

## Конференция «ПЯТЬ ЛЕТ РЕФОРМЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ИТОГИ»

В рамках V Московского экономического форума, состоявшегося 30-31 марта 2017 г. на базе МГУ имени М.В. Ломоносова, прошла конференция «5 лет реформе социальной сферы: итоги», организаторами которой выступили Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН и Институт экономики РАН. Тема конференции не случайна — инициаторы ее проведения убеждены: современной России нужна не только экономическая стратегия, но и принципиально иная социальная доктрина. Разработка последней невозможна без анализа результатов реформы бюджетных организаций социальной сферы, стартовавшей пять лет назад со вступлением в силу Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. и принятием в 2011-2012 гг. новых законов об образовании, охране здоровья и др.

Модераторами конференции — д.э.н., зам. директора ИСЭПН РАН по научной работе **Александровой Ольгой Аркадьевной** и д.э.н., заведующей Центром политики занятости и социально-трудовых отношений ИЭ РАН **Соболевой Ириной Викторовной** — были обозначены следующие вопросы для обсуждения. С чем связан отказ от понятия «социальные блага» и переход к «социальным услугам»? Кто является главным интересантом реформ социальной сферы: общество, бизнес, государство? Подтвердились ли опасения, высказывавшиеся в 2010 г. на этапе принятия закона №83-ФЗ? Кто выиграл, и кто проиграл от реформы социальной сферы? Как она повлияла на доступность и

качество социальных услуг? Содействует ли она решению демографических проблем? Позволяет ли обеспечить экономику квалифицированными кадрами? Что происходит с реформированием науки, насколько реформа академического сектора позволяет науке развиваться и генерировать так называемую интеллектуальную ренту, и происходит ли ее реинвестирование в общественное развитие? Что сегодня представляют собой главные вызовы для социального государства? Как на эти вызовы отвечает, с одной стороны, Россия, а с другой — страны, которые являются признанными лидерами с точки зрения социального развития? И, наконец, какими должны быть исходные постулаты социальной доктрины государства, которое ставит перед собой задачу устойчивого и долгосрочного развития?

Первый доклад **Федотовой Валентины Гавриловны**, д.филос.н., главного научного сотрудника Института философии РАН был посвящен общему анализу проблем, связанных с реформированием социальной сферы. На взгляд докладчика, этому процессу, *во-первых*, сопутствует проблема отсутствия выстроенных каналов взаимодействия государства и общества — государству следует включать представителей целевых групп населения в процесс обсуждения и принятия решений относительно сфер и механизмов реформирования. *Во-вторых*, реформы базируются на низком горизонте планирования — реформирование зачастую начинается еще до момента, когда определены задачи. Кроме того,

реформы характеризуются директивностью и непоследовательностью, иллюстрацией чего может служить, например, пенсионная реформа. Наконец, имеется проблема кадрового обеспечения реформ. Более подробно докладчик остановилась на реформах в сфере науки — структурных изменениях в академических учреждениях; введении возрастных цензов для занятия определенных научно-административных должностей и для приема аспирантов; широким применении наукометрических показателей для оценки результативности научной работы и т.д. При этом **В.Г. Федотова** отметила, что, поскольку до сих пор не сформировано единого представления, какое общество мы хотим построить, наука продолжает оставаться площадкой для экспериментов. Таким образом, для того, чтобы реформы были эффективными, необходимо долгосрочное планирование, которое должно найти отражение в обобщающем документе, подготовленном Правительством РФ.

