

Сираждинов Рифат**Жамалетдинович**канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Государственный университет
управления», г. Москва**e-mail:** rifsir@yandex.ru**Sirazhdinov Rifat**Candidate of Economic Sciences,
State University of Management,
Moscow**e-mail:** rifsir@yandex.ru

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В России последние 20 лет проводятся значительные изменения во всех составляющих социальной сферы. При этом население не всегда понимает, чем они вызваны, и далеко не всегда их поддерживает. В статье исследованы изменения подходов к концепции развития социальной сферы в России. Рассмотрены необходимые условия для обеспечения развития социальной сферы, опирающегося на собственные ресурсы и возможности. Проанализированы основные факторы, влияющие на эффективность функционирования всей социальной сферы, в частности сбалансированность и обеспеченность ресурсами отдельных решений.

Ключевые слова: социальная сфера, пенсионная реформа, социальное обеспечение, здравоохранение, образование, государственное управление, местное самоуправление.

SOME RESULTS OF REFORM OF THE SOCIAL SPHERE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. Over the past 20 years significant changes in all aspects of the social sphere are carried out in Russia. At the same time, the population does not always understand, what caused them and does not always support them. The changes in approaches to the concept of social development in Russia have been examined in the article. The necessary conditions for the development of the social sphere, based on its own resources and capabilities, have been considered. The main factors, influencing efficiency of functioning of all social sphere, in particular balance and security of resources of separate decisions, have been analyzed.

Keywords: social sphere, pension reform, social security, health care, education, public administration, local government.

Важнейшим из принципов, на которых базируется любое государство, является социальный мир и согласие между государственными органами управления и гражданами. В случае его отсутствия государство неизбежно рушится.

Стабильность и эффективность функционирования любой социально-экономической системы зависит от многих факторов. Одним из основных критериев функционирования социально-экономической системы является достижение заявленных целей функционирования государства и обеспечение стабильности условий и правил ее функционирования. В условиях стабильности критериев, правил и условий функционирования ее элементов неизбежно все участники экономических и социальных отношений вырабатывают необходимые инструменты оптимизации и учета интересов (как экономических, так и социальных) всех заинтересованных сторон.

Конституция Российской Федерации (далее – РФ) в статье 7 определяет Россию как социальное государство [1]. В рамках функционирования социальных механизмов российского государства в Конституции декларируются определенные социальные гарантии для всех его граждан.

Одной из основных государственных гарантий является право граждан России на различные формы пенсионного и социального обеспечения, охрану здоровья и образование. Однако условия стабильности функционирования элементов социальной системы далеко не всегда соблюдают.

За прошедшие 25–30 лет весьма значительно менялись нормативные требования по функционированию нескольких базовых сфер функционирования российской государственности. К таковым можно отнести бюджетную, налоговую, пенсионную системы и систему организации местного самоуправления. Кроме того, за этот период претерпели значительные изменения системы здравоохранения и образования, причем во всех их элементах.

© Сираждинов Р.Ж., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Базовым элементом любой социально-экономической системы государства является бюджетная, именно поэтому начнем с нее анализ реформы социальной сферы.

Функционирующая бюджетная система РФ была создана в 1991 г. [2]. Базовый закон, определивший соотношение объемов отчислений в бюджеты различного уровня действовал до декабря 2000 г.: ограничения на величину отчислений в бюджеты было снято, и в настоящее время значительная часть налоговых платежей поступает в федеральный бюджет. Кроме того, необходимо отметить такой важный элемент бюджетной системы, как ее направленность. До определенного времени структура федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации имела ярко выраженный социальный характер, то есть достаточно большая доля расходов обеспечивала реализацию именно социальных задач. Однако, начиная с середины 2000-х гг., постепенно доля расходов бюджета на решение социальных задач последовательно снижалась. До середины 2000-х гг. происходила постоянная корректировка бюджетной системы, включавшая согласование финансовых нормативов и норм отчислений от различных налогов и сборов в бюджеты различного уровня. Значительные изменения претерпело и налоговое законодательство, когда менялись налоговые ставки, объекты и предметы налогообложения. И лишь к 2000 г. налоговая система почти успокоилась и стабилизировалась. Однако, процесс пошел: уже с 01.01.2019 г. налоговые ставки начали меняться, и исполнительная власть предлагает вводить новые достаточно экзотические налоги и сборы.

В тесной связи с бюджетными вопросами рассматривались и менялись нормы взаимоотношений между уровнями управления в РФ. Это отражалось на изменениях не только по содержанию, но и по смыслу системы законодательства по организации местного самоуправления. Так, например, с момента принятия первого базового закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено более 1,5 тыс. изменений, кардинально меняющих смысл всего закона [3]. Сформулированные выше тенденции развития местного самоуправления и изменения в структуре его задач отмечались в работах некоторых авторов [6; 7; 8; 10].

