

Институциональные изменения в социальной сфере российских регионов

Под редакцией
М. Ю. Шерешевой



Экономический
факультет
МГУ
имени
М.В. Ломоносова

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
Экономический факультет



Институциональные изменения в социальной сфере российских регионов

Под редакцией д.э.н. М. Ю. Шерешевой

Москва
2017

УДК 332.145
ББК 65.049(2Рос)
И 717

Авторский коллектив:

Т. Д. Баснина, Е. П. Вигушина, С. А. Иванова, Н. М. Калмыкова,
А. А. Костянян, Е. А. Майорова, Е. Е. Полянская, И. И. Савельев,
Н. В. Суханова, А. П. Сысоев, М. Ю. Шерешева.

И 717 Институциональные изменения в социальной сфере российских регионов: Коллективная монография / Под ред. д.э.н. М. Ю. Шерешевой. — М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2017. — 260 с.

ISBN 978-5-906783-58-5

В коллективной монографии дан анализ институциональных изменений, происходящих в социальной сфере российских регионов. Показаны сходства и различия в социальной сфере российских регионов, изменения в организационных формах и правилах социальной поддержки населения, региональные различия в среднем, высшем и послевузовском образовании и в сфере охраны здоровья населения, а также региональный опыт политики в отношении людей старшего возраста и молодежной политики. Выделены основные проблемы социальной сферы, связанные с несовершенством институтов, предложены пути и направления совершенствования системы норм и правил, а также механизмов их реализации, способствующих региональному развитию.

Коллективная монография может быть рекомендована специалистам в области экономики и регионального управления, а также студентам вузов, обучающимся по экономическим специальностям.

ISBN 978-5-906783-58-5

© Экономический факультет
МГУ имени М. В. Ломоносова, 2017

О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. ОСОБЕННОСТИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ В ФОРМАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ	11
1.1. Особенности экономического неравенства российских регионов	12
1.2. Дифференциация регионов по доходам населения	14
1.3. Межбюджетные отношения регионов	20
1.4. Формирование системы социальной защиты населения	24
1.5. Особенности установления минимальной заработной платы в российских регионах	34
1.6. Прожиточный минимум в регионах РФ	40
1.7. Расчет потребительской корзины в субъектах РФ	43
Глава 2. СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕГИОНАХ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ	52
2.1. Российская модель социального партнерства социально-трудовых отношений	53
2.2. Место некоммерческих организаций в системе партнерства	62
2.3. Государственная поддержка некоммерческих организаций	65
2.4. Деятельность региональной власти по развитию «третьего сектора»	71
2.5. Бизнес как субъект трехстороннего партнерства	77
2.6. О некоторых практических механизмах взаимодействия социально ориентированных некоммерческих организаций с субъектами межсекторного социального партнерства	80
Глава 3. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ	85
3.1. Состояние системы среднего профессионального образования	85
3.2. Проблемы в системе среднего профессионального образования. Региональные программы развития и модернизации среднего профессионального образования	91
3.3. Востребованность выпускников на рынке труда	97
3.4. Изменения структуры среднего профессионального образования в регионах	103
3.5. Сотрудничество учреждений среднего профессионального образования с работодателями, региональными и местными органами управления	106
3.6. Дуальное образование	111

Глава 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РАЗВИТИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	121
4.1. Законодательное обеспечение высшего образования в регионах РФ	121
4.2. Программы социально-экономического развития	140
Глава 5. МОДЕРНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ	149
5.1. Анализ практики организации ДПО специалистов народного хозяйства в российских регионах	150
5.2. Особенности регулирования ДПО госслужащих субъектов РФ	161
Глава 6. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ	171
6.1. Современное состояние и проблемы отечественного здравоохранения	171
6.2. Институциональные изменения	174
6.3. Изменение порядка финансирования	181
6.4. Структурные изменения	186
6.5. Государственно-частное партнерство	192
6.6. «Дорожные карты»	197
6.7. Общественные институты	198
6.8. Национальный приоритетный проект «Здоровье»	201
Глава 7. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ ЛЮДЕЙ СТАРШЕГО ВОЗРАСТА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИХ ПОТЕНЦИАЛА В ИНТЕРЕСАХ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА	204
7.1. Европейские институты социальной поддержки людей старших возрастов	206
7.2. Адаптация рынка труда для людей старшего возраста	207
7.3. Адаптация системы здравоохранения к потребностям пожилых людей	208
7.4. Меры по обеспечению социальной интегрированности людей старших возрастов	209
7.5. Индекс активного долголетия и индекс AgeWatch	212
7.6. Старение населения России	214
7.7. Социальный проект «50 ПЛЮС»	216
7.8. Социальная поддержка пожилых людей в России и развитие института активного долголетия	217
7.9. Результаты исследования удовлетворенности пациентов старшего возраста работой муниципальных организаций здравоохранения Московской области	222
Глава 8. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ КАК КЛЮЧЕВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА	229
8.1. Работа системы общественных объединений в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде	230

8.2. Государственная политика в области патриотического воспитания как основа системы ценностей молодого поколения страны	231
8.3. Особенности современной молодежной политики в регионе (на примере Владимирской области)	236
8.4. Проблемы федеральной и региональной молодежной политики как ключевая зона развития будущих социальных институтов в России	243
8.5. Необходимые базовые меры по совершенствованию государственной молодежной политики	250
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	257

ВВЕДЕНИЕ

Россия имеет гораздо более высокий уровень социальных гарантий, чем страны с сопоставимыми уровнем производительности труда и доходами на душу населения. На рубеже прошлого и текущего десятилетий расходы бюджетной системы на социальную сферу составляли более половины в общих бюджетных расходах, от 21 до 27% ВВП¹. Согласно данным, озвученным секретарем Общественной палаты РФ А. Бречаловым в январе 2016 г. на форуме «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития», на сегодняшний день в сферу социальной защиты вовлечена треть всего населения Российской Федерации.

Однако существующее положение не воспринимается российскими гражданами как удовлетворительное, поскольку существует значительное число нерешенных проблем². Важно, что эти проблемы не сводятся только к бюджетным расходам, нацеленным на поддержку малоимущих и других незащищенных слоев населения. Существует целый ряд аспектов, относящихся к социальной сфере, которые касаются создания условий для развития здравоохранения, культуры, для реализации способностей и профессиональных знаний, формирования системы социальных лифтов, стартующих с качественного образования и грамотной молодежной политики и завершающихся переподготовкой старших поколений для продления их активной жизни и использования их потенциала.

В настоящее время сложилась крайне непростая ситуация, поскольку наличие множества нерешенных задач в социальной сфере сочетается со сложными экономическими и внешнеполитическими условиями, а также с сохраняющейся неравномерностью в развитии российских регионов. Для социальной сферы, весьма чувствительной к кризисным явлениям и изменениям институциональной среды, адаптация к таким условиям становится серьезным вызовом, требующим особого внимания.

Не случайно поэтому в 2016 г. основная часть Послания Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию была посвящена экономике, социальным вопросам и внутренней политике, при этом была

¹ Согласно классификации Росстата, эта сфера включает в себя такие отрасли, как образование, здравоохранение и оказание социальных услуг (см.: Данные Федеральной службы государственной статистики (Росстата). URL: <http://www.gks.ru/>).

² Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февр.

особо подчеркнута необходимость продолжить изменения в социальной сфере, «чтобы она становилась ближе к людям, к их запросам, была более современной и справедливой»¹.

Следует отметить, что существенное ухудшение состояния региональных бюджетов, в том числе их закредитованность, привело к тому, что большинству российских регионов за счет собственных ресурсов крайне трудно осуществлять крупные инфраструктурные проекты в области социальной политики (строительство современных медицинских центров, крупных школ, дворцов спорта, концертных залов и т.д.). Как правило, такие проекты реализуются при софинансировании, как минимум 50%-м, со стороны федерального центра.

По сути, основой успешной социальной политики в регионах является участие в многочисленных федеральных программах, предоставляющих возможности софинансирования со стороны федерального бюджета, получения субсидий и дотаций, что становится все более затруднительным для федерального центра ввиду современной экономической ситуации.

Кроме того, для значительной части населения характерны сохранение патерналистских настроений, ожидание благ от государства, от руководства регионов, что является основной причиной сохранения неэффективных и, как правило, незначительных в расчете на одного гражданина мер поддержки, отмена которых воспринимается крайне болезненно и вызывает поток жалоб. В качестве примера можно отметить некоторые виды детских пособий, бесплатные завтраки для школьников.

С одной стороны, это обусловлено инерционностью восприятия роли государства, берущей свои истоки в советском периоде развития страны, когда у людей не было возможности серьезных накоплений или инвестирования в частную собственность. Взамен государство предоставляло им активы, специфичные для экономики, в которой практически отсутствует частная собственность: различные пособия, гарантия занятости, бесплатное образование и лечение, государственные квартиры и т.д.

С другой стороны, свою роль сыграли объективные характеристики проводившейся в постсоветский период политики, когда «государство освобождает себя от социальных обязательств перед гражданами, а граждан — от «излишней» экономической свободы»². Как справедливо отме-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>.

² Институциональные изменения в социальной сфере российской экономики: Коллективная монография / Под ред. В. Л. Тамбовцева. — М.: МГУ, экономический факультет, 2015.

чает В. Л. Тамбовцев, именно предоставленная гражданам свобода зарабатывать (разумеется, в рамках правил, отвечающих принципу верховенства права) дает им возможность самостоятельно оплачивать услуги организаций социальной сферы и является условием снижения нагрузки на госбюджет в части соответствующих расходов. Однако именно здесь возможности граждан крайне ограничены: по уровню экономической свободы и защищенности прав собственности Россия пока значительно отстает от большинства стран, находясь в соответствующих рейтингах на очень низких позициях¹.

В этих условиях становится очевидной необходимость модернизации социальной политики, которая касается как оптимизации мер социальной поддержки, построения их на основе принципов адресности и нуждаемости, так и создания условий для расширения предпринимательских свобод и защищенности прав частной собственности.

В данной коллективной монографии представлен анализ тех изменений в социальной сфере, на необходимость продолжения которых указано в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному собранию 1 декабря 2016 г. Получая больше самостоятельности в использовании средств федерального бюджета, регионы несут и большую ответственность «за результаты и эффективное вложение полученных ресурсов, за укрепление собственной экономической базы, решение проблем в социальной сфере»².

Единая зона ответственности региона за развитие в социальной сфере предполагает тесное переплетение разных аспектов деятельности, при этом достижения или провалы в любом элементе социального блока отражаются на общем результате. Поэтому работа по развитию социальной поддержки населения (глава 1), образования (главы 3–5) и здравоохранения (глава 6) тесно переплетается с решением проблем старшего поколения (глава 7) и молодежной политикой (глава 8)³. Во всех

¹ Economic Freedom of the World 2015 Annual Report. URL: <http://www.freetheworld.com/release.html>; Cook L. J. Postcommunist welfare states: Reform politics in Russia and Eastern Europe. Cornell University Press, 2013; Bek M., Bek N., Sheresheva M., Johnston W. Perspectives of SME innovation clusters in Russia // Journal of Business & Industrial Marketing. — 2013. — Vol. 28. — No. 3. — P. 240–259; Burawoy M. Transition without transformation: Russia's involutory road to capitalism // Locating Capitalism in Time and Space: Global Restructurings, Politics and Identity. — 2002. — P. 269–290; Pejovich S. The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development // Journal of Markets & Morality. — 2012. — Vol. 2. — No. 2. — P. 164–181.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>.

³ Социальные отрасли должны привлекать квалифицированных людей, талантливую молодежь: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>.

этих элементах социального блока растущую роль играет социальное партнерство (глава 2).

Проведенные исследования показывают, что российское общество за последние годы изменилось и продолжает меняться: повышаются его активность, объективность в самооценке, солидарность в оценке действий власти и бизнеса. Люди всех возрастов, включая школьников и студентов, участвуют в волонтерских проектах «в таких важных сферах, как уход за больными, поддержка пожилых, людей с ограничениями по здоровью, образование, спорт, культура, краеведение, поисковые движения, забота о природе и животных». Перед губернаторами и муниципальными властями поставлена задача «по максимуму привлекать к исполнению социальных услуг и некоммерческие организации», что требует формирования четкой правовой базы деятельности НКО, занятых в оказании общественно полезных услуг. Необходимо «установить требования к их компетенции, и при этом, конечно, не нагородив дополнительных бюрократических барьеров»¹. При этом, безусловно, сохраняется особая роль государственных и муниципальных образований как стейкхолдеров региональной экосистемы бизнеса. Именно они решающим образом влияют на создание благоприятных условий для развития сетей взаимоотношений между компаниями, а также на развитие государственно-частного партнерства и общественных движений.

Новизна предлагаемой работы определяется тем, что вопросы институциональных изменений в социальной сфере российских регионов недостаточно отражены в публикациях не только зарубежных, но и отечественных исследователей. Опубликованные работы посвящены либо региональному социально-экономическому развитию в целом, либо развитию социальной сферы отдельных регионов, либо институциональным изменениям в регионах и их группах, в то время как в данной монографии все эти вопросы рассматриваются в комплексе. Анализ и обобщение под таким углом опыта, имеющегося в регионах, имеет как теоретическую, так и прикладную значимость.

В данной монографии предметом анализа являются прежде всего изменения в формальных институтах, определяемых различными нормативными актами. Показаны сходства и различия в социальной сфере российских регионов, изменения в организационных формах и правилах социальной поддержки населения, региональные различия в среднем, высшем и послевузовском образовании и в сфере охраны здоровья населения, а также региональный опыт политики в отношении людей старшего возраста и молодежной политики.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию. 1 декабря 2016 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>.