**Ждановская Александра Александровна**, аспирант кафедры политической экономии РЭУ им. Г.В. Плеханова и эксперт «ВТО-информ» посвятила свое выступление влиянию, которое на реформы в социальной сфере оказывают международные финансовые институты и торговые организации, в частности, МВФ и ВТО. Как страна-участник Россия обязана выполнять условия, отраженные в «Соглашении по торговле и услугам» (ГАТС ВТО) — неотъемлемой части Соглашения о присоединении к ВТО. В докладе были представлены результаты анализа «Перечня специфических обязательств по услугам» применительно к РФ, которые, по мнению **А.А. Ждановской**, позволяют сделать вывод о том, что требования

ГАТС ВТО ведут к отказу от концепции социального государства. Один из основных принципов данного документа — «принцип непрерывной либерализации», или иными словами непрерывное открытие для международного бизнеса таких сфер, как образование, здравоохранение и др. Соответственно, эти сферы начинают рассматриваться как рынки, а результат деятельности учреждений образования, здравоохранения и т.д. — как услуги, а не как инструмент реализации социальных прав. Отказаться от либерализации страна — участница ВТО может только через 3 года и лишь при условии выплаты компенсации инвесторам за настоящие и будущие потери, при этом один из вариантов компенсации — открытие другой сферы. Таким образом, подчеркнула докладчик, одно из важнейших последствий вступления России в ВТО состоит в том, что, присоединяясь к ГАТС ВТО, она принимает правила игры, при которых общественные блага — не часть социального государства (сфера, регулируемая национальным государством в рамках самостоятельно определяемой социальной политики), а объект торга между странами-членами ВТО. Это — два принципиально разных подхода с принципиально разными последствиями для государства и общества. «Соглашение ГАТС» входит в противоречие с правами человека — на образование, на медицинскую помощь, пресную воду и т.д. Следование требованиям ГАТС по превращению общественных благ в платные услуги лишит широкие слои населения, частично или полностью (беднейшие группы), элементарных социальных благ. В частности, по прогнозам Комиссии ООН по правам человека, приватизация в области здравоохранения может вести к по-

явлению медицины для богатых (частной) и медицины для бедных — государственной, но с явно недостаточным финансированием.

Заместитель директора ИСЭПН РАН по научной работе, д.э.н. **Александрова Ольга Аркадьевна** начала свое выступление с пояснения названия конференции. Реформам социальной сферы, конечно, не пять, а двадцать пять лет, но именно в последние пять лет кардинально изменились принципы работы социальной сферы. Сталкиваясь с издержками реформ, многие, включая работников этой сферы, полагают, что это — следствие их спонтанности и непродуманности. Однако те, кто анализирует реформы образования, здравоохранения и т.д. профессионально и в течение всего постсоветского периода, вынуждены говорить об их продуманном и целенаправленном характере. Противоречивыми они кажутся, только если соотносить результаты реформ с «красивыми» декларациями, провозглашающими в качестве целей повышение доступности и качества «социальных услуг». Если же судить о результатах реформ по их концептуальным основам и закладываемым механизмам, то их истинная цель — сокращение бюджетных расходов и удовлетворение интересов коммерческих структур, в том числе, иностранных, оказывается вполне логичной. В качестве примера докладчик привела реформу бюджетных учреждений. На этапе принятия закона №83-ФЗ его оппоненты в лице профсоюзов работников образования и здравоохранения, а затем и руководители учреждений социальной сферы в один голос прогнозировали сокращение числа учреждений и резкий рост платности, что в условиях низкой платежеспособности населения не может не привести к сниже-

нию доступности «социальных услуг». Однако услышаны они не были, поскольку главными, хотя и не декларируемыми задачами как раз и были «оптимизация» и коммерциализация социальной сферы, и эти задачи полностью решены. Другой пример — обязательность с 2012 г. выхаживания новорожденных, родившихся на ранних сроках беременности и с экстремально низкой массой тела. Казалось бы, парадокс: затрачивая на строительство перинатальных центров, реанимацию и первоначальное выхаживание этих детей огромные средства, государство тут же, ссылаясь на нехватку средств, «оптимизирует» медицину материнства и детства (и даже вновь планирует упразднить педиатрическое звено) и системе коррекционного образования, при том что и педиатры, и статистика говорят о значительном количестве разнообразных патологий, которыми страдают такие дети, число которых по разным причинам будет лишь нарастать. Но если предположить, что за подобным нововведением стоят коммерческие интересы зарубежных поставщиков медицинского оборудования, фармацевтических препаратов и т.п., то многое становится понятным.