Если выше упомянутые нормы в основном касались напрямую хозяйствующих субъектов, а население и наемных работников – опосредованно, то наиболее болезненно они воспринимают значительные изменения в системах социального обеспечения, в которые входят закрепленные конституцией системы пенсионного, социального и медицинского страхования. Из упомянутых систем наибольшему количеству изменений подвергалась именно пенсионная система. Если до 2000 г. функционировала советская пенсионная система, являвшаяся в чистом виде государственной, когда работающие поколения финансировали выплату пенсий неработающим гражданам. Единственные изменения в системе пенсионного обеспечения касались лишь системы администрирования. В 1990-е гг. Пенсионный фонд РФ не обладал полномочиями по жесткому администрированию платежей работодателей. Для решения этой проблемы отчисления во все государственные внебюджетные фонды были переведены в категорию единого социального налога, который поступал в федеральный бюджет, после чего его распределяли между пенсионным фондом, фондом социального страхования и фондом обязательного медицинского страхования. Такими полномочиями обладала Федеральная налоговая служба, одно время имевшая статус федерального министерства.

Кардинальные изменения в пенсионном законодательстве были приняты в 2001 г. [4]. Этими нормативными актами российское пенсионное законодательство окончательно отказалось от советской системы и перешло к элементам накопительной системы. Федеральным законом от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» были введены страховая и накопительная части трудовых пенсий. В этом случае пенсионная система РФ соединила в себе элементы государственного и страхового пенсионного обеспечения. В новой пенсионной системе предусматривался переходный период, за который она должна была доказать свою эффективность и результативность. При этом за эффективность функционирования страховой части ответственность нес государственный Пенсионный Фонд РФ, а управление пенсионными накоплениями в накопительной части законом было поручено частным компаниям. Однако в системе контроля эффективности реализации политики управления накопительной части полномочий у Банка России не хватало. Это привело к тому, что значительная их часть была просто украдена частными пенсионными фондами. В конечном итоге значительная часть накопительной части пенсионных накоплений была передана в управление государственному банку – ВТБ, который фактически также ни перед кем не отчитывался об эффективности управления ими. В итоге Правительством РФ было подготовлено

решение о замораживании накоплений в накопительной части на первом этапе. На следующем этапе было решено о ликвидации накопительной части.

Следующие изменения в пенсионном законодательстве касались лишь страховой части. В 2013 г. было принято решение о фактическом возврате к советской системе пенсионного обеспечения [5]. Этим законом в качестве индикаторов, определяющих величину пенсии, были возвращены два показателя: трудовой стаж и средний заработок. При этом так же, как и при Советском Союзе, были установлены ограничения по общему размеру пенсии по старости. В 2018 г. было принято одно из наиболее болезненных решений: повышение пенсионного возраста.

Проанализируем доводы к принятию решения об увеличении возраста для получения трудовых пенсий и попытаемся разобраться в их обоснованности, целесообразности и своевременности.

Возраст, с которого гражданин РФ имел право уходить на пенсию по возрасту, был установлен 1932 г.

В 1932 г. был законодательно установлен возраст выхода на пенсию по старости: 55 лет для женщин и 60 – для мужчин. При этом максимальная пенсия в 300 руб. в начале 1950-х гг. XX в. составляла не более 25 % от средней зарплаты (1 200 руб.). Несмотря на скрытый рост цен и зарплат в стране, этот максимум до 1956 г. оставался неизменным. Учитывая, что большинство пенсионеров получали 40-60 руб., прожить на такие деньги без поддержки родных было абсолютно невозможно. Окончательно система пенсионного обеспечения в СССР была сформирована только в 1956 г., совместно с принятием закона «О государственных пенсиях», и средний размер пенсий по возрасту был увеличен более чем в два раза, по инвалидности – в полтора раза. Кроме того, в систему пенсионного обеспечения были включены сельскохозяйственные работники, имевшие трудовой стаж в колхозах. Но при этом, всем колхозникам вне зависимости от трудового стажа была установлена одинаковая пенсия по 12 руб. в месяц, что примерно равнялось стоимости четырех килограммов докторской колбасы.

