

**«ОБЗОР СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ.
НАЧАЛО 2000-х». — М.: НИСП, 2007г.
СУЖДЕНИЯ, МНЕНИЯ, ДИСКУССИИ**

Уважаемые читатели! В этом номере редакция приняла решение отойти в рубрике Книжное обозрение от традиционного жанра рецензии. На этот раз мы приведем отзывы нескольких экспертов об одном и том же издании и его обсуждении специалистами на «круглом столе».

Независимый институт социальной политики выпустил коллективную монографию «Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х» — труд, который привлек внимание широкого круга ученых. Презентация издания состоялась на заседании «круглого стола», которое было подготовлено и проведено Независимым институтом социальной политики, Национальной ассамблеей специалистов в области труда и социальной политики (НАСТиС), кафедрой труда и социальной политики РАГС. В работе «круглого стола» приняли участие член-корреспондент РАН, проректор РАГС В. Чичканов, доктор экономических наук, профессор, президент НАСТиС Н. Волгин, доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социальной политики Института экономики РАН Е. Гонтмахер, доктора экономических наук, профессора кафедры труда и социальной политики РАГС А. Кашепов и Б. Ракитский, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН Н. Римашевская, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН Л. Ржаницина, заместитель директора по научной работе Института социологии РАН Н. Тихонова, директор Всероссийского центра уровня жизни В. Бобков и другие ученые.

Вниманию читателей предлагаются отзывы участников заседания Е. Гонтмахера и Н. Волгина, а также рецензия на «Обзор...», опубликованная в журнале «Социальное партнерство», в которой авторы монографии нашли для себя несколько очень ценных замечаний.



М.:НИСП, 2007

Е. Ш. Гонтмахер, д.э.н., профессор, Центр социальной политики Института экономики РАН

Начало 2000-х годов для российской социальной политики было испытанием на профессионализм лиц, принимающих решения в этой сфере. Если в 1990-е годы отсутствие логики и огрехи можно было легко объяснить кризисным состоянием экономики и нехваткой бюджетных средств, то нынешнее десятилетие началось с быстрого экономического роста, появления бюджетного профицита и Стабилизационного фонда. И что же произошло в социальной сфере? Этой сложной теме посвящена книга коллектива специалистов Независимого института социальной политики [«Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х». М., 2007].

Упомянутое выше радикальное изменение внешних — по отношению к социальной политике — обстоятельств сделало невозможным просто инерционное развитие событий. На повестку дня вышла не просто постановка вопроса о необходимости реформ, но и необходимость их практической разработки и реализации. Это вылилось в такие события начала 2000-х, как пенсионная реформа, монетизация льгот, старт программы ипотечного кредитования, введение Единого государственного экзамена в образовании и попытки изменить к лучшему положение дел в здравоохранении. Все эти, а также целый ряд других вопросов детально рассматриваются в рецензируемой книге.

Важно отметить, что авторы пошли намного дальше, чем просто изложение в хронологическом порядке фактов и событий. Они дают их анализ, не скрывая собственной позиции.

При рассмотрении проблем здравоохранения весьма выпукло иллюстрируются процесс замещения бесплатной медицинской помощи платными услугами (в том числе так называемыми «неформальными платежами»), возникновение недопустимых различий в доступности медицинской помощи и ее низкая эффективность. Делается обоснованный вывод о том, что «решение этих проблем требует реформирования системы государственных гарантий оказания медицинской помощи, системы обязательного медицинского страхования, проведения реструктуризации системы медицинского обслуживания» [с. 62]. Это хороший пролог к предстоящей неизбежной дискуссии о будущем нашего здравоохранения, об оптимальной модели его функционирования в России.