Заведующая Центром политики занятости и социально-трудовых отношений ИЭ РАН, д.э.н. **Соболева Ирина Викторовна** отметила противоречивость процесса реформирования социальной сферы, обусловленную отсутствием консенсуса в понимании целей реформ. Риторика расходится с практикой: декларируется, что необходимы инвестиции в социальную сферу, однако реформы предполагают обратное; провозглашается, что необходимо усилить ответственность государства, однако реформы опираются на принцип «человек

должен отвечать за себя сам». Среди ключевых вызовов социальной политике докладчик, прежде всего, отметила рост нестабильности занятости. При этом в период кризиса зарплата падает сильнее, чем доходы населения, что означает рост трансфертов. Это идет вразрез с указанным выше принципом, в условиях крайне низкого уровня зарплаты он невыполним. Ситуация порождает гипертрофированный интерес работников к высоким заработкам (и далее — к стабильности), а весь прочий обширный комплекс проблем в трудовой сфере из их поля зрения уходит. А, значит, уходит и из фокуса внимания органов власти, тогда как 25% работников испытывают на своем рабочем месте постоянное воздействие вредных факторов и столько же — стресса. Отсюда — выбор методов реформирования. Одна из самых «громких» реформ — повышение оплаты труда учителей и врачей до среднего уровня по региону, однако ее положительный эффект нивелируется средствами, за счет которых это обеспечивается. Большие риски вызывает процесс так называемой монетизации социальной сферы: рыночная логика входит в плоть и кровь социальной политики, «социальное благо» замещено «социальными услугами». Но в образовании, здравоохранении и т.п. рыночная конкуренция либо в принципе невозможна, либо ее возможность ограничена: потребитель не способен компетентно оценить качество и выбрать лучшего поставщика услуг. Подытоживая свое выступление, **Соболева И.В.** подчеркнула: среди трех блоков социальной политики приоритетным является обеспечение достойной занятости, что означает не столько зарплату, сколько условия, создающие возможность профессиональной самореали-

зации, повышения производительности труда и на этой основе обеспечения достойной зарплаты. Второй — развитие социальных отраслей. Третий блок — трансферты. При развитии первых двух блоков третий сужается автоматически, и социальная сфера становится более эффективной.

Совместный доклад д.полит.н., профессора кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова **Григорьевой Натальи Сергеевны** и д.э.н., зав. Центром экономической теории социального сектора ИЭ РАН **Чубаровой Татьяны Владимировны** касался оценки последствий реформ российского здравоохранения на основе результатов ретроспективного и межстранового анализа. В дореволюционный период были реализованы две эффективные новации: реформа 1861 г. — в рамках земской медицины открытие медицинского пункта в каждом селе; реформа 1911 г. касалась фабричной медицины, когда медицинская помощь на предприятии стала оказываться в обязательном порядке за счет работодателя. Реформы сегодня, напротив — сокращение медицинской помощи на селе. В 1917 г., после революции, была предпринята неудачная попытка внедрения страховой системы, в силу чего началось формирование единой государственной системы здравоохранения. В 1990-е гг. был выбор — либо частичное реформирование советской системы, либо ее разрушение и построение страховой системы. Выбрали второе, при этом декларировалось: медицинское страхование даст дополнительные средства. При том что аксиомой является иное: в условиях переходного периода медицинское страхование никогда не дает дополнительных средств.