Введение и заключение к коллективной монографии подготовлены д.э.н. М. Ю. Шерешевой; глава 1, посвященная региональным различиям в уровне социальной поддержки населения и институциональным изменениям в формах социальной защиты, — Е. П. Вигушиной; глава 2, анализирующая становление в России института социального партнерства, — к.э.н. Т. Д. Басниной; глава 3, характеризующая институциональные изменения в системе среднего профессионального образования в регионах, — к.э.н. Е. Е. Полянской; глава 4, описывающая институциональные изменения в российском высшем образовании, — к.э.н. Н. В. Сухановой; глава 5, посвященная модернизации системы дополнительного профессионального образования, — к.э.н. А. П. Сысоевым; глава 6, анализирующая институциональные преобразования регионального здравоохранения, — С. А. Ивановой; глава 7, посвященная формированию институтов поддержки людей старшего возраста, — к.э.н. Н. М. Калмыковой, А. А. Костанян, Е. А. Майоровой и д.э.н. М. Ю. Шерешевой; глава 8, в которой представлен анализ особенностей молодежной политики, — к.э.н. И. И. Савельевым.

ГЛАВА 1

ОСОБЕННОСТИ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ В ФОРМАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

Процессы модернизации российской экономики и переход к инновационному социально ориентированному типу развития предъявляют новые требования к повышению уровня жизни и доходов населения, а также достижению более высокой ступени экономического и социального развития, соответствующей статусу России как ведущей мировой державы. Повышение качества жизни населения является одним из важнейших приоритетов развития современного общества, которое невозможно осуществить без разработки и проведения действенной социальной политики, максимально учитывающей особенности социально-экономического развития страны в целом и ее регионов.

В настоящее время реализация социальной политики в РФ происходит в соответствии с важнейшими приоритетными стратегическими и программными документами¹, основное внимание в которых обращено на оказание необходимой помощи наименее защищенным слоям населения. Меры социальной защиты и социальной поддержки населения прежде всего направлены на повышение уровня жизни малообеспеченных слоев населения и нетрудоспособных членов общества, поскольку уровень доходов значительного числа граждан в нашей стране все еще находится ниже уровня прожиточного минимума.

Ключевыми ориентирами в реализации социальной политики любого демократического государства являются социальные стандарты. Социальная политика в России и субъектах РФ опирается на совокупность минимальных социальных стандартов, которые являются нижней границей удовлетворения потребностей населения, направлены на поддержание определенного уровня жизни, обеспечение государ-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Стратегия-2020); Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Государственная программа РФ «Социальная поддержка граждан» и др.

ственных гарантий социальной защиты граждан. Данные стандарты представляют собой меру потребления соответствующих благ и услуг, в соответствии с которыми можно определить структуру и объем бюджетных расходов.

Следует подчеркнуть, что в силу ограниченности экономических и финансовых ресурсов государства речь идет о минимальных социальных стандартах, которые должны периодически индексироваться на величину инфляции и все более стремиться к социальным стандартам качества жизни для снижения уровня бедности и социального неравенства в стране, а также поддержания приемлемого уровня жизни социально незащищенных слоев населения.

1.1. Особенности экономического неравенства российских регионов

Как известно, значительная дифференциация развития субъектов РФ во многом обусловлена существенными различиями регионов по местоположению, площади территории, численности и качеству населения, степени обеспеченности конкурентоспособными ресурсами, структуре хозяйства, а также достигнутому уровню экономического развития. По совокупности показателей социально-экономического развития территории и ее населения выделяются как достаточно богатые, так и крайне бедные регионы. Таким образом, создается региональное неравенство в реализации социальных прав и гарантий населения, которые на равных условиях должны предоставляться гражданам и не должны зависеть от места их проживания.

Особенно наглядно это выражается в уровне бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поскольку социальные расходы региональных бюджетов рассчитаны только на постоянно проживающее население. Высокий уровень бюджетной обеспеченности регионов позволяет органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления при наличии возможностей увеличивать установленные минимальные нормативы финансовых средств, выделяемых на оказание государственных или муниципальных услуг, повышать уровень отдельных минимальных социальных стандартов выше среднероссийского уровня, а также решать некоторые другие задачи в области социальной сферы.

Субъекты РФ, имеющие низкую бюджетную обеспеченность и получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки, при установлении заработной платы госслужащим и работникам госучреждений субъекта РФ не могут превышать размеров оплаты труда, установленных для соответствующих категорий федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных уч-

реждений¹. В настоящее время именно таких финансово дотационных регионов в России подавляющее большинство.

В 2014–2015 гг. средний уровень дотационности региональных бюджетов сократился незначительно — с 20 до 18%. Величина региональной дифференциации субъектов РФ по данному показателю остается очень высокой. Слаборазвитые регионы, такие как Республика Ингушетия и Чеченская Республика, имеют уровень дотационности 83–85%, Республики Тыва и Алтай — 72–75, Республика Дагестан и Крым — 67%².

В 2014 г. только 14 субъектов РФ имели высокий уровень собственной расчетной бюджетной обеспеченности и считались финансово независимыми субъектами. В списке самодостаточных, финансово независимых субъектов РФ оказались Белгородская, Калужская, Ленинградская, Московская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тюменская и Ярославская области, города Москва и Санкт-Петербург, а также Республика Татарстан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В этих регионах уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций из федерального бюджета в 2014, 2015 гг. и в расчете на 2016 г. составлял величину больше единицы³.

Под самодостаточным развитием региона понимается его финансово-экономическая самостоятельность, которая складывается из эффективного ведения экономики, грамотной налогово-бюджетной и финансово-кредитной политики. Большое значение для самодостаточного развития субъектов РФ имеют наличие ресурсов, в том числе человеческих (кадровый, интеллектуальный потенциал), и производственно-технологическая база региона.

Исследование бюджетных социальных расходов на уровне субъектов РФ позволило выявить региональные различия, складывающиеся под влиянием социально-экономического положения того или иного региона, его бюджетной обеспеченности, структуры населения, а также приоритетов политики региональных властей.

¹ Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² Социальный атлас российских регионов; *Зубаревич Н. В.* Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Бюджеты регионов в 2015 г. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

³ Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год, рассчитанный в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 (ред. от 30.11.2015 г.) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Поскольку подавляющая масса субъектов РФ являются реципиентами, получающими дотации, дотируемые территории все более ощущают зависимость от федерального центра, что в ряде случаев порождает иждивенческие настроения. При этом уровень жизни населения в этих регионах значительно ниже среднероссийского.

В то же время у самодостаточных регионов, выполняющих функции доноров, зачастую снижается мотивация для увеличения своей доходной базы и привлечения дополнительных инвестиций.

1.2. Дифференциация регионов по доходам населения

Острота проблем социально-экономических различий населения по уровню дохода в РФ связана с тем, что для нашей страны, имеющей огромную территорию с множеством регионов, характерен один из наиболее высоких уровней дифференциации. Разрыв между субъектами РФ по уровню собственной бюджетной обеспеченности крайне высок (в 2014 г. он составил 15,3 раза). Максимальный уровень бюджетной обеспеченности регионов до распределения дотаций из федерального бюджета в расчете на одного жителя был зафиксирован в Москве и составлял 2,585, а минимальный уровень — в Республике Ингушетия — 0,169¹.

В этой связи особый интерес представляют вопросы изучения динамики показателей, подтверждающих дифференциацию населения России по доходам, а также особенности решения рассматриваемых проблем в российских регионах.

Имущественная дифференциация, присущая рыночной экономике, существует практически повсеместно, но если она достигает определенного уровня, то может стать угрозой общественной стабильности общества. На базе опыта западноевропейских стран были выработаны критические значения некоторых показателей дифференциации денежных доходов. Размер личных доходов населения является одним из наиболее существенных факторов социальной дифференциации, об уровне которой можно судить по значениям децильного коэффициента (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения). Оптимальными значениями децильного коэффициента считаются цифры от 5 до 7 (Германия, Австрия, Франция). Самое низкое значение данного коэффициента было зафиксировано в Дании, Финляндии и Швеции — от 3 до 4, в Японии — 6, в США по разным источникам информации — от 12 до 15².

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики (Росстата). Срочная информация по актуальным вопросам. URL: <http://www.gks.ru/>.

² *Ревуцкий Л. Д.* Роль величины денежных доходов в жизни одинокого человека и семьи // Интернет-сайт: Audit-it. ru.

По мнению ряда экспертов, в том числе научного руководителя Института экономики РАН Р.С. Гринберга¹, «как только децильный коэффициент в странах достигает 10, непременно появляются условия для социальных беспорядков». В Указе Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»² при определении состояния ее основных характеристик был назван в том числе и децильный коэффициент, динамика которого за период с 1995 по 2015 г. представлена в табл. 1.1.

Следует отметить, что величина децильного коэффициента в РФ за указанный период времени имела достаточно устойчивую тенденцию к увеличению, которое составило в целом около 20%. Все это свидетельствует о том, что богатые становились богаче, а бедные — еще беднее. С 1995 по 2007 г. значение данного показателя увеличилось в 1,24 раза, т.е. почти на четверть. Затем на протяжении трех лет величина коэффициента была практически неизменной. И только с 2011 г. началось незначительное снижение данного показателя. Тем не менее децильный коэффициент в 2013 г. был равен 16,3 раза, в 2014 г. — 16,0, а по предварительным данным за 2015 г. — 15,6, что не может не настораживать, поскольку превышает обозначенный ранее критический уровень более чем в 1,5 раза.

Таблица 1.1

**Дифференциация денежных доходов населения в РФ
(децильный коэффициент фондов и коэффициент Джини)³**

Год	Децильный коэффициент фондов, в разгах	Коэффициент Джини
1995	13,5	0,387
2000	13,9	0,395
2001	13,9	0,397
2002	14,0	0,397
2003	14,5	0,403
2004	15,2	0,409
2005	15,2	0,409
2006	15,9	0,415
2007	16,7	0,422
2008	16,6	0,421

¹ Интервью чл.-корр. РАН Р. С. Гринберга // Известия. 2007. 9 августа.

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014 г.) «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

³ Данные Федеральной службы государственной статистики. Официальная статистика. Население. Уровень жизни. 2016 г. URL: <http://www.gks.ru/>.

Окончание табл. 1.1

Год	Децильный коэффициент фондов, в разах	Коэффициент Джини
2009	16,6	0,421
2010	16,6	0,421
2011	16,2	0,417
2012	16,4	0,420
2013	16,3	0,419
2014	16,0	0,416
2015*	15,6	0,412

Источник: оценка на основании данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств и макроэкономического показателя денежных доходов населения.

* Предварительные данные, без учета данных по Республике Крым и г. Севастополю.

Такой высокий уровень децильного коэффициента является крайне негативным для нашей страны. Вместе с тем, по мнению большинства независимых экспертов, данные Федеральной службы государственной статистики, касающиеся величины децильного коэффициента, являются существенно заниженными. Например, Н. В. Зубаревич, отмечая крайне низкое качество российской статистики, объясняет это высокой долей теневого сектора экономики; дополнением статистических измерений доходов населения дооценками, особенно на региональном уровне; недостаточной выборкой бюджетных обследований домохозяйств на региональном уровне; отсутствием измерений доходов населения на муниципальном уровне, за исключением данных о заработной плате по крупным и средним предприятиям, а также дифференциацией уровней цен в регионах России более чем в 3 раза, что требует их корректировки с учетом стоимости жизни¹.

Сопоставление субъектов РФ по величине покупательной способности и размеру децильного коэффициента в 2008–2012 гг. показало², что наибольшее его значение было зафиксировано в самых богатых регионах РФ с высокой покупательной способностью населения, таких как Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский АО — Югра, Ямало-Ненецкий АО. Минимальные значения децильного коэффициента были зафиксированы в регионах с низкой покупательной способностью (Алтайский край, Республика Алтай, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Ивановская и Костромская области).

¹ Зубаревич Н. В. Неравенство доходов населения: пространственная проекция // Pro et contra. Журнал российской внутренней и внешней политики. — 2013. — № 6 (61). — Ноябрь–декабрь.

² Козлова О. А., Величковский Б. Т., Дерстуганова Т. М. Методические вопросы измерения последствий социального неравенства в регионах России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2014. — № 5 (35). — С. 127–134.

Анализ данных о размере децильного коэффициента в субъектах РФ за 2014 г.¹ показал, что данная тенденция сохранилась, и наибольшие значения децильного коэффициента представлены по-прежнему в наиболее богатых российских регионах с высокой покупательной способностью: Москве, Санкт-Петербурге, Тюменской области, Ненецком и Ямало-Ненецком АО. Наименьшие значения децильного коэффициента были зарегистрированы в регионах РФ с низкой покупательной способностью: Тверской, Псковской, Костромской и Ивановской областях, в республиках Карелия и Алтай.

Другим коэффициентом, который используется для характеристики распределения совокупного дохода по группам населения, является индекс концентрации доходов (коэффициент Джини), размер которого находится в диапазоне от 0 до 1. Чем выше величина данного коэффициента, тем сильнее неравенство, т.е. тем значительнее степень дифференциации общества по уровню доходов. При снижении дифференциации в уровне доходов населения показатель уменьшается и стремится к нулю. В нашей стране размер данного коэффициента является достаточно высоким, и на протяжении целого ряда лет он имел устойчивую тенденцию к увеличению. Это лишь подтверждает высокую степень неравенства в распределении доходов населения (см. табл. 1.1), несмотря на то, что в 2011 г., а затем в 2013–2015 гг. произошло незначительное снижение данного коэффициента в целом по России.

Динамика индекса концентрации доходов по федеральным округам РФ представлена в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Динамика дифференциации населения федеральных округов по доходам (коэффициент Джини)²

Федеральный округ	1999 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2012 г.	2014 г.	2014 г. к 1999 г. (+, -)
Приволжский	0,332	0,341	0,368	0,392	0,398	0,396	0,064
Северо-Западный	0,324	0,340	0,379	0,399	0,399	0,385	0,061
Дальневосточный	0,328	0,342	0,375	0,391	0,396	0,393	0,065
Центральный	0,334	0,342	0,364	0,389	0,397	0,388	0,054
Северо-Кавказский	0,327	0,339	0,356	0,371	0,385	0,383	0,056
Сибирский	0,355	0,359	0,382	0,399	0,398	0,387	0,032

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015 г. URL: <http://www.gks.ru/>.

² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

Окончание табл. 1.2

Федеральный округ	1999 г.	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2012 г.	2014 г.	2014 г. к 1999 г. (+, -)
Южный	0,354	0,348	0,372	0,385	0,394	0,394	0,040
Уральский	0,384	0,400	0,415	0,433	0,425	0,414	0,030

Из данных табл. 1.2 следует, что в период с 1999 по 2012 г. индекс концентрации доходов практически во всех без исключения федеральных округах имел тенденцию к увеличению. И только к 2014 г. в ряде федеральных округов произошло незначительное снижение данного показателя. Наибольший рост коэффициента Джини за весь промежуток времени произошел в трех федеральных округах: Дальневосточном, Приволжском и Северо-Западном. А самые высокие цифры индекса концентрации доходов принадлежат Уральскому федеральному округу, за счет таких субъектов РФ, как Свердловская и Тюменская области, а также Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Таким образом, наиболее неравномерное распределение доходов наблюдается в основном в достаточно благополучных промышленных и сырьевых нефтегазовых регионах, показатели которых в большинстве своем выше средних по стране. Такое заметное неравенство общества по доходам, подтверждаемое величиной индекса концентрации доходов, является следствием неравномерного экономического роста и распределения создаваемых благ.

В табл. 1.3 представлена динамика денежных доходов населения в регионах РФ и федеральных округах, занимающих соответственно первые и последние места в рейтинге регионов РФ. Это позволяет проследить действительную разницу между наиболее развитыми и депрессивными регионами РФ.

Таблица 1.3

Динамика денежных доходов населения по федеральным округам и субъектам РФ, занимающим первые и последние места (руб.)¹

Субъект РФ	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Место в РФ в 2005– 2014 гг.
Центральный федеральный округ	10 902	24 645	27 089	30 006	33 467	34 970,2	1

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015 г. URL: <http://www.gks.ru/>.

Окончание табл. 1.3

Субъект РФ	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Место в РФ в 2005–2014 гг.
Северо-Кавказский федеральный округ	4537	13 253	15 050	17 167	18 900	20 691,6	8
Величина дифференциации	2,40	1,85	1,79	1,74	1,77	1,69	–
Ненецкий автономный округ	21 502*	52 270	54 632	62 323	66 276	66 490,7	1
Республика Калмыкия	2392	7774	8829	10 190	11 311	12 398,4	83
Величина дифференциации	8,9	6,72	6,1	6,1	5,85	5,36	–

* В 2005 г. занимал 3-е место в РФ, а 1-е было у Москвы, поэтому действительная величина дифференциации была бы еще выше.

Как видно из табл. 1.3, наибольшие денежные доходы на душу населения отмечаются в регионах с высокой стоимостью жизни. Если сравнивать Центральный федеральный округ, занимающий 1-е место среди федеральных округов РФ по величине денежных доходов населения, и Северо-Кавказский федеральный округ, занимающий последнее место, то из табл. 1.3 следует, что величина дифференциации с годами постепенно сглаживается. Подобная тенденция прослеживается и при сравнении отдельных субъектов РФ, занимающих соответственно первое и последнее места среди регионов по денежным доходам населения, хотя здесь уровень дифференциации значительно выше. Например, денежные доходы на душу населения в Ненецком АО в 2014 г. составили 66 490,6 руб., а в Республике Калмыкия — 12 398,4 руб., т.е. налицо более чем пятикратный разрыв. Следовательно, несмотря на имеющуюся тенденцию к сглаживанию различий, они в настоящее время все еще очень значительные и, несомненно, отражаются на качестве жизни конкретных людей, проживающих в данных субъектах РФ.

В качестве методов оценки социально-экономического развития субъектов РФ используются системы региональных мониторингов, которые отслеживают динамику происходящих в регионах социально-экономических процессов, определяют факторы и степень их влияния на эти процессы, выявляют основные проблемы развития и их последующее устранение для дальнейшего роста.

Рейтинговым агентством «РИА Рейтинг» в 2016 г. был составлен «Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ: итоги 2015 г.»¹ на основе ключевых показателей регионального развития, который позволяет оценить позицию того или иного субъекта РФ и определить диспропорции в уровне регионального развития. При построении данного рейтинга были использованы объективные показатели официальной статистики, полученные на сайтах Росстата, Минфина РФ и Федерального казначейства.

Анализ результатов данного рейтинга показал, что ведущие позиции занимают финансовые и интеллектуальные центры РФ, такие как Москва и Санкт-Петербург, ряд нефтегазовых и промышленно-развитых регионов — Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Московская область и Республика Татарстан, и существенных изменений по сравнению с аналогичным рейтингом 2014 г. не произошло. Наличие прочной фундаментальной экономической базы позволяет данным регионам сохранять высокие позиции в рейтинге по большинству показателей. В первую десятку рейтинга-2015 входят также Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская, Тюменская и Свердловская области и Республика Башкортостан. На долю первых десяти регионов РФ приходится более 70% добычи нефти и 90% добычи газа.

Последние десять мест в рейтинге социально-экономического положения регионов занимают г. Севастополь, республики Адыгея, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Северная Осетия — Алания, Калмыкия, Алтай, Ингушетия, Еврейская автономная область и Республика Тыва. Здесь существенных изменений по сравнению с рейтингом 2014 г. также не произошло, за исключением улучшения положения Чеченской Республики, поднявшейся в 2015 г. на 72-е место за счет сокращения дефицита бюджета, снижения уровня безработицы и сокращения величины долговой нагрузки.

1.3. Межбюджетные отношения регионов

Задача выравнивания уровней развития различных регионов крайне важна для России, которая по масштабам экономического и социального неравенства относится к странам «догоняющего развития»². Социальная дифференциация доходов населения зависит не только от уровня экономического развития региона, но и от перераспределительной политики государства, при этом методы выравнивания социально-эконо-

¹ «Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ» составляется рейтинговым агентством, начиная с 2011 г., уже в шестой раз. URL: <http://www.riarating.ru/>.

² *Зубаревич Н. В.* Неравенство доходов населения: пространственная проекция // *Pro et contra. Журнал российской внутренней и внешней политики.* — 2013. — № 6 (61). — Ноябрь–декабрь.

мического уровня субъектов РФ могут быть различными. Выравнивание может осуществляться как за счет более интенсивного экономического развития слабых и отсталых регионов, так и в результате масштабной политики бюджетного перераспределения.

Основной целью бюджетного выравнивания регионов является обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг всеми гражданами страны вне зависимости от места их проживания. В то же время в условиях экономического кризиса целью бюджетного выравнивания становится оказание регионам финансовой помощи, направленной на обеспечение первоочередных потребностей населения, на повышение платежеспособного спроса населения в регионах, на создание предпосылок для развития бизнеса и роста инвестиций.

Согласно данным аналитического доклада «Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения», подготовленного в 2011 г. Департаментом стратегического анализа ФБК¹, в период 2000–2010 гг. произошло существенное снижение межрегиональной дифференциации по социально-экономическим показателям, характеризующим уровень развития регионов: среднедушевым денежным доходам населения и среднемесячной номинальной начисленной заработной плате в расчете на одного работника. Например, если в 2000 г. средний уровень доходов населения в самом богатом субъекте РФ — Москве превышал средний уровень доходов в самом бедном регионе — Республике Ингушетия в 13,6 раза, то в 2010 г. данный показатель снизился более чем в 2 раза — до 6,3. Похожая ситуация происходила и со среднедушевым уровнем доходов населения по 10%-м группам самых богатых и самых бедных регионов РФ (децильный коэффициент дифференциации): в 2000 г. разница составляла 3,4 раза, а в 2010 г. она снизилась почти на 42%, до 2,4 раза. Расчеты, проведенные аудиторско-консалтинговой группой ФБК, показали, что сокращение межрегиональной дифференциации по среднедушевым денежным доходам населения в основном объяснялось не новыми возможностями регионов, а интенсивной дотационностью наиболее бедных субъектов РФ.

Разница между самым высокооплачиваемым регионом — Ямало-Ненецким АО и самым бедным регионом — Республикой Дагестан по показателю среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в период с 2000 по 2010 г. сократилась в 2 раза — с 10,2 до 5,1. По 10%-м группам уровень дифференциации уменьшился приблизительно на 25% — с 3,6 в 2000 г. до 2,7 в 2010 г. По представленным расчетам авторов исследования, снижение дифференциации произошло в основном за счет более быстрого темпа роста величины заработной

¹ Данные официального сайта Российской аудиторско-консалтинговой группы «Финансовые и бухгалтерские консультанты».

платы в отстающих субъектах РФ (как следствие политики межбюджетного выравнивания, увеличения дотаций регионам-реципиентам и др.). Например, среднегодовой темп роста размеров заработной платы в дотационной Республике Дагестан в 2000–2010 гг. составлял 28,3%, а в более благополучном Ямало-Ненецком автономном округе — только 19,7%¹.

Анализ межрегиональной дифференциации населения десяти самых богатых и десяти самых бедных субъектов РФ по показателю среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в 2010–2014 гг. продемонстрировал, что ее среднегодовые темпы роста в отстающих регионах (от 12,75% в Саратовской области до 18,50% в Кабардино-Балкарской Республике) по-прежнему несколько выше, чем в экономически развитых субъектах РФ (от 9,75% в Ненецком АО до 17,50% в Магаданской области) — табл. 1.4. Однако разница в темпах роста номинальной начисленной заработной платы в расчете на одного работника в целом между богатыми и бедными регионами стала менее существенной. Это связано не только с замедлением ежегодного темпа роста заработной платы в бедных, дотационных регионах РФ по сравнению с периодом 2000–2010 гг., но и с достаточно высоким темпом роста заработной платы в таких благополучных регионах, как Москва (14,8%), Чукотский АО (15,7), Магаданская область (17,5%).

Таблица 1.4

**Среднедушевые денежные доходы населения
и среднемесячная номинальная начисленная заработная плата
в регионах РФ (руб. в месяц)²**

Субъект РФ	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Средне- годовой прирост зарплаты, %	Место в РФ
Ненецкий АО	52 270 47 349	54 632 50 036	62 323 57 795	66 276 61 765	66 491 65 816	9,75	1
Ямало-Ненецкий АО	43 367 52 619	46 785 59 095	52 585 63 696	58 040 69 192	61 252 74 489	10,4	2
Чукотский АО	38 147 46 866	43 049 53 369	48 533 60 807	52 695 68 261	57 310 76 285	15,7	3

¹ Расчеты ФБК по данным Федеральной службы государственной статистики, произведенные в рамках исследования «Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнения».

² Составлена автором по данным Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015». Первая строка в таблице — среднедушевые денежные доходы населения, вторая — среднемесячная номинальная начисленная заработная плата.

Окончание табл. 1.4

Субъект РФ	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Средне- годовой прирост зарплаты, %	Место в РФ
г. Москва	44 051 38 411	47 319 44 899	48 935 48 830	54 869 55 485	54 504 61 208	14,8	4
Магаданская область	27 801 36 582	30 452 41 934	36 620 49 667	42 463 57 121	45 846 62 152	17,5	5
Сахалинская область	30 727 35 848	32 268 38 771	32 721 44 208	39 971 49 007	44 690 54 896	13,25	6
Ханты-Ман- сийский АО — Югра	32 385 41 315	33 926 45 498	36 345 50 841	39 292 54 508	41 503 57 976	10,0	7
Камчатский край	27 010 35 748	28 965 39 326	31 764 43 552	35 371 48 629	37 030 53 167	12,2	8
Московская область	22 641 25 417	25 605 28 586	30 572 32 303	32 739 35 690	34 948 38 598	12,95	9
г. Санкт- Петербург	24 824 27 190	26 069 29 522	27 834 32 930	31 407 36 848	34 724 40 697	12,4	10
...							
Саратовская область	12 147 14 554	13 097 16 205	14 280 18 803	16 035 20 668	17 941 22 012	12,75	74
Республика Алтай	13 536 14 236	13 837 15 632	14 283 18 265	14 752 20 722	17 134 22 598	14,75	75
Чувашская Республика	11 066 13 004	12 083 14 896	13 759 17 187	15 264 19 388	16 681 20 854	15,0	76
Кабардино- Балкарская Республика	11 290 11 663	12 636 13 012	13 717 16 314	15 297 18 624	16 619 20 323	18,5	77
Республика Марий Эл	10 336 12 651	11 328 14 001	12 532 16 023	14 517 18 360	16 374 20 473	15,5	78
Республика Мордовия	11 294 11 883	11 948 13 305	13 081 15 187	14 433 18 101	16 134 20 342	17,75	79
Карачаево- Черкесская Республика	10 878 11 346	11 742 12 447	13 388 15 511	14 664 17 858	16 081 19 746	18,5	80
Республика Ингушетия	9630 12 855	11 562 14 513	12 322 18 302	13 821 20 151	14 346 20 993	15,75	81
Республика Тыва	10 160 17 530	10 963 19 163	12 014 22 239	13 472 25 087	14 083 27 507	14,25	82
Республика Калмыкия	7774 11 601	8829 12 559	10 190 15 041	11 311 17 471	12 398 19 341	16,75	83
«Коэффици- ент размаха», разы	6,7 4,63	6,18 4,74	6,11 4,23	5,85 3,96	5,36 3,94	—	—

Из данных табл. 1.4 следует, что в период с 2010 по 2014 г. разрыв между экономически развитыми регионами и депрессивными субъектами РФ по уровню номинальной начисленной заработной платы и среднедушевым доходам населения несколько сглаживается, но процесс этот идет более медленными темпами по сравнению с 2000–2010 гг. За период с 2010 по 2014 г. по среднедушевым доходам населения он уменьшился с 6,70 до 5,36 раза, т.е. на 25%, а по номинальной начисленной заработной плате — с 4,63 до 3,94 раза, т.е. на 17%. Таким образом, разрыв между регионами все еще остается очень высоким.

В 2015 г. Правительством РФ была принята государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». На ее выполнение в проекте государственного бюджета на 2016 г. было предусмотрено более 650 млрд руб. Ожидается, что благодаря программе удастся на 5,5% увеличить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, общий объем которых составит около 514 млрд руб.¹

Тем не менее проблема остается острой. Неравномерное развитие субъектов РФ, связанное с уровнем бюджетной обеспеченности, дополняется социально-экономическим неравенством уровня жизни населения внутри самих регионов. На фоне экономической нестабильности, которая способствует дальнейшему обнищанию отдельных категорий граждан, заметно усиливается расслоение общества.