В качестве основного довода для повышения возраста называют изменения соотношения пенсионеров и работающих граждан. Приводят следующие факты: в 1920-1930-е гг. один пенсионер приходился примерно на 4 работающих граждан; в 1926-1927 гг. средний возраст мужчин в СССР был 40,23 года, женщин – 45,61 года. Однако при этом не упоминают достаточно высокую долю населения до трудоспособного возраста. Высокая доля работающих граждан в общем населении в СССР и в меньшей степени в России некоторое время еще сохранялась. Но когда-нибудь это должно было закончиться: это естественный процесс, вызванный отдаленными последствиями Великой Отечественной войны и структурного экономического кризиса 1990-х гг.

Через повышение пенсионного возраста прошло достаточно много экономически развитых стран. Исследуем реализацию стратегии реформы пенсионной реформы в этих странах.

Если проанализировать состояние социально-экономической системы развитых стран, то можно выявить несколько этапов. В 1970-е г. экономики западных стран продемонстрировали достаточно высокие темпы роста и последующий рост уровня благосостояния населения, качества его жизни и возраста дожития. Повышение уровня благосостояния и средних зарплат в целом в большинстве европейских стран привело к росту финансового благополучия большинства пенсионных фондов в этих странах, причем как государственных, так и частных. Таким образом, в экономически развитых странах была создана экономическая база для реформы системы пенсионного обеспечения. Кроме того, население, получившее импульс по улучшению своего благосостояния, достаточно благосклонно восприняло повышение пенсионного возраста, чего не скажешь о России.

Анализируя эффективность реализации пенсионной реформы, необходимо учесть много сопутствующих факторов. Один из основных – состояние государственного здравоохранения в стране [9; 10], так как именно оно задает минимальный уровень качества медицинских услуг, которое напрямую влияет на качество жизни, а, следовательно, и на государственную пенсионную систему. В мире достаточно давно выявлена зависимость состояния пенсионной системы от состояния систем здравоохранения и образования. Повышение уровня здравоохранения в стране приводит к сокращению обращений граждан в органы медицинского и социального страхования и в органы пенсионного обеспечения, связанных с частичной или полной потерей трудоспособности. В свою очередь, уровень образования прямо влияет на информированность граждан о необходимых мерах по обеспечению необходимого качества жизни.

Ретроспективный анализ изменений в государственных системах здравоохранения и образования (причем как общего, так и профессионального) свидетельствует о значительных изменениях в них. Касается это, прежде всего, значительного сокращения доли и влияния государственных и муниципальных органов управления в формировании государственной политики в социальной сфере.

В области здравоохранения реформы затронули как первичное звено, так и высокотехнологичную сферу. В первичном звене практически полностью была уничтожена система экстренной и неотложной помощи на селе, что привело к массовому оттоку молодежи с малонаселенных территорий и повышению детской смертности. Высокотехнологичная медицинская помощь, которая до определенного времени предоставлялась через лечебные учреждения Академии Медицинских Наук, которая была реформирована и объединена с Российской Академией Наук. Эта реформа пока не доказала свою эффективность и целесообразность. С другой стороны, она привела к значительному сокращению новейших разработок в некоторых областях медицины и фармации. При этом контроль качества медицинских услуг был передан фактически профессиональным союзам медиков по отраслям медицины. Кроме того, система управления здравоохранением была в значительной мере централизована и выведена с муниципального уровня управления и передана на государственный (федеральный и субъекта федерации) уровень. Это вывело систему управления здравоохранением из-под общественного контроля и привело к снижению качества его услуг.

Не в полной мере оценена реформа системы образования, причем как общего, так и высшего профессионального и среднего. Ни один из серьезных экспертов в мире реально не оценил, переход на болонскую систему. И даже реализованный (по крайней мере объявленный), он не привел к гармонизации систем образования России и европейских стран. И большинство европейских учебных заведений не признают документов об образовании. При этом Россия продолжает терять свои позиции по количеству школьников по точным наукам в мире и все меньше их становится победителями мировых олимпиад.

Реализация полномочий, которые были ранее предоставлены муниципальным образованияам и, но с тех пор уже были отменены или перераспределены в пользу органов государственного управления, позволит, на наш взгляд, повысить ответственность руководителей на местах при необходимом финансовом обеспечении [11].

Из проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

1. Не все изменения в социально-экономической системе приводят к положительным результатам.
2. Прежде чем проводить реформы, особенно в социальной сфере, необходимо провести расчеты для выявления тенденций в развитии событий и явлений.
3. Все реформы требуют соблюдения последовательности и осторожности.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 23.01.2019).
2. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г. № 1734-1 (ред. от 31.07.1995 г., с изм. от 10.07.1996 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 19.01.2019).
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 14.01.2019).
4. Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 04.06.2014 г., с изм. от 19.11.2015 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 14.01.2019).
5. Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 12.11.2018 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 14.01.2019).
6. Зотов, В. Б. Справочник муниципального служащего. – Ростов-на-Дону, Феникс. – 2009. – С. 351. – (Серия «Закон и общество»).
7. Мусинова, Н. Н. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований // Муниципальная академия. – 2015. – № 4. – С. 15-23.
8. Мусинова, Н. Н. О некоторых аспектах формирования муниципальной власти: история и современность // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 1-1 (66-1). – С. 372-377.
9. Петрина, О. А. К вопросу об устойчивом развитии социально-экономических систем / О. А. Петрина, Е. В. Савкина // Вестник университета. – 2017. – № 2. – С. 37-41.