Вторая часть доклада ученых была посвящена показателям здоровья населения, состоянию системы медицинской помощи, современным вызовам здравоохранению. Налицо ряд так называемых ловушек реформирования. Одна из них: при нехватке средств Россия выбрала более затратную модель, и при этом берется курс на экономию бюджетных расходов, тогда как сегодня они составляют лишь 3,5% ВВП (в 1970-е гг. — 6,8% ВВП), что в два раза меньше, чем в развитых странах. Снижается численность врачей и медсестер, число посещений АПУ и койко-мест в стационарах. В результате оптимизации еще более усугубился дефицит врачей в первичном звене, хотя по сравнению с развитыми странами их доля сегодня крайне низка. Второй парадокс: законы, внедряющие механизмы, принимаются раньше, чем законы концептуального характера — верный признак отсутствия планирования. Третий момент: наблюдается двукратный рост частных расходов на здравоохранение (по данным ВОЗ) — за 10 лет, с 2005 по 2015 гг., объем платных услуг на душу населения вырос в рублях в 5 раз, притом, что медицина — сфера, где невозможно оказать услугу самому себе. И в этих условиях Минздрав РФ использует не директивный, а рекомендательный механизм. Общие выводы: наработки советской модели отброшены, при том что в России сильны традиции именно государственной системы здравоохранения, попытки же внедрения страхового принципа трижды терпели неудачу. 1990-е гг. были для российского здравоохранения критическими, начало XXI века характеризуется обострением проблем и риторикой о необходимости изменений. Эти изменения активно внедряются, однако при этом игнорируется

успешный опыт — как собственный (дореволюционный и советский), так и зарубежный.

**Федотова Надежда Николаевна**, д.социол.н., профессор кафедры социологии факультета международной журналистики МГИМО (У) МИД России посвятила доклад отсутствию при проведении реформы бюджетной сферы единых целевых ориентиров. В официальных документах стран, которые, как и Россия, позиционируют себя как социальное государство, всегда обозначаются 2-3 целевых показателя, формирующих социальную политику. Например, в Голландии это солидарность и равенство. В России же ни в одном основополагающем документе подобных ориентиров нет, что свидетельствует об отсутствии ценностного консенсуса. При этом вызвавшие необходимость реформирования идейные и макроэкономические условия у большинства стран были одинаковыми. *Во-первых*, это глобализация с перераспределением прибылей в ТНК и ее социальные последствия — безработица, миграция, нищета, которые концентрируются в рамках национального государства и отныне становятся основной зоной его ответственности: «карманы у государств все более пустеют — а проблем все больше». *Во-вторых*, — старение населения. Но и здесь возможны эффективные решения: например, в Голландии пенсионный возраст — 67 лет, возможен и более ранний выход на пенсию, однако работодатели, удерживающие от этого работников старше 60-ти лет, получают налоговые льготы. Результат единой стратегии, продуманной политики и использования новых инструментов — эффективная экономика Голландии. Третья проблема — сокращение темпов роста. В России к этому добавились ценностные дисфункции, про-

блемы переходного периода. И если в Голландии обеспечивают «подушку занятости», то в России — скудную финансовую «подушку безопасности». Таким образом, одна из главных проблем наших реформ — отсутствие идейного контекста или, иначе говоря, образа будущей России.

Доклад д.э.н., профессора, руководителя Департамента актуарных расчетов ПФР, гл. научного сотрудника ИСЭПН РАН **Соловьева Аркадия Константиновича** был посвящен проблемам пенсионной реформы. Истоки нынешнего неблагополучия в сфере пенсионного обеспечения докладчик связывает с процессами, имевшими место в 1990-х гг., когда исчезли общественные фонды потребления и, самое главное, исчезла их финансовая основа, а социальные функции государства было решено заменить страховыми принципами. Однако полноценная страховая система в России так и не сформировалась: главный принцип страховой системы — баланс прав и обязательств — в здравоохранении не работает; в пенсионной сфере возникли лишь зачатки страховой системы. В социальном государстве люди пожилого возраста должны иметь социальные гарантии, но поскольку их финансовая основа 25 лет назад исчезла, то средства на материальное обеспечение в старости нужно зарабатывать индивидуально. В условиях рынка пенсионная система не может не быть страховой, однако, чтобы каждый человек имел пенсионные права, нужны определенные условия. Эти условия создает не пенсионная система, она — производная от макроэкономических и демографических факторов. Демографические тенденции известны и мало поддаются корректировке — в отличие от макроэкономических, которые сегодня от-