1.4. Формирование системы социальной защиты населения

Обострение социально-экономических проблем населения в постсоветский период потребовало образования и развития нового института — института социальной защиты населения. Следует отметить, что государственная политика в области социальной защиты граждан в основном сводилась к поддержке социально уязвимых слоев населения, что объяснялось дефицитом выделяемых бюджетных ресурсов и создавало невозможность полноценной реализации всех функций.

В целях усиления социальной защищенности граждан Российской Федерации Указом Президента РФ² регионам предоставлялись большие права по самостоятельному определению основных форм социальной поддержки малообеспеченных слоев населения. С этой целью была

¹ Данные официального сайта Правительства РФ.

² Указ Президента РФ от 26.12.1991 № 328 «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году».

разработана «Концепция социальной защиты населения»¹. В регионах были созданы территориальные и республиканские фонды социальной поддержки населения. Основными формами социальной защиты населения стали различные пособия: по бедности, на приобретение продуктов питания, на оплату жилья и коммунальных услуг и др. Указом Президента РФ в 2000 г. в структуре Пенсионного фонда создается единая пенсионная система². При этом данная функция выходит из списка полномочий органов социальной защиты.

Государственные минимальные социальные стандарты в РФ впервые были введены в действие Федеральным законом от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (ст. 37). Федеральным законом от 05.08.2000 г. № 116-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» институт минимальных государственных социальных стандартов был введен в бюджетное законодательство РФ.

Основная цель введения института государственных минимальных социальных стандартов заключалась в том, что их применение позволяло не только обеспечивать минимальный уровень социальных гарантий гражданам РФ через четкую систему стандартов, установленных на определенные виды и качество важнейших социальных услуг, но и рассчитывать реальные затраты бюджетов различного уровня на обеспечение этих гарантий. Однако вступление в силу Федерального закона от 20.08.2004 г. № 120-ФЗ (ред. от 29.11.2014 г.) «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» внесло значительные коррективы в бюджетное законодательство России. Это было связано с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴, реформировавшего систему местного самоуправления в РФ.

¹ Первый программный документ, приближенный к условиям рыночной экономики. Разработан Министерством социальной защиты РФ. Одобрен Правительством РФ 24 ноября 1992 г.

² Указ Президента РФ от 27.09.2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ. Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ настоящий Федеральный закон признан утратившим силу с 1 января 2009 г.

⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 28.11.2015 г.). Его практическая реализация проходила очень сложно, а сроки вступления в силу были отложены до 2009 г. В Федеральный закон было внесено огромное число изменений и дополнений, и процесс этот продолжается до настоящего времени.

Федеральный закон № 122-ФЗ, четко разграничив полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти, значительный объем обязательств по финансовому обеспечению социальных расходов переложил на плечи региональных и местных бюджетов¹. Принятие данного Федерального закона было также началом глобальной реформы системы натуральных льгот, означавшей их замену денежными компенсациями. Система социальных льгот, действовавшая до момента вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ, нуждалась в серьезном реформировании, которое позволило бы избавиться систему социальной защиты от льгот и обязательств, не обеспеченных финансированием, заменив их конкретными мерами социальной поддержки населения.

Полностью была проведена так называемая монетизация льгот с 1 января 2005 г. только в четырех субъектах РФ: Вологодской, Тверской, Пензенской областях и Республике Татарстан. Некоторыми регионами, такими как Красноярский край, республики Северная Осетия, Хакасия и Дагестан, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, а также Калининградская и Новгородская области, была оставлена прежняя система натуральных льгот. Большинство же субъектов РФ при распределении льгот использовали смешанную форму социальной поддержки населения².

В результате реформы местного самоуправления и системы межбюджетных отношений произошло перераспределение полномочий в сфере социальной защиты населения между различными уровнями власти. Передача полномочий по развитию социальной сферы с федерального уровня власти на региональный уровень привела к снижению роли федерального бюджета и возрастанию роли регионального. Это относится и к социальным выплатам, различного рода льготам, жилищным субсидиям, а также к обеспечению населения бесплатными услугами в области образования и здравоохранения (более подробно об институциональных изменениях в данных отраслях см. главы 3 и 6 монографии).

Соответственно важнейшим механизмом социальной политики государства в настоящее время являются **расходы региональных бюджетов**. Главными факторами, определяющими структуру расходов региональ-

¹ Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (ред. от 28.12.2006 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² РИА Новости. URL: <http://ria.ru/spravka/20140822/1020733174.html#ixzz4G7B7cDXL>.

ных бюджетов, являются уровень бюджетной обеспеченности и приоритеты органов власти субъектов РФ. Например, по итогам 2014 г. консолидированные бюджеты субъектов РФ финансировали более 50% расходов на социальные цели, в том числе 70–80% расходов на здравоохранение и образование¹.

Данные о динамике доли социальных расходов в общей сумме расходов бюджетов субъектов РФ за 2012–2015 гг. представлены в табл. 1.5. Они демонстрируют тенденцию роста доли социальных расходов в общей сумме расходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов субъектов РФ в период с 2012 по 2015 г. В целом по РФ рост данного показателя составил около 5% и достиг уровня 69,5% в 2015 г.

Таблица 1.5

**Доля социальных расходов в общей сумме расходов
региональных бюджетов и внебюджетных фондов субъектов РФ,
в среднем (%)²**

РФ и федеральные округа	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.*
Российская Федерация	64,6	65,2	63,5	69,5
Северо-Кавказский	67,9	71,1	73,0	78,1
Сибирский	70,5	71,2	69,7	74,7
Южный	66,0	67,1	68,1	73,6
Приволжский	68,8	70,0	67,4	72,4
Уральский	62,7	65,1	64,1	71,4
Северо-Западный	60,1	62,9	61,2	70,8
Крымский	73,1	68,3
Дальневосточный	60,3	60,1	57,8	65,3
Центральный	62,8	61,6	58,7	64,0

* Данные по 2015 г. приведены по состоянию на 1 сентября.

Среди федеральных округов наибольшая доля социальных расходов в общем объеме регионального бюджета приходится на Северо-Кавказский ФО (78,1%). Здесь увеличение составило порядка 10%, что объясняется наличием в составе данного федерального округа значительного числа дотационных республик. За ним (в порядке убывания) следуют Сибирский, Южный, Приволжский, Уральский и Северо-Западный федеральные округа, где доля расходов на социальные цели в общем объеме региональных бюджетов составляет более 70%, т.е. выше сред-

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

² Казначейство России, расчеты ФБК.

ней величины по России. Это федеральные округа со сверхвысокой долей социальных расходов, которая приводит к тому, что у регионов не остается бюджетных средств на стимулирование экономического развития.

Самая низкая доля социальных расходов в общей сумме региональных бюджетов фиксируется в Центральном ФО. Регионы данного федерального округа обладают доходами, позволяющими тратить значительные средства на развитие экономики. Даже низкая доля социальных расходов бюджетов позволяет им иметь показатели на душу населения на социальные цели выше, чем в среднем по РФ.

По данным экспертов¹, динамика социальных расходов региональных бюджетов в 2014–2015 гг. свидетельствует о нарастании проблем. В результате проведения политики оптимизации бюджетных расходов регионами номинальные расходы были сокращены 31 субъектом РФ. В основном это коснулось расходов на ЖКХ. В номинальном выражении расходы региональных бюджетов на культуру сократились в среднем на 2,5% по сравнению с 2014 г., на образование — увеличились менее чем на 1,0%. Расходы субъектов РФ на здравоохранение и социальную защиту населения выросли на 5,0–6,0%, что более ощутимо. Однако с учетом инфляции, которая в 2015 г. составила 13,6%, произошло сокращение всех социальных расходов.

Имеющая место в настоящее время несбалансированность бюджетной системы РФ приводит к хроническому недофинансированию региональных и местных бюджетов в рамках исполнения переданных им полномочий и возложенных на них расходных обязательств. В результате бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты сводятся с дефицитом, не позволяя в полном объеме выполнять социальные обязательства. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики за 9 месяцев 2014 г. из девяти федеральных округов РФ три федеральных округа имеют дефицит консолидированного бюджета (Сибирский, Южный и Приволжский)².

В целях решения данной проблемы Министерством финансов РФ был издан приказ от 26.07.2013 г. № 75н³, в котором были определены индикаторы оценки повышения эффективности бюджетных рас-

¹ Социальный атлас российских регионов; *Зубаревич Н. В.* Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Бюджеты регионов в 2015 г. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml.

² Федеральная служба государственной статистики. Социально-экономическое положение федеральных округов. 2014 г.

³ Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151428/?frame=1/.

ходов. Появилась возможность проведения оперативного сравнительного анализа эффективности бюджетных процессов в субъектах РФ.

Полученные результаты указывали на остроту проблем. Рост консолидированного долга субъектов РФ составил на 1 января 2014 г. 1738 млрд руб. Расходы консолидированных бюджетов выросли в 74 субъектах РФ на 6%. Если в 2012 г. дефицит бюджета был зафиксирован в 67 регионах, то в 2013 г. — уже в 77. В 2014 г. дефицит бюджета был зарегистрирован в 75 субъектах РФ, в 2015 г. — в 76, что составляет порядка 90% всех субъектов РФ¹.

По мнению экспертов, с которыми трудно не согласиться, возрастающий бюджетный дефицит субъектов РФ, приведший к существенному разбалансированию их бюджетов, объясняется перекладыванием бремени государственных обязательств на региональный уровень, а также реализацией «майских указов» Президента РФ 2012 г. о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы². Все это привело к увеличению социальных обязательств региональных бюджетов на фоне сокращения их доходных частей. Проблема дефицита региональных бюджетов и громадного долга остается крайне острой. Следует сказать, что дестабилизация бюджетной системы РФ усугубляется тем обстоятельством, что в 2015 г. дефицит федерального бюджета составил почти 2 трлн руб.³

Постановлением Правительства РФ от 25.08.2015 г. № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» были скорректированы условия предоставления бюджетных кредитов российским регионам на 2015 г., чтобы предоставить возможность погашения коммерческой задолженности регионов за счет бюджетных кредитов и произвести рефинансирование региональной задолженности по бюджетным кредитам. Реализация данного постановления должна была снизить риски нарушения условий долговых обязательств регионов таким образом, чтобы сократить долговую нагрузку на регионы и заместить дорогие рыночные кредиты дешевыми или практически бесплатными бюджетными кредитами.

Несмотря на обещанные меры помощи регионам по реструктурированию долга из кредитов коммерческих банков в бюджетные кредиты, изменения пока очень незначительные. Доля самых тяжелых

¹ Социальный атлас российских регионов; *Зубаревич Н. В.* Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Бюджеты регионов в 2015 г. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml.

² *Зубаревич Н. В., Горина Е. А.* Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты. — М., 2015.

³ Социальный атлас российских регионов; *Зубаревич Н. В.* Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Бюджеты регионов в 2015 г. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

для субъектов РФ кредитов коммерческих банков уменьшилась с начала 2015 г. лишь на 5% — с 45 до 40%, а доля бюджетных кредитов увеличилась с 31 до 36%, что не снимает остроты проблем с регионами¹.

Изучение **структуры доходов населения РФ** показывает увеличение доли социальных трансфертов в общем объеме доходов населения, особенно в 2010–2012 гг. за счет пенсий и пособий². Данные меры являются реакцией Правительства РФ на высокий уровень неравенства, сохраняющийся в обществе, попыткой выровнять доходную обеспеченность граждан за счет перераспределительных мер.

В 2011 г. доля трансфертов составила 18,3%³, чего не наблюдалось даже в советский период. Возрастание удельного веса социальных выплат происходит как за счет повышения пенсий, составляющих порядка 67–70% всех социальных трансфертов, так и за счет социальных пособий, в структуре которых наибольший удельный вес занимают выплаты отдельным льготным категориям граждан и пособия на поддержку семей с детьми.

Вместе с тем средний размер пенсий в России продолжает оставаться на достаточно низком уровне. Если в 2010 г. он составлял 7476,3 руб., то в 2015 г. — 11 986,0 руб., т.е. за пять лет средний размер пенсии вырос на 60%, или в среднем на 12% ежегодно (табл. 1.6). Тем не менее по сравнению со средним размером начисленной заработной платы в период с 2010 по 2015 г. средний размер пенсии составлял немногим более 30%. В 2015 г. он был на уровне 35,3%, т.е. роста данного соотношения за весь означенный период времени практически не произошло.

Таблица 1.6

Данные о пенсионном обеспечении в Российской Федерации⁴

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Численность пенсионеров, тыс. чел.	39 706,0	40 162,0	40 573,0	41 019,0	41 456,0	42 729,0
Средний размер пенсий, руб.	7476,3	8202,9	9040,5	9917,5	10 786,0	11 986,0

¹ *Зубаревич Н. В.* Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. Бюджеты регионов в 2015 г. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml

² Динамика монетарных и немонетарных характеристик уровня жизни российских домохозяйств за годы постсоветского развития: Аналитический доклад / Рук. авт. колл. Л. Н. Овчарова, А. Я. Бурдяк, А. И. Пишняк, Д. О. Попова, А. М. Рудберг. — М.: Либеральная Миссия, 2014.

³ *Овчарова Л. Н., Пишняк А. И., Попова Д. О., Шепелева Е. В.* Изменения в доходах и потреблении российских домашних хозяйств: от бедности к среднему классу // SPERO. — 2013. — № 18. — Весна–лето.

⁴ Данные Федеральной службы государственной статистики. Российский статистический ежегодник, 2016.

Окончание табл. 1.6

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Величина ПМ ¹ пенсионера, руб.	4521,0	5032,0	51230	5998,0	6617,0	7965,0
Соотношение среднего размера пенсий с величиной ПМ, %	165,4	163,0	176,5	165,4	163,0	150,5
Соотношение среднего размера пенсий со средним размером начисленной заработной платы, %	35,7	35,1	33,9	33,3	33,2	35,3
Реальный размер назначенных пенсий, в % по отношению к предыдущему году	134,8	101,2	104,9	102,8	100,9	96,2 ²

Большинство адресных программ для малообеспеченных слоев населения направлено в основном на поддержку пожилых людей, что частично компенсирует низкий уровень пенсионного обеспечения. Введение социальных доплат к пенсиям по всей стране (с 1 января 2010 г.)³, а также московская доплата неработающим пенсионерам в совокупности составили более половины всех затрат на социальные пособия малообеспеченных слоев населения.

