

Разгосударствление социальной сферы в России: социально-правовой аспект

Автор: Д. В. ЗАЙЦЕВ, О. В. ЗАЙЦЕВА

Одно из самых главных событий, которое, на наш взгляд, в значительной степени изменяет весь социально-экономический порядок в России, социальную политику страны, - постепенно расширяющийся процесс разгосударствления и коммерциализации социальной сферы.

Традиционно эта сфера у нас была дотационной, некоммерческой, нерентабельной и государственной. Сегодня планируется все изменить. Государство считает, что его расходы здесь слишком высоки и при этом государственной помощью и поддержкой часто пользуются лица, вполне способные обойтись и без них. Основной движущей силой реформирования социальной сферы выступают: экономия государственных средств; недостаточность бюджетных ассигнований (например, сегодня образовательные учреждения финансируются государством только на 25% - 40% от расчетной нормативной потребности); относительно успешный опыт внебюджетной деятельности учреждений данной сферы.

Например, по данным Минобрнауки России, в Саратовской области рост доходов образовательных учреждений от внебюджетной деятельности ежегодно возрастает почти на 25%. По итогам 2004 г. доля внебюджетных доходов в секторе образования области составила пятую часть от объема бюджетных средств, или 1500 млн. руб., в том числе от реализации платных образовательных услуг - 880 млн. руб. Однако получить такие же внебюджетные доходы затруднительно, в частности, в области культуры, в сфере социального обслуживания населения. В последнем случае - в связи с отсутствием доходов у потребителей ее услуг (инвалидов, бомжей, беспризорных несовершеннолетних и др.).

Процесс разгосударствления социальной сферы в нашей стране осуществляется поэтапно. *Первый этап* - изменение законодательства, *второй* - разработка механизма его реализации и третий - реализация нового законодательства. Рассмотрим некоторые аспекты деятельности государства на каждом из них. Для первого этапа нередко характерны быстрое латентное лоббирование законодательных актов, их принятие с целью "застолбления" инициативы и легитимации "поворота" государственных финансовых потоков в нужное русло. Для второго этапа - разработка механизма реализации нового законодательства. Обычно, если ознакомиться с нормативно-правовыми документами, здесь все прописано достаточно четко и продуманно. Третий этап - по доброй традиции в нашей стране - самый "интересный", так как чаще всего в жизни все получается не так, как было задумано: что-то не предусмотрели, о ком-то забыли, что-то недоработали, кому-то не сообщили о нововведении и т.п. (вспомним хотя бы Федеральный закон РФ N 122 "О государственной социальной помощи"). В результате приходится возвращаться к первому этапу, в рамках которого дорабатывается законодательная база. В новейшей российской истории

З а й ц е в Дмитрий Викторович - доктор социологических наук, профессор кафедры социальной антропологии и социальной работы Саратовского государственного технического университета.

З а й ц е в а Олеся Викторовна - кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной академии права.

есть примеры, когда к закону делалось более тысячи поправок, дополнений. Более того, известны случаи, когда закон изменяли, а через месяц возвращались к первому варианту.

Однако несовершенство законодательной базы - не единственный фактор, влияющий на особенности реализации законов. На третьем этапе мы нередко сталкиваемся с неустраняемыми противоречиями: на бумаге все хорошо, правильно и должно "работать", даже имеется необходимое финансирование (как, например, с ФЗ N 122), но в реальности все упирается в исполнительную власть - бюрократический аппарат, пронизанный коррупционными настроениями.

Таким образом, процесс разгосударствления социальной сферы основывается прежде всего на новой или имеющейся законодательной базе, которая либо содержала в себе "бомбы замедленного действия", либо была доработана и дополнена соответствующим образом. (Например, в законе "Об образовании" закреплено, что образовательные учреждения могут вести коммерческую деятельность в рамках устава. Однако никто не требовал этого от них раньше. Теперь все изменилось. Рекомендовано провести "ревизию" услуг, выделив из них потенциально платные.)

Такая же картина сегодня складывается в *системе социального обслуживания* населения. Учреждениям, осуществляющим социальную защиту и поддержку беспризорных детей и подростков, бомжей, престарелых и инвалидов, а также иных социальных категорий, рекомендовано подготовить списки потенциально платных услуг, так как уже со следующего года планируется начать бюджетирование учреждений данной сферы по результатам эффективности их деятельности. Что касается *сферы здравоохранения*, то сделать это совсем несложно, так как услуги медиков давно стали неофициально платными.