нюдь не благоприятствуют развитию пенсионной системы. По мнению докладчика, институционально в нынешней пенсионной системе есть все для ее успешного функционирования. Однако для того, чтобы вкладывать в свою пенсию, человек должен адекватно зарабатывать. У подавляющего большинства населения такого заработка нет. Более того, по прогнозу Минэкономразвития, впереди — значительное сокращение рабочих мест. Население перейдет в самозанятость, следствием чего станет рост нищеты и иных социальных и экономических рисков. А это, в свою очередь, делает вполне обоснованным прогноз, согласно которому и весь средний класс к 2035 г. останется вообще без пенсий.

**Луховицкий Всеволод Владимирович**, сопредседатель профсоюза «Учитель» в своем докладе обратился к проблемам реформы образования и отметил, что наиболее часто декларируемая реформаторами установка — «в школьное образование приходит рынок» — не имеет под собой реальной основы, потому что сфера общего образования рыночных отношений не допускает. Рынок предполагает наличие целого спектра продавцов и покупателей, в то время как в России исключительно государственные (муниципальные) школы, а частное образование, равно как семейное, и иные попытки граждан реализовать образовательные инициативы помимо государственной системы вытеснены. Вместо нормального рынка происходит коммерциализация общего образования: те же государственные учреждения создают НКО, которые требуют у семей деньги за то, что школа должна обеспечивать бесплатно. При этом ни ребенок, ни родители не могут влиять на управление школой — всем управ-

ляет муниципалитет, чиновники, чьи интересы никак не связаны с интересами семей. Закономерный вопрос: для чего все это делается? Докладчик предложил свой ответ, подчеркнув, что это — мнение значительной части учителей: реформы образования — не ошибка, в 2000-е гг. шла последовательная подготовка к принятию нового закона об образовании (2012 г.), который всего лишь законодательно закрепил все то, что делалось, начиная с 2005 года. При этом преследовались две цели. Первая — сделать школу абсолютно управляемой. Эта цель достигнута: сегодня любой директор школы в 24 часа может расстаться со своим постом без объяснения причин и потому значительно сильнее зависит от образовательного «начальства», чем в «страшные» советские времена. Вторая — максимально сэкономить на образовании. Эта цель также достигнута, но за счет чего? В СанПиНах сняты ограничения на количество детей в классах — теперь оно зависит только от размера помещения. Сокращаются все так называемые непедagogические кадры (психологи, соцработники, библиотекари и т.д.). В связи с глобальным кризисом подобные реформы пытаются проводить и в других странах. Однако, когда 6 лет назад губернатор Калифорнии попробовал сократить финансирование школ, тысячи учителей заняли губернаторский дворец. Когда в Лондоне несколько лет назад собирались провести реформы, подобные российским, на улицы вышли 10 000 учителей. Норвежские учителя ежегодно в июне, перед принятием парламентом бюджета, один день бастуют, напоминая властям, что надо хотя бы на пол процента повысить учителям зарплату. Подытоживая свое выступление, докладчик подчеркнул: до тех пор, пока не будет

изменен принцип подушевого финансирования, при котором каждый регион сам выбирает методику расчета норматива (однако ни в одном регионе на официальном сайте не найти информации об их методике расчета), пока не будет отменена новая система оплаты труда, имитирующая соревнование и противопоставляющая работников друг другу, ожидать положительных сдвигов в системе общего образования не стоит.