Например, пенсионер, проживающий в регионе, прожиточный минимум в котором не превышает федерального уровня, получает доплату к пенсии из средств федерального бюджета. В случае если общая сумма материального обеспечения пенсионера ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ, который выше федерального уровня, то ему полагается региональная социальная доплата, которую устанавливают органы социальной защиты соответствующего региона. Так, минимальная пенсия по старости в Москве с 01.03.2016 г. составляет

¹ Прожиточный минимум.

² Без учета данных по Республике Крым и Севастополю.

³ Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 213 (ред. от 30.11.2016 г., с изм. от 19.12.2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

14 500 руб. Столичные пенсионеры, у которых пенсия ниже этой суммы, имеют право на доплату. Данные правила распространяются на неработающих пенсионеров, проживающих в Москве не менее десяти лет.

С 2007 г. мерой государственной социальной поддержки семьям, в которых рождается второй или последующий ребенок, является материнский капитал. Всего было выдано 6,7 млн сертификатов на материнский капитал. Первоначально величина материнского капитала составляла 250 тыс. руб., к 2015 г. она выросла на 81% — до 453 026 руб.¹ Однако, несмотря на значительный рост величины материнского капитала, он отстает от роста инфляции в стране.

Многие субъекты РФ в рамках развития региональных программ помощи молодым семьям за счет собственных средств выплачивают региональный материнский капитал за рождение третьего и последующего ребенка в дополнение к материнскому капиталу, выплачиваемому в соответствии с федеральным законодательством. В разных субъектах РФ данные региональные программы имеют свои особенности (табл. 1.7). Выплачиваемые суммы в основном значительно ниже федеральной помощи и зависят от финансовых возможностей бюджетов субъектов РФ и исторических особенностей регионов.

Таблица 1.7

Примеры использования материнского капитала в регионах РФ²

Срок введения	Субъект РФ	Сумма, руб.	Условия выплаты
1 января 2011 г.	Амурская область	250 000	Третий и последующий ребенок
1 января 2012 г.	Иркутская область	100 000	Третий и последующий ребенок
1 января 2011 г.	Калининградская область	100 000 200 000	Третий и последующий ребенок Пятый и последующий ребенок
1 января 2011 г.	Камчатский край	100 000 150 000 200 000 250 000	Третий ребенок Четвертый ребенок Пятый ребенок Шестой и последующий ребенок
1 января 2012 г.	Магаданская область	110 000	Третий и последующий ребенок
1 июля 2012 г.	Московская область	100 000	Второй и последующий ребенок

¹ Данные Пенсионного фонда Российской Федерации. URL: <http://www.pfrf.ru/>.

² Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

Окончание табл. 1.7

Срок введения	Субъект РФ	Сумма, руб.	Условия выплаты
1 января 2011 г.	Орловская область	100 000	Третий и последующий ребенок
1 января 2008 г.	Смоленская область	155 442	Третий и последующий ребенок
1 января 2012 г.	Томская область	100 000	Третий и последующий ребенок
1 января 2011 г.	Республика Тыва	50 000	Пятый и последующий ребенок
1 января 2012 г.	Ульяновская область	50 000 100 000 150 000 200 000 250 000 700 000	Второй ребенок Третий ребенок Четвертый ребенок Пятый ребенок Шестой ребенок Седьмой и последующий ребенок
1 января 2011 г.	Ярославская область	50 000	Третий и последующий ребенок

Одной из новых форм поддержки малообеспеченных слоев населения является принятая Правительством РФ новая редакция Государственной программы «Социальная поддержка граждан»¹ на период до 31 декабря 2020 г., ответственным исполнителем которой выступает Министерство труда и социальной защиты РФ. Основной целью данной программы является снижение уровня бедности среди отдельных категорий граждан, являющихся получателями мер социальной поддержки в условиях расширения адресного принципа ее предоставления и практики использования социального контракта.

Заключить социальный контракт с органами социальной защиты по месту жительства могут граждане, проживающие во всех субъектах РФ и имеющие доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в регионе. На основании социального контракта малообеспеченные граждане получают различного рода помощь, в том числе материальную, средний уровень которой составляет порядка 33 тыс. руб. В зависимости от целей и условий социального контракта предусмотрено содействие в трудоустройстве, профессиональной подготовке и переподготовке, в развитии личного подсобного хозяйства или собственного дела. Всего за 2014 г. социальные контракты были заключены с 46,5 тыс. малообеспеченных семей².

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

² Данные Министерства труда и социальной защиты РФ.

Минимальные социальные стандарты являются нижней границей удовлетворения потребностей населения, а также одним из основных методов регулирования социальной сферы в субъектах РФ, гарантиями получения доходов гражданами не ниже прожиточного минимума, а также служат минимальным уровнем при индексации доходов населения. Данные инструменты регулирования могут использоваться в качестве основы при определении мер по повышению уровня жизни населения и его выравниванию в региональном разрезе.

Минимальные социальные нормативы, утверждаемые в законодательном порядке в РФ и оказывающие существенное влияние на доходы населения, являются основой для оценки уровня жизни населения и входят в систему основных социальных гарантий граждан. К ним относятся прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда (МРОТ), потребительская корзина и др. Изучение уровня оплаты труда и его дифференциации является одним из наиболее важных вопросов, поскольку заработная плата нередко выступает основным, а иногда и единственным источником дохода малоимущих граждан.

1.5. Особенности установления минимальной заработной платы в российских регионах

Минимальный размер оплаты труда устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда»¹ одновременно на всей территории России и является одним из наиболее важных минимальных социальных стандартов в нашей стране. Он должен быть не ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека. Однако за 16 лет, истекшие с момента выхода данного Федерального закона, величина МРОТ все еще не достигла уровня прожиточного минимума, что является одной из главных проблем правового регулирования данного социального стандарта².

В соответствии с изменениями, внесенными в Трудовой кодекс РФ в конце 2006 г., и в целях учета региональных особенностей субъектам РФ предоставлено право установления региональных размеров минимальной заработной платы на своей территории³, которые не могут быть ниже федерального значения МРОТ. Размер минимальной заработной платы в субъектах РФ устанавливается для всех работников

¹ Федеральный закон от 19.06.2000 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г.) «О минимальном размере оплаты труда». С 1 июля 2016 г. МРОТ в РФ установлен в размере 7500 руб. в месяц.

² См. главу 2.

³ Федеральный закон от 20.04.2007 г. № 54-ФЗ (ред. от 22.06.2007 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации».

организаций, финансируемых за счет средств регионального, местного бюджетов или собственных средств работодателей, за исключением организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Повышение МРОТ и минимальной заработной платы в регионах способствует росту доходов самых низкооплачиваемых групп населения и в связи с этим сокращению численности граждан с доходами ниже величины прожиточного минимума, а также снижению имущественной дифференциации различных категорий граждан. Кроме того, повышение данных минимальных социальных стандартов ведет к значительному сокращению теневых выплат работникам, что гарантирует защиту их трудовых прав, прав на пенсионное обеспечение, социальное страхование, а также способствует росту фонда оплаты труда и отчислений в государственные внебюджетные фонды.

Следует отметить, что региональные величины минимальной заработной платы в основном устанавливаются субъектами РФ с наиболее благополучной обстановкой на рынке труда и экономической ситуацией в целом. Однако опыт применения данного регионального минимума в последние годы показал, что он устанавливался в том числе и в регионах с высокой напряженностью на рынке труда¹. При росте минимальной заработной платы в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры в стране возможны негативные реакции рынков труда, выражающиеся в замедлении или снижении темпов роста занятости, а также в увеличении безработицы и повышении занятости в неформальном секторе экономики.

По мнению экспертов², резкое увеличение минимальной заработной платы будет способствовать выталкиванию работников с низкой производительностью труда из сферы формальной занятости, которые в условиях крайне невысоких пособий по безработице будут переходить в неформальный сектор. Такое влияние минимальной заработной платы на региональные рынки труда особенно явно прослеживалось в период с 2007 по 2010 г., во время двух наиболее значительных повышений федерального размера МРОТ (на 109% и 88% соответственно), во время которых субъекты РФ дополнительно имели возможность устанавливать региональные минимумы заработной платы выше федерального уровня³. С другой стороны, более высокий размер минимальной оплаты

¹ Кобзарь Е. Н. Минимальная заработная плата в России: региональные изменения // Вестник научно-исследовательского института труда и социального страхования. — 2010. — № 1. — С. 57–66.

² Гимпельсон В. Е., Капелюшников Р. И. Жить «в тени» или умереть «на свету»: неформальность на российском рынке труда // Вопросы экономики. — 2013. — № 11. — С. 65–88.

³ Ощепков А. Ю. Влияние минимальной заработной платы на неформальную занятость. — ВШЭ: Национальный исследовательский университет. Препринт WP3/2013/07. Серия WP3. Проблемы рынка труда. — М., 2013. — С. 32.

труда в формальном секторе будет притягивать к себе работников с низкой производительностью труда из неформальной сферы занятости.

В развитых европейских странах соотношение МРОТ и средней заработной платы находится в диапазоне от 41 до 73%. В РФ данное соотношение значительно ниже и составляет менее 22,4%¹.

По мнению Минтруда России, действующий в настоящее время уровень МРОТ, не соответствует тому уровню социальной ответственности, на который ориентируются правительство нашей страны и ответственные работодатели. В рамках решения данной проблемы в соответствии с Федеральным законом от 02.06.2016 г. № 164-ФЗ было произведено увеличение МРОТ на 21% — до 7500 руб. в месяц, которое в целом затронуло около 1 млн работников, в основном занятых в бюджетной сфере.

Предполагаемое повышение МРОТ с 1 июля 2017 г. на прогнозный уровень инфляции, равный 4%, до 7800 руб. в месяц, по заявлению Министерства труда и социальной защиты РФ, коснется 0,89 млн работников, из которых 72% — заняты в государственных и муниципальных учреждениях². Менее значительные повышения МРОТ не так заметно отражаются на соотношении минимального и среднего уровней оплаты труда и практически не оказывают влияния на динамику неформальной занятости.

Наглядными примерами установления региональных размеров минимальной заработной платы в субъектах РФ могут служить Москва и Санкт-Петербург.

Например, Правительство Москвы, московские объединения профсоюзов и московские объединения работодателей подписали Соглашение о минимальной заработной плате в г. Москве на 2015 г., в рамках которого предусмотрели повышение минимальной заработной платы с 1 января 2015 г. до 14 500 руб.³ в месяц, с 1 апреля — до 15 000 руб.⁴, с 1 июня — до 16 500 руб.⁵ и с 1 ноября 2015 г. — до 17 300 руб. в месяц⁶. Это самая высокая минимальная заработная плата в субъекте РФ. Ее величина превышает уровень МРОТ в целом по РФ почти в 3 раза.

В соответствии с Соглашением о минимальной заработной плате, заключенным Правительством Санкт-Петербурга, региональными объединениями профсоюзов и региональным объединением работодате-

¹ URL: <http://kommersant.ru/doc/3121235/>

² Опубликовано на сайте Министерства труда и социальной защиты РФ 20 октября 2016 г. URL: rosmintrud.ru

³ Соглашение о минимальной заработной плате в городе Москве на 2015 год между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателей (от 18.12.2014 г.).

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Дополнительное соглашение о минимальной заработной плате в городе Москве на 2015 год.

лей, она составила с 15 августа 2015 г. 11 000 руб.¹, а с 1 января 2016 г. — 11 700 руб., что почти в 1,5 раза ниже, чем минимальная заработная плата в Москве.

Данные о количестве субъектов РФ, установивших региональную минимальную заработную плату в период с 2008 по 2015 г., представлены в табл. 1.8.

Таблица 1.8

Количество субъектов РФ, установивших региональную минимальную заработную плату в период с 2008 по 2015 г.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2015 г.
Количество субъектов РФ	45	31	32	28	32	40	36

В 2008 г. правом введения региональной заработной платы на своей территории воспользовались 45 регионов, т.е. чуть более половины всех субъектов РФ. В 2009 г. количество субъектов РФ, установивших региональную минимальную заработную плату, снизилось, что было связано с финансовым кризисом и его влиянием на российскую экономику. Далее пошел постепенный рост числа регионов, устанавливающих региональные минимумы, за исключением 2011 г. Нынешний кризис вновь отразился на социально-экономических возможностях субъектов РФ по установлению регионального минимума, и их число снизилось до 36 в 2015 г.

Важно отметить, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ² утратила силу ч. 2 ст. 129 Трудового кодекса РФ о том, что величина МРОТ не включает в себя компенсационные, стимулирующие и иные социальные выплаты. Таким образом, включение в минимальную заработную плату компенсационных, стимулирующих и иных социальных выплат влечет за собой реальное снижение темпов роста одного из самых важных минимальных социальных стандартов в стране.

Несмотря на рост минимального размера оплаты труда (5965 руб. — в IV квартале 2015 г. по сравнению с 5554 руб. в IV квартале 2014 г.), его отношение к величине прожиточного минимума для трудоспособного населения в IV квартале 2014 г. составляло 62,5%, а в IV квартале 2015 г. снизилось до 58,6%³, что было связано с ростом инфляции

¹ Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Санкт-Петербурге на 2015 год (от 01.12.2014 г. № 280/14-С, в ред. дополнительного соглашения от 22.07.2015 г.).

² Федеральный закон от 20.04.2007 г. № 54-ФЗ (ред. от 22.06.2007 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации».

³ Федеральная служба государственной статистики: Срочная информация по актуальным вопросам (по темам). IV квартал 2015 г.

в стране в связи с кризисом и способствовало увеличению числа граждан, живущих за чертой бедности, а также дальнейшему сохранению в нашей стране существенной дифференциации по уровню денежных доходов населения.

