым была присвоена квалификация «специалист», могут поступить на обучение по образовательной программе магистратуры только на места по договорам с оплатой стоимости обучения.

[41] Бюджетные места в магистратуре, куда могли поступать и специалисты (тогда, к слову, массового выпуска бакалавров в стране ещё и не было, первый массовый выпуск состоялся в 2014 и 2015 годах), были открыты по решению президента Дмитрия Медведева с целью смягчения последствий для молодёжи наступившего в 2008 году экономического кризиса.

[42] Структура и содержание индивидуальных и организационных рейтингов всё время меняется, как и лицензионные требования для открытия новых направлений бакалавриата и магистратуры. Также не постоянен перечень рецензируемых научных

изданий, публикация в которых обязательна для получения ученых степеней и званий. Положение о порядке присвоения ученых званий, утвержденное Правительством РФ в постановлении № 1139 от 10 декабря 2013, существенно усложняет получение званий доцента и профессора и, кроме того, вводит ряд требований, противоречащих сложившейся ранее практике, на которую ориентировались кандидаты и доктора наук, строя свою преподавательскую и научную карьеру.

[43] Министерство образования и науки. Стандарт педагога. URL: [http://минобрнауки.рф/документы/3071/файл/1734/12.02.15-Профстандарт_педагога_\(проект\).pdf](http://минобрнауки.рф/документы/3071/файл/1734/12.02.15-Профстандарт_педагога_(проект).pdf). Дата обращения: 01.08.2015.

[44] До этого реформа была более плавной или, как с упрёком говорили реформаторы, непоследовательной.

[45] Между выборами и забастовкой / Левая политика / аналитический журнал №3-4, 2008, С 37.

[46] <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115241>

[47] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/working_conditions/#

[48] <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115092>

[49] <http://www.levada.ru/12-02-2015/rol-sotsialnykh-institutov>

[50] http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/36.htm

[51] <http://tass.ru/obschestvo/1965213>

[52] <http://rbcdaily.ru/society/562949986435812> ; <http://expert.ru/2013/04/4/vmeste-protiv-nalogov/> .

[53] <http://trudprava.ru/monitoring/1425>

[54] Микроменеджмент – стиль управления, характеризующийся стремлением руководства к тотальному контролю за работой подчинённых сотрудников и подразделений:

<http://hr-portal.ru/article/mikromenedzhment-nevynosimye-otnosheniya-s-nachalnikom>.

[55] <http://www.regnum.ru/news/economy/1904099.html>

[56] http://rabkor.ru/columns/events/2015/01/12/rus_economy/

[57] <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/08/10/604261-ot-redaktsii-mnogo-i-ploho>