Не меньший масштаб предстоящих реформ, как показывают авторы, предстоит и в сфере образования. Можно согласиться с выводом, например, в отношении учреждений начального и среднего профессионального образования, передача которых в ведение субъектов Федерации не оправдала себя. Оправдана и осторожность в отношении перехода на двухуровневую систему высшего образования (бакалавриат и магистратура). Особое внимание уделено переходу на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Однако авторы не дали четкого ответа на вопрос: должна ли школа получать средства из регионального или муниципального бюджета? И какова судьба соучредительства? Есть вопросы и к анализу первых результатов внедрения ЕГЭ. Распространять данные по Самарской области на всю страну рискованно. Например, как

показывают данные за два последних года, наивысшие оценки по этому экзамену получены в регионах, в которых для этого, судя по косвенным признакам, был использован местный административный ресурс.

В разделе, посвященном ситуации на рынке труда, значительное внимание уделяется неформальной занятости, что оправдано выявленным увеличением масштабов этого процесса — уменьшения численности в экономике «хороших» [с. 123] рабочих мест. Но в этой связи остается открытым вопрос о степени соответствия параметров российского рынка труда заявленным амбициозным целям переориентировать российскую экономику преимущественно на наукоемкие и высокотехнологические сектора. И дело здесь не только в банальном увеличении производительности труда, а в соответствии возрастной, образовательной и региональной структуры российской рабочей силы стоящим перед страной вызовам обеспечения конкурентоспособности в мировом разделении труда.

По мере нарастания остроты демографической ситуации и продолжающегося экономического роста на первый план выходят проблемы трудовой миграции в России и миграционной политики в целом. Им в книге посвящено достаточно много места. Однако авторы так четко и не разделили две проблематики: иммиграцию в Россию на постоянное место жительства и временную трудовую миграцию. Почему такое деление требуется?

В 1990-е годы в Россию въехало несколько миллионов человек из стран СНГ, которые впоследствии получили российское гражданство. Этот поток к настоящему времени практически иссяк. Даже широко разрекламированная программа по привлечению соотечественников, запущенная в 2007 году, не дает ожидаемого результата. Причин несколько. Это, например, исчерпывание миграционного потенциала в странах выхода (например, из республик Центральной Азии уже уехало практически все русскоязычное население), улучшение экономической ситуации в бывших республиках СССР (например, в Казахстане, Азербайджане). Возникает вопрос: эффективно ли для России предпринимать усилия по привлечению постоянного населения из стран дальнего зарубежья, в частности из Китая, стран Юго-Восточной Азии, или стоит ограничиться строго регламентированной временной трудовой миграцией? На него надо обязательно дать ответ уже в ближайшее время.

Безусловно, одним из самых запоминающихся разделов книги является тот, который посвящен анализу хода подготовки и реализации пенсионной реформы. Авторы весьма глубоко анализируют накопившиеся за последние годы структурные проблемы в этой сфере. Этот анализ весьма важен для дискуссии, которая в последнее время разгорелась вокруг будущего пенсионной системы. Важно отметить, что авторы не призывают к кардинальным действиям (например, к отмене обязательного накопительного элемента), считают перспективным тот вектор, который был выбран в 2001 году.

Интересен и анализ последствий монетизации льгот. Он убедительно доказывает, что эта реформа, в отличие от пенсионной, закончилась неудачей. Причем такой исход был предопределен с самого начала, когда не были оценены возможные социальные и даже финансовые последствия этого шага. Все очень быстро закончилось консервацией наиболее значимых натуральных льгот (бесплатные лекарства, льготы по оплате ЖКХ,

предоставление санаторно-курортных путевок), которая была дополнена введением денежного ежемесячного пособия. Аналогичная ситуация сложилась и в большинстве регионов, которым была передана ответственность за меры социальной поддержки в отношении ветеранов труда, тружеников тыла в период Великой Отечественной войны и жертв политических репрессий. Но, несмотря на это, у значительной части льготников уровень доходов снизился, что убедительно показывают авторы книги.