В связи с этим по-прежнему сохраняется высокая степень социального неравенства в распределении денежных доходов граждан. Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума с 2008 по 2013 г. имела устойчивую тенденцию к снижению¹, но темпы данного снижения были недостаточны, так как в 2013 г. 15,5 млн человек (т.е. 10,8% населения) находилось за чертой бедности. Высокие темпы инфляции последних двух лет привели к тому, что по итогам I квартала 2015 г. количество граждан РФ с доходами ниже величины прожиточного минимума достигло 22,9 млн человек, увеличившись на 3,1 млн человек по сравнению с I кварталом 2014 г.², а уровень бедности в стране вырос на 2,1 процентного пункта и стал равен 15,9%. Таким образом, значительная часть населения по уровню доходов по-прежнему находится за чертой бедности. Это свидетельство того, что механизмы перераспределения общественного богатства в нашей стране являются недостаточно эффективными, а социальное неравенство в России уже давно зафиксировалось на достаточно высоком уровне.

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, в 2013–2015 гг. наблюдалась существенная дифференциация в регионах по доле населения с доходами ниже величины прожиточного минимума. В табл. 1.9 представлено 10 субъектов РФ, являющихся лидерами по доле населения, живущего за чертой бедности, и 10 субъектов РФ, являющихся аутсайдерами по доле населения с доходами ниже величины прожиточного минимума.

Таблица 1.9

Субъекты РФ, имеющие наименьшую и наибольшую доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в 2013–2015 гг. (%)³

Субъекты РФ — лидеры	2013 г.	2015 г.	Субъекты РФ — аутсайдеры	2013 г.	2015 г.
Ямало-Ненецкий АО	6,6	8,2	Республика Калмыкия	35,4	33,6
Республика Татарстан	7,2	7,6	Республика Тыва	33,4	38,8
Белгородская область	7,4	8,6	Республика Алтай	20,9	24,3

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики. Российский статистический ежегодник, 2014 г.

² Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

³ Данные Федеральной службы государственной статистики. Официальная статистика. Неравенство и бедность. 2016. URL: <http://www.gks.ru/>.

Окончание табл. 1.9

Субъекты РФ — лидеры	2013 г.	2015 г.	Субъекты РФ — аутсайдеры	2013 г.	2015 г.
Московская область	7,6	8,6	Еврейская автономная область	20,9	24,8
Липецкая область	7,9	9,1	Чеченская Республика	19,7	16,0
Ненецкий АО	7,9	9,7	Республика Ингушетия	19,5	35,1
г. Санкт-Петербург	8,0	8,1	Карачаево-Черкесская Республика	19,5	22,0
Тамбовская область	8,2	10,8	Республика Марий Эл	19,5	23,7
Свердловская область	8,2	9,7	Кабардино-Балкарская Республика	18,6	21,2
Чукотский АО	8,3	9,9	Республика Мордовия	18,2	20,1

Из таблицы следует, что среди регионов, имеющих невысокую долю населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, в основном представлены регионы с богатыми месторождениями углеводородов, а также благополучные, промышленные и финансово независимые субъекты РФ. В списке субъектов-аутсайдеров находятся в основном проблемные регионы, не обладающие достаточным уровнем собственных доходов для развития и имеющих высокую степень зависимости от федерального центра.

При этом практически во всех субъектах РФ в 2015 г. наблюдался рост доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, что связано с кризисными явлениями в экономике и ростом инфляции в стране. Исключение составляют: Чеченская Республика, где произошло сокращение доли населения с доходами ниже величины прожиточного минимума с 19,7% в 2013 г. до 16,0% в 2015 г., и Республика Калмыкия (с 35,4 до 33,6%), уступившая первое место среди регионов-аутсайдеров в 2015 г. Республике Тыва (38,8%).

В настоящее время в условиях отсутствия законодательного регулирования минимальной заработной платы в субъектах РФ вся ответственность за ее установление в регионах возлагается на трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, роль и значение которых в связи с этим возрастает. Тем не менее наличие закона субъекта РФ позволило бы гарантированно устанавливать минимальную заработную плату в регионах на основе экономически обоснованного размера и в соответствии с реальными возможностями субъектов РФ.

Следует отметить, что в настоящее время реальным минимальным потребностям человека в полной мере не соответствуют ни МРОТ, ни прожиточный минимум. Поэтому доведение минимальной заработной платы в регионах России до уровня прожиточного минимума,

на наш взгляд, не является решением данной проблемы в полной мере, так как уровень прожиточного минимума не может обеспечить приемлемых условий жизни населению РФ.

1.6. Прожиточный минимум в регионах РФ

Федеральным законом от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» была установлена правовая основа для применения прожиточного минимума в России, который представляет собой основной показатель, характеризующий объем и структуру потребления населением страны важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне. Согласно данному Федеральному закону прожиточный минимум, установленный в целом по РФ, должен служить государственной гарантией получения гражданами минимальной величины денежных доходов, а также других мер социальной защиты.

Институт прожиточного минимума был установлен Правительством РФ в качестве критерия бедности населения. Граждане РФ, получающие доход ниже этой величины в субъекте РФ, признаются малоимущими людьми, живущими за чертой бедности, и имеют право на получение государственной социальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»¹.

В соответствии с Федеральным законом от 24.10.1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» с помощью прожиточного минимума в целом по РФ оценивается уровень жизни населения при разработке и реализации социальной политики, федеральных социальных программ; на федеральном уровне обосновывается величина МРОТ, определяются размеры стипендий, пособий, социальных выплат, а также формируется федеральный бюджет. Следует отметить, что начиная с 2000 г. расчеты величины прожиточного минимума в субъектах РФ на душу населения и для основных социально-демографических групп населения устанавливаются ежеквартально органами исполнительной власти субъектов РФ.

По данным Росстата², самыми дешевыми для проживания регионами России в расчете на душу населения в III квартале 2013 г. являлись Тамбовская область (5120 руб.), Липецкая область (5997 руб.), Курская область (6019 руб.), Воронежская область (6077 руб.) и Пензенская область (6118 руб.). В этих субъектах РФ один из самых низких

¹ В редакции от 21.07.2014 г.

² Данные Федеральной службы государственной статистики. Срочная информация по актуальным вопросам. 2014 г.

прожиточных минимумов в стране. Самыми дорогими для проживания регионами РФ (с максимальным размером прожиточного минимума) за этот же период времени являлись Ненецкий автономный округ (15 689 руб.), Камчатский край (14 301 руб.), Магаданская область (14 013 руб.) и Чукотский автономный округ (13 092 руб.). Таким образом, разница между максимальной и минимальной величинами прожиточного минимума в субъектах РФ довольно значительная и составляла чуть более 3 раз (табл. 1.10).

Таблица 1.10

Данные о величине прожиточного минимума на душу населения в субъектах Российской Федерации в 2013–2016 гг. (руб.)^{1*}

Прожиточный минимум

Субъект РФ	III кв. 2013 г.	IV кв. 2014 г.	III кв. 2015 г.	I кв. 2016 г.
Тамбовская область	5120 (83)	6850 (79)		8315 (80)
Липецкая область	5997 (82)			
Курская область	6019 (81)	6754 (83)		
Воронежская область	6077 (80)			8161 (81)
Пензенская область	6118 (79)	6839 (81)	7941 (81)	
Чеченская Республика		6771 (82)	7838 (82)	
Белгородская область		6842 (80)		
Республика Татарстан			7646 (83)	8012 (82)
Республика Мордовия			7985 (80)	7911 (83)
Ставропольский край			8075 (79)	8346 (79)
...				
Ненецкий автономный округ	15 689 (1)	16 593 (1)	18 885 (1)	19 758 (1)
Камчатский край	14 301 (2)	15 786 (2)	18 187 (2)	18 737 (2)
Магаданская область	14 013 (3)	15 415 (3)	17 314 (3)	17 901 (3)
Чукотский автономный округ	13 092 (4)	13 571 (5)	16 739 (4)	17 647 (4)
Ямало-Ненецкий автономный округ		14 241 (4)	16 004 (5)	
Республика Саха (Якутия)				15 958 (5)

* Без учета Крымского федерального округа.

Из данных табл. 1.10 следует, что наиболее дорогие для проживания субъекты РФ, имеющие самый высокий уровень прожиточного мини-

¹ Составлено автором на основе данных Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

муна на душу населения в стране на протяжении 2013–2016 гг., остаются практически неизменными. Исключение составляет 2016 г., когда вместо Ямало-Ненецкого автономного округа пятую строчку в рейтинге заняла Республика Саха (Якутия). Таким образом, самый высокий уровень прожиточного минимума был зафиксирован в Северо-Западном федеральном округе, поскольку большая часть территории Ненецкого АО расположена за Северным полярным кругом. Далее следуют Дальневосточный федеральный округ, что обусловлено труднодоступностью регионов, входящих в данный федеральный округ и, безусловно, отражается на величине прожиточного минимума, и Уральский федеральный округ.

Что касается самых дешевых для проживания регионов, то здесь есть некоторые изменения. Из субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень прожиточного минимума в 2013 г., только три региона — Тамбовская, Курская и Пензенская области — оказались в последней пятёрке в 2014 г., но при этом поменялись местами и к ним присоединились Чеченская Республика и Белгородская область. В 2015 г. самый низкий уровень прожиточного минимума на душу населения оказался в Республике Татарстан, Чеченской Республике, Пензенской области, Республике Мордовия и Ставропольском крае. В 2016 г. аутсайдерами оказались республики Мордовия и Татарстан, Воронежская и Тамбовская области, а также Ставропольский край. Уровень дифференциации в 2014–2016 гг. составлял порядка 2,5 раза, т.е. имелось небольшое снижение по сравнению с 2013 г.

Как было отмечено выше, величины прожиточного минимума в регионах РФ существенно отличаются друг от друга. Так, например, в Москве во II квартале 2015 г.¹ она составляла: в расчете на душу населения — 15 141 руб.; для трудоспособного населения — 17 296 руб.; для пенсионеров — 10 670 руб.; для детей — 13 080 руб. Таким образом, величина прожиточного минимума в Москве в расчете на душу населения в 1,5 раза выше, чем аналогичный показатель (10 017 руб.)² по России в целом. Величина прожиточного минимума в Санкт-Петербурге несколько ниже, чем в Москве, и во II квартале 2015 г. составила: в расчете на душу населения — 9987 руб., что на 30 руб. меньше среднего показателя по РФ. Для трудоспособного населения — 10 962 руб.; для пенсионеров — 7967 руб.; для детей — 9587 руб.³

¹ Постановление Правительства Москвы от 22.09.2015 г. № 608 «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за II квартал 2015 г.».

² Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.08.2015 г. № 727 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и для основных социально-демографических групп населения в Санкт-Петербурге за II квартал 2015 года».

1.7. Расчет потребительской корзины в субъектах РФ

Министерство труда и социальной защиты РФ выполняет расчеты величины прожиточного минимума в целом по РФ на основании **потребительской корзины**¹ и данных, полученных от Федеральной службы государственной статистики.

Органы государственной статистики осуществляют наблюдение за уровнем потребительских цен во всех субъектах РФ на продовольственные товары (в соответствии с Перечнем продуктов питания-представителей²), а также на непродовольственные товары и услуги. В соответствии с Федеральным законом № 233-ФЗ³ разработкой потребительской корзины в субъектах РФ занимаются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений субъектов РФ. Методика определения потребительской корзины обеспечивает единый методологический подход как в целом по РФ, так и в регионах.

В связи с очередным пересмотром федеральной потребительской корзины⁴ были разработаны новые методические рекомендации⁵, определяющие состав потребительской корзины в субъектах РФ, которые были приняты постановлением Правительства РФ от 28.01.2013 г. № 54. Согласно новым рекомендациям с 1 января 2013 г. предусматривалось уточнение объемов потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, составляющих продовольственную корзину в субъектах РФ.

В соответствии с произошедшими в последние годы изменениями по фактическому потреблению продуктов питания различными группами населения и нормами их физиологических потребностей были внесены изменения в объемы продуктов питания, которые рекомендуется включать в состав потребительской корзины в субъектах РФ, разделенных на десять зон в зависимости от особенностей потребления продовольственных продуктов. Изменились химический состав и энергетическая ценность продуктов питания, которые должны стать

¹ Потребительская корзина в целом по РФ устанавливается федеральными законами не реже одного раза в пять лет.

² Перечень продуктов питания-представителей (всего 42 позиции), утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты РФ и Федеральной службой государственной статистики от 11.03.2013 г. № 93н/91.

³ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 227 «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.01.2013 г. № 54 (ред. от 19.08.2014 г.) «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации».

более качественными и полезными, чтобы приблизиться к нормам здорового питания.

Объем непродовольственных товаров и услуг, входящих в состав потребительской корзины субъекта РФ, теперь устанавливается в процентном отношении от стоимости продуктов питания и составляет от 40 до 60% в зависимости от распределения регионов по трем климатическим¹ зонам. На основании региональной потребительской корзины рассчитывается прожиточный минимум в субъекте РФ, который используется для определения размеров пособий и других социальных выплат малоимущим гражданам.

Следует отметить, что при относительном равенстве объема продуктов, которые заложены в потребительские корзины для России в целом и для субъектов РФ, стоимость этих корзин имеет существенные различия в связи с межрегиональной дифференциацией уровней потребительских цен.

Выступая составляющим элементом прожиточного минимума, установленного в целом по РФ, стоимость минимального набора продуктов питания в то же время не является компонентом прожиточного минимума в субъекте РФ, поскольку при его расчете используются объемы потребления, составленные на базе зонирования субъектов РФ. Динамика стоимости минимального набора продуктов питания в федеральных округах, а также в двух субъектах РФ — Москве и Санкт-Петербурге — представлена в табл. 1.11.

Из табл. 1.11 следует, что, по данным Федеральной службы государственной статистики, в Москве стоимость минимального набора продуктов питания в январе 2015 г. была равна 4307,22 руб., а увеличение по сравнению с январем 2006 г. за десять лет составило 2,5 раза. В Санкт-Петербурге стоимость минимального продуктового набора повысилась за тот же период времени почти в 2,9 раза и составила в январе 2015 г. 4241,26 руб. Стоимость минимального набора в Москве с января 2015 г. по январь 2016 г. практически не изменилась и составила 4308,10 руб., в Санкт-Петербурге увеличение составило порядка 2,70%, а минимальный набор стал стоить 4355,50 руб.²

Самая высокая стоимость минимального набора продуктов питания в 2015 г. сложилась в Дальневосточном федеральном округе — 4925,96 руб., что на 37% выше, чем аналогичная стоимость по РФ. Все десять лет данный округ занимает первое место по стоимости продуктовой потребительской корзины, опережая все субъекты РФ. Это обуслов-

¹ Зоны с холодным и резко континентальным климатом, умеренным климатом и с теплым климатом.