Доклад д.э.н., зав. лабораторией распределительных отношений ИСЭПН РАН **Токсанбаевой Майраш Сейтказыевны** был посвящен реформированию академического сектора науки. Характерными для этой реформы являются «оптимизация» сети научных учреждений, рост бюрократизации, чрезмерный акцент на привлечении внебюджетного финансирования в ущерб содержательной части научной деятельности, абсолютизация наукометрических методов оценки эффективности научной деятельности и т.п., что не может не сказываться на качестве научного продукта. Возникает вопрос: что в этих условиях удерживает людей в сфере фундаментальной науки? Доклад базировался на результатах проведенного ИСЭПН РАН масштабного исследования, включавшего социологический опрос научных сотрудников институтов, ныне подведомственных ФАНО России. Среди важных факторов работы были названы творческий поиск, возможность проявить способности, хороший коллектив и стабильность работы. Оплата труда также была названа, однако заняла в этом рейтинге далеко не первое место. Фактор «возможность профессионального роста» в целом по выборке не дотянул до уровня высокой значимости (таковыми являются факторы, отмеченные более чем 90% ре-

спондентов). Однако у сотрудников в возрасте до 40-45 лет он оказался высокозначимым. Затем, с возрастом, его значимость постепенно снижается, что позволяет сделать вывод о том, что в науке период накопления профессиональных компетенций идет примерно до 45 лет. Опрос показал, что в целом больше 80% научных сотрудников работой удовлетворены (самые неудовлетворенные — работники до 30 лет, то есть надежды на привлечение в науку молодежи пока не оправдываются). В то же время, анализ степени удовлетворенности отдельными, имеющими высокую значимость аспектами работы, дает совершенно иную картину. Свыше 90% удовлетворены только графиком работы; чуть менее — творческим характером труда и хорошим коллективом; гораздо меньше — возможностями проявить способности, что связано, по-видимому, со снижением качества исследований; столь же мало респондентов удовлетворены и уровнем стабильности работы, что является отражением процессов оптимизации; и еще меньше тех, кто удовлетворен возможностями карьерного роста. Такая ситуация беспокоит ученых — об этом свидетельствует следующий факт: несмотря на то, что вопрос о путях повышения уровня удовлетворенности научным трудом был открытым, более 70% респондентов сформулировали свой ответ. На первом месте оказалось повышение оплаты труда. Но главная проблема, по мнению ученых, состоит в том, что наука не востребована, и потому над ней можно проводить всякие организационно-

финансовые эксперименты. Подытоживая свое выступление, **М.С. Токсанбаева** обобщила и все, сказанное до нее: работники академического сектора не могут понять целей реформирования науки, однако эта ситуация — не уникальна, то же наблюдается и в других областях бюджетной сферы.

\*\*\*

Таким образом, участниками конференции был обозначен целый спектр последствий реформ, негативно влияющих на развитие российского общества и экономики. Основным итогом конференции: хотя доклады касались различных отраслей (здравоохранения, образования, науки), их совокупность позволила сформировать целостный взгляд на реформу бюджетной сферы. В основе всех реформ лежат единые механизмы, инструменты и цели: перевод секторов, связанных с общественными благами, на «рыночные рельсы»; установка на экономическую целесообразность в ущерб основной — социальной — функции, ради которой образовательные, медицинские, научные и т.п. учреждения и существуют. Все это негативно отражается на доступности и качестве «социальных услуг», уровне и качестве жизни населения, человеческом потенциале и т.д., что идет в разрез с целями социального государства, которым Россия провозгласила себя в Основном законе страны. Кроме того, совместный анализ целей и методов реформирования различных социальных отраслей показал, что реформы проводятся отнюдь не хаотично, а, напротив, очень последовательно.

*Материал подготовили*

*д.э.н., замдиректора ИСЭПН РАН по науке,  
профессор Финансового университета при Правительстве РФ*

*Александрова О.А.,  
научный сотрудник ИСЭПН РАН Ненахова Ю.С.*