Несколько иная ситуация складывается с *научными учреждениями*. В соответствии с разработанной недавно Минобрнауки России "Концепцией участия РФ в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки", до 2008 г. 90% государственных НИИ должны быть разгосударствлены и приватизированы. В настоящее время в России насчитывается более 5 тыс. НИИ, проводящих разнообразные исследования, в том числе направленные на укрепление обороноспособности страны. Планируется максимально сократить, а в ряде случаев прекратить государственное финансирование данных учреждений и стимулировать их к самостоятельному поиску средств к существованию. Считается, что выжить таким учреждениям поможет отечественный бизнес, российские предприятия, которые и станут на взаимовыгодных условиях фактически оплачивать работу НИИ. Те из них, чья деятельность окажется не интересной для отечественного производителя, будут перепрофилированы.

Радикальной трансформации планируется подвергнуть *отечественную систему образования*: от самой структуры образования до расширения спектра платных образовательных услуг. Например, планируется переход на подушевое финансирование среднего образования - за каждым учащимся будут "идти" деньги в размере 50 тыс. руб., если ребенок учится в гимназии, и 26 тыс. руб. - в обычной школе. Данная практика стартует в Москве с начала 2006 г. Далее - процесс получения образования по проекту включает 8 этапов (ступеней) (см. табл.):

Таблица Планируемые ступени отечественной системы образования

Предшкола - 1 год Начальная школа - 4 года Основная школа - 5 лет Профильная школа - 2 года	12-летняя школа	
Начальное и среднее профобразование - 3 года	ПУ, ССУЗ* (колледжи, техникумы)	
Бакалавриат - 4 года	I уровень	вузы
Магистратура - 2 года		
Специалитет - 5 лет	II уровень	

* ПУ - профессиональные училища; ССУЗ - средние специальные учебные заведения.

Дифференциация вузовского образования на бакалавриат, магистратуру, специалитет обусловлена принятием Болонских соглашений, предполагающих интеграцию России в европейское образовательное пространство, унификацию стандартов образования, разработку единых критериев оценки качества профессиональной подготовки специалистов. Но главная цель проекта заключается в относительном уменьшении прямого государственного финансирования учреждений

образования. Это, конечно, разгрузит бюджет, а также, возможно, повысит эффективность государственных затрат. Предполагается, что государство должно обеспечить полное и своевременное финансирование некоего социального минимума, остальное - дело самих обучаемых. Перевести образование на коммерческие рельсы, практически на полную самокупаемость планируется за счет введения и активизации систем государственных именных финансовых обязательств, государственных возвратных субсидий, сращения вузов, средних специальных учебных заведений и производственных предприятий, организации грантовых конкурсов, превращения вузов в автономные некоммерческие организации, приватизации вузов, привлечения спонсоров на правах учредителей образовательных учреждений. Все это запланировано реализовать в рамках Концепции модернизации российского образования, в которой указано на необходимость стимулирования соучредительства и многоканального финансирования учреждений образования, перехода к конкурентным и контрактным механизмам их финансирования.

Федеральный закон РФ "Об образовании" был признан ЮНЕСКО "самым прогрессивным и демократическим образовательным актом в мире конца XX столетия". Он дал импульс развитию разных форм образования, открыл дорогу педагогам-новаторам. Минфин России, "доработав" этот закон, фактически произвел своеобразную контрреволюцию в образовании, изъяв из закона все ранее принятые на себя государством **социально-экономические обязательства** перед образовательной сферой. Так, из закона исключено все, что касалось:

- приоритетности образования и его государственных гарантий;
- финансовых обязательств государства перед образовательной сферой, в том числе - ежегодного отчисления на нее 10% от национального дохода, освобождения учебных учреждений от налогов, введения детских пособий, упрочения материально-технической базы и т.п.;
- всех видов социальной поддержки и льгот для различных категорий учащихся, включая детское питание, проезд на транспорте, финансирование по повышенным нормативам учебных заведений для детей с отклонениями в развитии;
- всех видов льгот и социальной помощи для педагогических работников;
- поддержки негосударственных образовательных учреждений и многое другое.

Некоторые государственные деятели рассматривают такие доработки закона как "экономический теракт". В данной ситуации интересна позиция руководства Минобрнауки России, при попустительстве которого и происходила описываемая кардинальная трансформация. Справедливости ради следует указать, что в конце 2005 г. правительство решило эту проблему и принялось за разработку нового закона "Об образовании".

Подводя итог, можно констатировать, что коммерциализация социальной сферы "по-российски" будет способствовать росту социальной напряженности, снижению доступности образовательных, медицинских, социальных услуг и дальнейшей поляризации российского общества. Сменившие друг друга за последние 20 лет государственные программы социальных реформ, поглотив огромные ресурсы, деньги налогоплательщиков, практически ничего не дали. Инициативы последних лет носили лишь экстенсивный дотационно-перераспределительный характер и не затрагивали основ построения и функционирования данных систем. Поэтому даже поверхностный анализ ситуации в России показывает, что обеспечение населения социальными услугами не соответствует современным потребностям общества, а качественное фундаментальное образование постепенно становится все менее доступным для представителей различных социальных групп.