² Федеральная служба государственной статистики. Срочная информация по актуальным вопросам. 2016.

Таблица 1.11

**Динамика стоимости минимального набора продуктов питания
по федеральным округам и двум субъектам РФ (руб.)¹**

Субъект РФ	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Российская Федерация	1406,65	1506,78	1879,99	2159,42	2192,72	2768,69	2437,44	2662,15	2922,88	3592,51
г. Москва	1719,09	1796,36	2119,68	2400,08	2516,00	3226,95	2877,03	3168,79	3450,41	4307,22
г. Санкт-Петербург	1482,29	1630,63	1997,98	2332,87	2416,67	3051,84	2822,64	2968,35	3295,40	4241,26
Центральный ФО	1425,28	1503,55	1870,09	2150,54	2197,86	2848,03	2454,84	2709,92	2982,05	3714,00
Северо-Западный ФО	1474,81	1613,91	2020,70	2364,09	2444,97	2999,02	2738,48	2930,45	3253,01	4126,35
Южный ФО	1335,89	1426,35	1788,82	2042,03	2073,47	2652,36	2303,61	2473,00	2732,22	3410,60
Северо-Кавказский ФО				2042,68	2079,35	2673,75	2363,21	2550,15	2775,62	3364,59
Сибирский ФО	1404,34	1537,31	1887,61	2157,71	2174,00	2674,17	2444,59	2754,50	2943,81	3547,37
Дальневосточный ФО	1958,28	2137,62	2534,21	3001,32	3165,89	3588,42	3647,21	3898,23	4345,86	4925,96
Крымский ФО										3183,26
Уральский ФО	1452,48	1580,69	1968,61	2320,79	2280,36	2991,24	2605,54	2930,18	3116,13	3783,15
Приволжский ФО	1274,37	1347,39	1727,56	1936,15	1931,27	2613,25	2201,84	2386,99	2659,91	3301,20

Источник: составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики.

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики. Центральная база статистических данных. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.

лено в значительной мере труднодоступностью регионов, входящих в данный федеральный округ. На втором месте стоит Северо-Западный федеральный округ со стоимостью минимального набора в 2015 г. 4126,35 руб., что на 15% выше среднего уровня по РФ. Самая низкая стоимость продуктового набора сложилась в Приволжском федеральном округе — 3301,20 руб.¹ Это на 8% ниже стоимости минимального набора продуктов питания в среднем по РФ.

Данные о дифференциации стоимости минимального набора продуктов питания в субъектах РФ представлены в табл. 1.12.

Таблица 1.12

**Данные о стоимости минимального набора продуктов питания
в регионах РФ² в январе 2016 г.³**

Максимальная стоимость минимального набора продуктов питания среди субъектов РФ		Минимальная стоимость минимального набора продуктов питания среди субъектов РФ	
Субъект РФ	Руб.	Субъект РФ	Руб.
Чукотский автономный округ	8904,7	Курская область	2937,7
Магаданская область	6525,0	Саратовская область	2997,8
Республика Саха (Якутия)	6102,5	Республика Мордовия	3001,9
Камчатский край	5886,9	Белгородская область	3022,3
Сахалинская область	5355,8	Пензенская область	3040,7

Самая высокая стоимость минимального набора продуктов питания среди всех субъектов РФ в январе 2016 г. была зафиксирована в Чукотском автономном округе (8904,7 руб.). По сравнению со стоимостью данного набора в среднем по РФ за этот же период времени (3627,1 руб.) превышение составило почти 2,5 раза. Самая низкая стоимость минимального набора имела место в Курской области — 2937,7 руб., что на 23% ниже среднероссийского показателя. Данная стоимость является отражением межрегиональной дифференциации уровней потребительских цен на продукты питания, входящих в этот минимальный набор. Расчет стоимости производится при использовании единых, установленных в целом по РФ, условных объемов потребления продуктов питания и средних потребительских цен на них по субъектам РФ. Таким образом, разброс цен на продукты питания, входящие в состав данного минимального набора, по субъектам РФ составляет более 3 раз.

¹ Не считая Крымского ФО, поскольку данные представлены только за 2015 г.

² Кроме автономных округов, входящих в состав области.

³ Федеральная служба государственной статистики. Срочная информация по актуальным вопросам. 2016.

Еще одним очень важным показателем покупательной способности населения в субъектах РФ является фиксированный набор товаров и услуг, разработанный Росстатом с целью наблюдения за ценами для определения покупательной способности населения в разных регионах РФ. Данный набор состоит из 83 наименований товаров и услуг, которые, по наблюдениям специалистов территориальных органов Росстата, являются наиболее популярными у большей части населения того или иного субъекта РФ. Динамика стоимости данного фиксированного набора, установленного в различных федеральных округах России в 2005–2013 гг., представлена в табл. 1.13.

Таблица 1.13

**Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг
в федеральных округах в 2005–2013 гг.**

Федеральный округ	Единица измерения	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Центральный	руб.	5059,9	9471,0	10 182,1	10 985,5	11 986,0
	в % к средне-российской стоимости	107	109	111	111	112
Северо-Западный	руб.	4915,1	9227,0	9525,6	10 220,3	11 046,6
	в % к средне-российской стоимости	104	106	104	104	103
Южный	руб.	4381,6	8393,1	8528,3	9099,6	9834,9
	в % к средне-российской стоимости	93	96	93	92	92
Северо-Кавказский	руб.	4222,9	7919,8	8220,8	8987,5	9572,1
	в % к средне-российской стоимости	90	91	90	91	89
Приволжский	руб.	4225,1	7766,9	8180,7	8874,9	9671,5
	в % к средне-российской стоимости	90	89	89	90	90
Уральский	руб.	4728,5	8878,7	9393,6	10 122,4	10 954,7
	в % к средне-российской стоимости	100	102	102	103	102
Сибирский	руб.	4525,4	8072,2	8446,9	9185,5	10 023,4
	в % к средне-российской стоимости	96	93	92	93	93
Дальне-восточный	руб.	6380,1	11 108,7	11 958,6	12 840,3	14 022,5
	в % к средне-российской стоимости	135	128	130	130	131

Самая высокая стоимость данного набора зафиксирована в Дальневосточном федеральном округе за весь период времени, которая на 30% выше среднего по РФ. На втором месте стоит Центральный федеральный округ с показателем выше среднероссийского уровня на 12%. Далее следуют два округа: Северо-Западный и Уральский со стоимостью фиксированного набора соответственно на 3% и 2% выше среднероссийского показателя. В остальных федеральных округах стоимость фиксированного набора ниже среднероссийского уровня от 7 до 11%.

В этой связи заслуживает внимания «Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2012 года». С точки зрения оценки уровня жизни населения, а также уровня покупательной способности в регионах России хотелось бы остановиться на его результатах по критерию «Отношение доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг»¹.

Таблица 1.14

**Рейтинг субъектов РФ по критерию
«Отношение денежных доходов населения к стоимости
фиксированного набора товаров и услуг по итогам 2012 г.»²**

Субъект РФ	Отношение доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, раз	Субъект РФ	Отношение доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, раз
Ненецкий АО	3,93 (1)	Чувашская Республика	1,66 (74)
г. Москва	3,59 (2)	Кабардино-Балкарская Республика	1,65 (75)
Ямало-Ненецкий АО	3,23 (3)	Республика Ингушетия	1,53 (76)
Республика Татарстан	2,88 (4)	Еврейская автономная область	1,59 (77)
Свердловская область	2,85 (5)	Республика Марий Эл	1,56 (78)
Московская область	2,81 (6)	Республика Мордовия	1,54 (79)
Тюменская область	2,74 (7)	Карачаево-Черкесская Республика	1,52 (80)

¹ Данные «Рейтинга социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2012 г.», проведенного рейтинговым агентством «РИА Рейтинг». URL: www.riarating.ru.

² Там же.

Окончание табл. 1.14

Субъект РФ	Отношение доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, раз	Субъект РФ	Отношение доходов населения к стоимости фиксированного набора товаров и услуг, раз
Ханты-Мансийский АО — Югра	2,74 (8)	Республика Алтай	1,45 (81)
г. Санкт-Петербург	2,68 (9)	Республика Тыва	1,29 (82)
Белгородская область	2,62 (10)	Республика Калмыкия	1,14 (83)

Источник: составлено автором по данным «Рейтинга социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2012 г.». В скобках указано место в рейтинге среди субъектов РФ.

В табл. 1.14 представлены регионы, занимающие первые и последние десять мест среди всех субъектов РФ. Уровень дифференциации по данному критерию, отражающему уровень жизни населения регионов, составляет 3,44 раза, т.е. величина доходов в субъектах РФ, занимающих первые места в рейтинге, почти в 3,5 раза выше, чем в регионах, занимающих последние строчки рейтинга. Первые позиции в рейтинге занимают: Ненецкий АО, Москва, Ямало-Ненецкий АО — субъекты РФ, являющиеся экономически развитыми регионами и занимающие прочные позиции по многим социально-экономическим показателям. На последних местах рейтинга расположились республики Алтай, Тыва и Калмыкия. Эти регионы не обладают достаточным уровнем собственных доходов, у них высокая степень зависимости от федерального бюджета. Например, доля собственных доходов бюджета Республики Тыва — всего 25%¹.

Выводы

В современных условиях развитие человеческого потенциала означает существенное расширение возможностей выбора, что связано с повышением уровня жизни и доходов населения, которые напрямую зависят от бюджетно-налоговой политики государства, использующей функцию перераспределения ресурсов и доходов, что способствует уменьшению дифференциации в доходах, а также снижению бедности населения.

Для России важной задачей перехода к устойчивому развитию является сокращение дифференциации в развитии регионов. Так, за период

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.

с 2005 по 2013 г. благодаря масштабной перераспределительной политике государства региональная дифференциация в доходах населения несколько сократилась. Удалось смягчить и региональное неравенство по уровню бедности. В целом социальное неравенство регионов постепенно сокращается.

Основной задачей социальной политики на современном этапе является повышение уровня жизни населения посредством индексации доходов — меры по повышению реального содержания заработной платы, пенсий, стипендий граждан в связи с инфляционными процессами, а также обеспечение основных минимальных социальных гарантий по доходам, среди которых все еще учитывается величина прожиточного минимума, поскольку она является мерой для получения социальной помощи от государства.

Подводя итоги анализа изменений в доходах и потреблении населения за последние 10–15 лет, следует подчеркнуть, что величина доходов населения, структура потребления и динамика уровня бедности свидетельствуют о постепенном переходе к стандарту потребления более высокого уровня, когда у населения появляется возможность приобретения не только предметов и услуг первой необходимости, но и организации досуга, вложений в человеческий капитал, а также покупки товаров, имеющих существенное значение для расширения возможностей своего развития.

В этой связи заслуживает внимания точка зрения о том, что необходимо «оставить регулирование доходов по прожиточному минимуму для государственных иждивенцев», а для «экономически активного населения ввести новый критерий государственного регулирования доходов — материальный достаток на базовом уровне потребления среднего класса — стандарт экономической устойчивости семьи, который в 2,5 раза выше прожиточного минимума»¹.

В результате передачи значительного числа полномочий по развитию социальной сферы с федерального уровня власти на региональный уровень формирование института социальных стандартов в РФ в настоящее время осуществляется также на региональном уровне бюджетной системы. Следует сказать, что, несмотря на то, что ряд субъектов РФ разрабатывают и реализуют отдельные социальные стандарты на своей территории, региональных систем социальных стандартов, эффективно выполняющих функции управления социальным развитием регионов, пока нет.

Состояние бюджетов субъектов РФ, напрямую зависящее от уровня и динамики доходов и расходов, а также их сбалансированности, в по-

¹ Ржаницына Л. С. Модель социальной политики в новых экономических условиях (основные принципы) // Журнал НЭА. — 2015. — № 2 (26). — С. 254–259.

следние годы было крайне нестабильным. Бюджетные проблемы усугубились из-за роста расходов региональных бюджетов, связанных с выполнением указов Президента РФ о повышении заработной платы работникам бюджетного сектора, а также признаками стагнации экономики и замедления роста доходов региональных бюджетов, что зачастую приводит к разбалансированности и дефициту консолидированных бюджетов регионов и муниципальных образований.

Несмотря на кризис региональных бюджетов, социальные расходы в номинальном выражении на здравоохранение и социальную защиту населения, а также на образование продолжали увеличиваться, однако с учетом инфляции 2015 г. произошло сокращение социальных расходов. В 2014 г. ряд субъектов РФ, имеющих большие долги, сократил расходы бюджетов для получения более дешевых и долгосрочных бюджетных кредитов Минфина, чтобы осуществить замещение коммерческих кредитов банков, хотя это пока не стало существенным фактором для решения проблемы в целом.

На наш взгляд, развитие социальной политики и социальной поддержки населения в РФ в настоящее время должно подчиняться основному принципу: переходу от борьбы с бедностью и социальным неравенством населения в обществе к стандарту потребления более высокого уровня.

ГЛАВА 2

СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕГИОНАХ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Социальная стабильность в регионах является одним из наиболее важных факторов устойчивого развития экономики. Именно здесь возникают и развиваются социально-экономические отношения и сталкиваются интересы субъектов этих отношений — власти, бизнеса и граждан. Бюджетный кризис, сложившийся в российских регионах как результат несовершенной модели межбюджетных отношений, низкие социальные стандарты делают социальную сферу в регионах крайне неустойчивой, приводят к возникновению достаточно острых социально-экономических противоречий внутри общества. Это усложняет задачи государства и требует перехода к использованию новых современных технологий управления. Одна из них — принятая мировым сообществом межсекторная модель социального партнерства (МСП), предусматривающая включение наиболее активных и социально ответственных представителей гражданского общества в процессы общественного управления и нацеленная на регулирование отношений и предотвращение социальных конфликтов. В качестве его субъектов и движущих сил выступают государство, коммерческий и некоммерческий секторы, каждому из которых в этом взаимодействии отводится определенная роль: государству — обеспечение общественного согласия, бизнесу — создание материальных благ для общества, гражданскому обществу (ГО) — стремление к изменению качества жизни.