Можно и дальше перечислять достоинства рецензируемой книги, но хотел бы выделить главное: авторам удалось не только дать цельную картину социальной политики начала 2000-х годов, но и подтолкнуть читателей (думаю, многочисленных) к размышлениям и дискуссиям о судьбах России XXI века.

Н. А. Волгин, д. э. н., профессор, заведующий кафедрой труда и социальной политики РАГС при Президенте РФ

Появление на российском рынке книжной продукции подобного жанра работы — серьезное событие. Обзор обсуждался экспертами по вопросам социальной политики в июне 2007 г. в Российской академии государственной службы при Президенте РФ на заседании «круглого стола», совместно подготовленном и проведенном Независимым институтом социальной политики, Национальной ассамблеей специалистов в области труда и социальной политики (НАСТИС), кафедрой труда и социальной политики РАГС. Будучи участником и соведущим этого интересного мероприятия, имею возможность высказать не только свои личные впечатления о прочитанной книге, но и коллективное мнение коллег по отдельным ее аспектам.

Во-первых, авторы предлагают читателям глубокий и обширный аналитический материал по ключевым направлениям социальной политики, используют оригинальные инструменты и механизмы его обобщения и обоснования оценок. С другой стороны, и это очень важно, при желании любой читатель, специалист может по своей логике с учетом своих позиций анализировать представленный статистический материал и делать свои, возможно, отличные от авторских, выводы и предлагать рекомендации по разным направлениям социальной политики.

Во-вторых, творческий коллектив авторов затронул практически все основные официально принятые приоритеты социальной политики — сокращение бедности, пенсионная реформа, развитие образования, здравоохранения, жилье. Очень важно, что в структуру анализа книги входят также актуальные вопросы реализации Национальных проектов, острые демографические и миграционные проблемы.

В-третьих, в книге дается в основном реалистичная картина состояния дел в социальной политике и отраслях социальной сферы. Думаю, что в этом контексте авторам вполне удалось достигнуть главной цели, которую они поставили, — честно и правдиво сделать анализ успехов и неудач, дать оценку действий и бездействий в социальной сфере, осознать уроки прошлого и вызовы будущего.

Немало и других вполне очевидных позитивов данной книги, которые невозможно не заметить, и это легко сделают читатели самостоятельно.

Конечно, как и в любой крупной работе, здесь имеются отдельные резервы. В частности, отмечу некоторые из них.

Во-первых, было бы целесообразным в начале книги дать глоссарий, отражающий позицию авторов в понимании конкретных ключевых категорий, процессов и явлений. Дело в том, что разное теоретическое представление сущности и содержания, например, социальной политики, социальной защиты, рынка, оплаты труда и т. д. предполагает разное восприятие анализа их в практической плоскости и механизмов развития.

Во-вторых, было бы нелишне и вполне корректно по отношению к другим школам и разным коллективам, занимающимся в России профессионально проблемами социальной политики, учитывать и использовать в работе, при анализе социальных вопросов большее число позиций и под-

ходов в теории и практике развития данной сферы экономики и общества, не ограничиваясь при этом пусть и очень интересными, но лишь своими внутрикорпоративными технологиями, выводами и рекомендациями.

В-третьих, на мой взгляд, в Обзоре несколько ограничен анализ трудовых отношений и трудовых проблем (речь идет лишь о рынке и оплате труда), хотя в структуре социальной политики они имеют не менее важное и принципиальное значение, чем социальные проблемы (образование, здравоохранение, пенсионная система, жилье, социальная защита, социальное страхование и др.). Анализ состояния в области организации, нормирования, охраны, производительности труда и т. д. усилил бы работу, сделал бы ее еще более интересной и востребованной для специалистов и всех, кто интересуется вопросами формирования и реализации социальной политики в России.

Резюмируя, еще раз подчеркну, что выпуск в свет Обзора — это событие не только для авторского коллектива, но и для тех, кто в научном и практическом плане занимается решением социальных проблем, ибо книга дает возможность узнать и понять много нового в области формирования и реализации современной социальной политики.