10. Сираждинов, Р. Ж. Исследование тенденций в развитии местного самоуправления в России // Вестник университета. – 2015. – № 6. – С. 162-165.
11. Сираждинов, Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. – 2016. – № 4. – С. 110-114.

References

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g. (s uchetom popravok vnesennykh zakonami RF o popravkakh k konstitutsii RF ot 30.12.2008 g. № 6-FKZ ot 30.12.2008 № 7-FKZ ot 05.02.2014 g. № 2-FKZ ot 21.07.2014 g. № 11-FKZ) [*The constitution of the Russian Federation (accepted by national vote on December 12, 1993) (taking into account amendments made by Acts of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of December 30, 2008 № 6-FKZ, of December 30, 2008 № 7-FKZ, of February 05, 2014 № 2-FKZ, of July 21, 2014 № 11-FKZ)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 23.01.2019).
2. Zakon RSFSR «Ob osnovakh byudzhethnogo ustroystva i byudzhethnogo protsessa v RSFSR» ot 10.10.1991 g. № 1734-1 (red. ot 31.07.1995 g. s izm. ot 10.07.1996 g.) [*The law of RSFSR «About bases of the budget device and the budgetary process in RSFSR» of October 10, 1991 № 1734-1 (an edition of July 31, 1995, with amendment of July 10, 1996)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 19.01.2019).
3. Federalnyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 03.08.2018) s-izm-i-dop-vstup-v-silu-s-19-08-2018 [*Federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» dated on October 06, 2003 № 131-FZ (an edition of 03.08.2018, with amendment and additional, entered into force from August 19, 2018)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 14.01.2019).
4. Federalnyi zakon «O trudovykh pensiyakh v Rossiiskoi Federatsii» ot 17.12.2001 g. № 173-FZ (red. ot 04.06.2014 g., s izm. ot 19.11.2015 g.) [*The federal law «About labor pensions in the Russian Federation» dated on December 17, 2001 № 173-FZ (an edition of June 04, 2014, with amendment of November 19, 2015)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 14.01.2019).
5. Federalnyi zakon «O strakhovykh pensiyakh» ot 28.12.2013 g. № 400-FZ red. ot 12.11.2018 g. [*The federal law «About insurance pensions» dated on December 28, 2013 № 400-FZ (an edition of November 12, 2018)*]. Available at: Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 14.01.2019).
6. Zotov V. B. Spravochnik munitsipalnogo sluzhashchego [*Municipal employee handbook*], Rostov-na-Donu: Feniks (Rostov-on-Don), Feniks, 2009. 351 p. – (Seriya «Zakon i obshchestvo»).
7. Musinova N. N. Klyuchevye napravleniya razvitiya mestnogo samoupravleniya v kontekste ustoichivogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy [*The key directions of development of local government in the context of sustainable development of municipal units*]. Munitsipal'naya akademiya [*Municipal academy*], 2015, I. 4, pp. 15-23.
8. Musinova N. N. O nekotorykh aspektakh formirovaniya munitsipalnoi vlasti: istoriya i sovremennost' [*About some aspects of formation of municipal authority: history and present*]. Ekonomika i predprinimatel'stvo [*Economics and entrepreneurship*], 2016, I. 1-1 (66-1), pp. 372-377.
9. Petrina O. A., Savkina E. V. K voprosu ob ustoichivom razvitii sotsialno-ekonomicheskikh sistem [*To issue on sustainable development of social and economic systems*]. Vestnik universiteta, 2017, I. 2, pp. 37-41.
10. Sirazhdinov R. Zh. Issledovanie tendentsii v razvitii mestnogo samoupravleniya v Rossii [*Research on trends in development of local government in Russia*]. Vestnik universiteta, 2015, I. 6, pp. 162-165.
11. Sirazhdinov R. Zh. Napravleniya povysheniya effektivnosti munitsipalnogo upravleniya [*Directions to increase the efficiency of municipal administration*]. Munitsipal'naya akademiya [*Municipal academy*], 2016, I. 4, pp. 110-114.