В ПОИСКАХ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ПРЕДМЕТ НАУЧНОГО АНАЛИЗА¹

А.А. ЗОТИКОВ, к.пед.н, доцент кафедры труда и социальной политики РАГС при Президенте РФ

Недавно Независимый институт социальной политики издал серьёзный научный труд «Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х», который привлёк внимание широкого круга учёных и специалистов. Растущий интерес к вопросам социальной политики государства характерен не только для научной среды, но и для широких масс населения, ведь результаты этой политики они, как говорится, чувствуют своей кожей и активно протестуют против социальной несправедливости, что особенно проявилось после принятия федерального закона о «монетизации льгот».

С точки зрения логики, социальная политика государства должна быть направлена на создание достойных условий жизни и творческое развитие каждого человека. Это вытекает из конституционного положения о социальном государстве, каким является Российская Федерация. Мэр Москвы Юрий Лужков при вступлении в должность на пятый срок заявил, что москвич в ведомости на получение зарплаты в 2011 году в среднем будет расписываться ежемесячно за 43 тысячи рублей. Это замечательно, но будет ли такой же уровень заработков в других регионах России? Ведь по Конституции достойная жизнь должна быть у каждого гражданина нашей страны.

Современная Россия вышла на передовые позиции в мире по темпам роста в стране миллионеров и миллиардеров, что само по себе хорошо. Однако основная часть граждан остаётся на уровне «ниже среднего», а миллионы людей относятся к категории бедных. Вероятно, мудрость и прагматизм государственного правления состоят в том, чтобы создать хорошие условия для роста благосостояния не только богатых, но и бедных людей и тех, кто стремится попасть в «средний класс». А это основная часть населения страны.

Авторский коллектив монографии «Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х» считает, что российское общество уже заплатило высокую цену за концептуальный вакуум в социальной политике последнего десятилетия. Его восполнение предполагает серьёзное научное осмысление предшествующего опыта. Сегодня как никогда необходимы анализ успехов и неудач, оценка действий и бездействия, извлечение уроков из недалёкого прошлого и осознание вызовов будущего.

Бесспорно, высокие замыслы авторского коллектива заслуживают глубокого уважения. Их попытка сфокусировать внимание читающей публики на проблемах образования, здравоохранения, пенсионной реформы, рынка труда, улучшения жилищных условий, социального страхования достаточно серьёзна и убедительна. Выводы учёных базируются на широких статистических данных, глубоком анализе тенденций социальной политики государства и носят презентативный характер.

¹ Печатается по: Зотиков А. В поисках концептуальной основы. Социальная политика как предмет научного анализа // Социальное партнерство. 2007. №4. С. 93.

Презентация монографии и её обсуждение, проведённые кафедрой труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте РФ совместно с Независимым институтом социальной политики и Национальной ассамблеей специалистов в области труда и социальной политики (НАСТИС), показали глубокий интерес научной общественности к теме исследования.

В ходе дискуссии выявилась неоднозначность восприятия некоторых положений монографии об этапах становления и концептуальности социальной политики в пореформенной России. Высказывались мнения о перегруженности текста цифрами. Выражалось сожаление, что авторы не произвели анализа развития и проблем сферы культуры российского общества как важного фактора духовной жизни людей.

Вызвал возражения и тезис о социальной политике как самостоятельной политической сфере. Социальная политика есть производный продукт внешней и внутренней политики государства, следовательно, речь может идти только об относительной её самостоятельности. Конечно, социальная политика многосубъектна. Её субъектами выступают политические партии, профсоюзы, неправительственные организации, объединения работодателей, церковь, Общественная палата и индивиды. Однако её стержневую основу составляет государственная политика. Не случайно в Конституции Российской Федерации записано, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Вместе с тем эти замечания не умаляют значения проделанной работы, широту охвата проблем, глубину анализа важнейших сфер государственной социальной политики.