Секторальный подход в управлении предполагает, что решение социально-экономических проблем требует совместных усилий всех трех секторов общества на основе формирования отношений социального партнерства. «Социальное партнерство обращается к проблемам, которые простираются вне организационных границ и традиционных целей и лежат в пределах области традиционной государственной политики, в том числе и на социальной арене. Это требует активной, а не пассивной причастности всех сторон. Участники должны сделать ре-

сурсное обязательство, которое больше, чем просто денежно-кредитные отношения» — такую характеристику дает этому общественному явлению С. Ваддок¹.

Построение системы партнерства в стране со сложной организацией экономики, характеризующейся резкими территориальными различиями по таким факторам, как распределение производительных сил, уровень социально-экономического развития, методы вхождения в рынок и др., является непростой задачей. Региональные особенности определяют разнообразие таких систем, а опыт регионов в построении институтов партнерства должен составить основу формирования эффективной национальной модели социального партнерства.

Существуют два подхода к трактовке понятия социального партнерства (СП):

1. Модель межсекторного СП — это модель взаимодействия на определенной территории всех трех секторов — власти, бизнеса и гражданского общества, в основе которого заложен принцип объединения ресурсов, разделения рисков и выгоды в целях социально-экономического развития этой территории.
2. Модель регулирования непосредственно социально-трудовых отношений (СТО), основанная на согласовании интересов работодателей и работников, так называемая «трех-юнионистская» модель взаимоотношений между государственными органами, ассоциациями работодателей и работниками в лице профсоюзов, включая микроуровень системы — предприятие.

В практике российских регионов в разной степени осуществляются оба подхода. И тот, и другой носят взаимодополняющий характер и обеспечивают синергетический эффект.

2.1. Российская модель социального партнерства социально-трудовых отношений

Решение российских властей о создании института социального партнерства было вызвано необходимостью:

- во-первых, привести в соответствие между собой новые трудовые отношения, возникшие при переходе к рыночной экономике и изменении форм собственности;
- во-вторых, получить механизм разрешения резко усилившихся противоречий между трудом и капиталом в период кризиса 1990-х гг.

¹ *Waddock S. Building Successful Social Partnership // Sloan Management Review. — 1988. — Vol. 29. — No. 4. — P. 20.*

Трудовая деятельность является основой жизненного существования человека, а оплата и условия труда выступают в качестве источников его социального благополучия. Именно поэтому формирование партнерских отношений в сфере СТО представлялось на этом этапе приоритетным. Имелось в виду сделать СП не только реальным и эффективным регулятором СТО, но и тем самым воздействовать на многие аспекты социально-экономического развития страны. На протяжении двух десятилетий было разработано достаточно приемлемое законодательство о СП в сфере СТО, созданы органы управления процессами его формирования, были достигнуты определенные результаты по согласованию интересов субъектов СП федерального уровня, в меньшей степени регионального. На территориальном (низовом) уровне трипартийная модель партнерства сработала слабо. Фактически здесь речь идет лишь о двухпартийной модели отношений между работодателями и работниками. Подробный анализ недостатков модели СП в сфере СТО дан нами в следующей работе¹.

Однако такой подход изначально сузил возможности СП, показав неэффективность модели для устранения объективно существующих противоречий между федеральным воздействием и реальной складывающейся социальной политикой в регионах.

Регион, как объект управления СП, имеет сложную структуру. По вертикали она включает региональный и муниципальный (территориальный) уровни, а также локальный уровень предприятий. Благодаря отраслевой принадлежности предприятий образуется горизонтальный территориально-отраслевой уровень управления. По типу собственности предприятия одной территории быть могут государственными и муниципальными, т.е. иметь разные субъекты управления. Легко представить, насколько сложная система взаимодействия здесь имеет место и какие требования это предъявляет к разработчикам и исполнителям региональной модели.

В основе принятой в России модели СП СТО лежит система трехсторонних соглашений на всех уровнях управления. На верхнем, федеральном, уровне при участии правительства РФ, крупных объединений работодателей и профсоюзов принимаются решения, делегируемые на региональный уровень. Региональные соглашения являются основанием для разработки и заключения территориальных соглашений и коллективных договоров (КД) на предприятиях между работодателями и работниками в лице профсоюзных органов в рамках двухпартийной модели СП. Из-за слабо разработанного законодательства территориальные системы, представляющие собой фундамент структуры

¹ Институциональные изменения в социальной сфере российской экономики: монография / Под ред. В. Л. Тамбовцева. — М.: МГУ, Экономический ф-т, 2015.

СП, строясь очень медленно. Между тем именно на низовом уровне системы непосредственно и возникают конфликтные ситуации, отражающие неадекватность принятых наверху решений.

При оценке эффективности формирования российской системы СП следует учитывать целый ряд важных моментов.

1. Принятая модель отводит в сотрудничестве значительную роль государству, а это требует введения различных механизмов взаимодействия его и других субъектов на всех уровнях партнерства. Однако до сих пор таких механизмов увязки институциональной базы СП регионального и территориального уровней с институтами федерального уровня практически нет. Требуется нормативное решение и регионально-территориально-отраслевой аспект проблемы.
2. Федеральное законодательство должно носить рамочный характер, поскольку проблема формирования системы СП обостряется резким отличием регионов по уровню социально-экономического развития и развитию гражданского общества, что проявляется в использовании различных механизмов и моделей взаимоотношений и требует создания отличающихся друг от друга региональных законодательных норм.
3. Российское законодательство в сфере СТО слабо соответствует новым экономическим реалиям и нормам международного сообщества, сохраняя во многом прежние нормативы плановой экономики, а потому не способствует установлению партнерских отношений между работодателями и работниками.
4. Ввиду недостаточного развития общественного движения в стране нельзя говорить о полном представительстве интересов в органах СП ни со стороны предпринимательства в лице созданных предпринимательских общественных объединений, ни со стороны работников в лице профсоюзов.
5. До сих пор отсутствует должное понимание роли СП со стороны государственного и муниципального аппарата управления, отсутствует необходимый уровень знаний и опыта и др.

На недоработанность законодательства в части механизмов взаимосвязи многоуровневой системы СП указывают многие исследования. В настоящее время решение значительной части социально-трудовых проблем на низовом уровне отсылается федеральным законодательством в коллективно-договорную плоскость (порядка 150 отсылок в Трудовой кодекс РФ). А это значит, что «практический запуск» той или иной нормы закона в жизнь находится в прямой зависимости от того, как «договорились» на местах. Здесь основная проблема кроется даже не в том, хорошее или плохое трудовое законодательство, а в понимании, готовности и желании менеджмента воспользоваться данной си-

туацией, «заставить» ее работать на себя, сделать «управляемыми те неустраняемые противоречия, которые всегда существуют и будут существовать между работодателями и работниками»¹.

СТО возникают непосредственно на низовом уровне производства — на предприятиях и оформляются в виде коллективного договора (КД) — главного инструмента договорных отношений. Его содержание должно определяться всей вертикалью трехсторонних соглашений, а также системой отраслевых и межотраслевых соглашений, с одной стороны, и требованиями соблюдения достойной оплаты и условий труда со стороны работников в лице профсоюзов — с другой. Чтобы показать, как это происходит на практике, сошлемся на исследование Е. Плотниковой².

Для профсоюзов КД и КЗоТ — главные инструменты социального партнерства, в то время как региональное и территориальное соглашения характеризуются ими как «несколько нереальные». Причина в том, что сторона работодателей в них представлена, как правило, чисто формально, а их обязательства во многом дублируют положения законодательства. Некоторые разделы соглашений используются для получения дополнительных возможностей при лоббировании отраслевых интересов работодателей. По утверждению Е. Плотниковой, респонденты оценивают соглашения как «...документ расплывчатый, там вроде как лозунги оговорены, а он должен быть как закон». Поэтому принимаемые документы не имеют для работодателей юридической силы. Не продумана и система «наказания» за невыполнение соглашений. Ответственность сторон с наложением штрафных санкций выделена в специальный раздел лишь в немногих региональных соглашениях, тогда как в документах, принятых на уровне отрасли и правительства, она отсутствует вообще.

Отношения между наемным работником и работодателем на предприятиях оговариваются в КД, часто никак не связанным ни с отраслевым, ни с региональным соглашениями. В худшем случае будущие отношения просто объявляются работодателем при найме на работу. Например, наиболее конфликтным для сторон при разработке КД является раздел «Оплата труда и тарифное регулирование». Его содержание, касающееся обязательств сторон по поводу бюджетников, включает два пункта: а) обязательства администрации по поводу своевременной

¹ Бушмин И. А. Формирование института социальной ответственности бизнеса в регионе: проблемы и перспективы развития (на примере Алтайского края): Выступление на II Межрегиональной конференции «Бизнес: социальное изменение (современные аспекты корпоративной социальной ответственности)». 10 октября 2012 г. URL: www.trud22.ru/partner/itogi2012/.

² Развитие социального партнерства на предприятиях. URL: web.warwick.ac.uk/russia/documents/plotpart.doc.

выплаты зарплаты; б) положение, предусматривающее периодическое повышение ее уровня (по среднему уровню оплаты труда в промышленности). Однако в окончательный текст соглашений включают весьма обтекаемые формулировки, ни к чему стороны не обязывающие. Например, в некоторых КД предприятий записано «поэтапное сближение уровня заработной платы работника первого разряда с нормальными условиями труда, с уровнем прожиточного минимума», а это есть не что иное, как фраза из Генерального соглашения.

При разработке КД несомненное предпочтение представители профсоюзных организаций отдают отраслевому тарифному соглашению, конкретизируя общие формулировки статей этого документа применительно к условиям предприятия. Однако субъектами партнерства отмечалась несостоятельность отраслевого тарифного соглашения в части установленного минимального месячного размера тарифной ставки. По мнению руководителей предприятий и профсоюзных лидеров, она должна устанавливаться исходя из условий региона, предприятия.

Обоснованные тарифы — одно из главных условий установления заработной платы. Между тем специалистами отмечается нежелание крупных организаций работодателей объединяться и участвовать в разработке и реализации тарифных соглашений. Объединения работодателей слабо организованы и часто не представляют большинства компаний в отраслях, что приводит к обесцениванию заключенных отраслевых соглашений и к развалу всей системы СП.

Таким образом, по ряду направлений социальной защиты региональные соглашения практически не расширяют рамки социальных прав и гарантий. Напротив, они дублируют законодательные нормы и положения соглашений вышестоящего уровня. А поскольку в соглашениях отсутствуют механизмы реализации принятых обязательств, их можно рассматривать лишь как «декларации о намерениях». Фокус региональных соглашений смещается с собственно трудовых отношений на социальные в самом широком смысле этого слова, а сами соглашения приобретают весьма специфическую форму социального контракта. В результате работодатель берет на себя обязательства придерживаться норм, предусмотренных законодательством, сторона правительства закрепляет в соглашении уже принятые решения о разработке региональных программ, выделении средств и т.п., а профсоюзы занимают позицию наблюдателя и контролера над этим процессом.

Таким образом, вся структура управления системой СП СТО требует корректировки в плане увязки принимаемых управленческих решений по всей властной вертикали. Федеральное законодательство о СП должно не только определять основные правила развития этой системы, но в то же время предлагать и обеспечивать реализацию механизмов их согласования на всех уровнях.

Результатом неэффективности действующей модели СП СТО является рост протестных выступлений по стране. Об этом говорят данные мониторинга, ежегодно проводимого ЦСТП¹, представленные в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Общее и среднее количество трудовых протестов за 2008–2014 гг.

Год	Общее число акций	Средне-месячное число акций	Общее число стоп-акций	Средне-месячное число стоп-акций	Доля стоп-акций, %
2008	93	7,75	60	5,0	64,5
2009	272	22,7	106	8,8	38,9
2010	205	17,1	88	7,3	42,9
2011	263	21,8	91	7,6	34,7
2012	285	23,8	95	7,9	33,3
2013	278	23,1	102	8,5	36,8
2014	293	24,4	97	8,1	33,2
Всего	1689	20,1	639	7,6	37,9

По данным мониторинга 2015 г., число общих акций достигло 409, а количество стоп-акций — 168. За три месяца 2016 г. их произошло 91 и 34 соответственно, при этом число стоп-акций в марте 2016 г. выросло до 17 (в марте 2015 г. их было 10). Напряженность протестов (отношение числа стоп-акций к общему числу протестов) составило 43%. Впервые отмечается одновременный рост и протестов, и стоп-акций. Анализ показывает, что в целом ситуация вернулась на уровень 2008–2009 гг.

Самый высокий уровень протестности в настоящее время наблюдается в регионах ЦФО — 24%, ДВО — 18, Приволжском ФО — 16, Уральском ФО — 11%, где на долю Свердловской области приходится 5,5%. Отмечается смещение протестного движения в провинцию. Наибольшее число протестов — 45% — в региональных центрах. В районных центрах, малых городах и сельской местности — 28%. Напротив, в мегаполисах — в Москве и Санкт-Петербурге — 10%. Медленно, но растет число межрегиональных акций: 1% в 2012 г., 3,5% в 2015 г. В 2016 г. состоялось две акции, одна из них охватила 20 регионов.

По отраслям экономики протестность имеет более равномерный рост с некоторым уменьшением в промышленной сфере и увеличением в социальной.

Основная причина протестов — невыплаты зарплаты (табл. 2.2).

¹ Аналитический отчет «Трудовые протесты в России в 2008–2014 гг.» по результатам мониторинга трудовых протестов ЦСТП. URL: trudprava.ru/news/protestnews/1516.

Таблица 2.2

**Рост доли невыплат зарплаты
среди причин протестных выступлений**

	2008 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доля невыплат, в %	58	29	38	48

В исследовании отмечается возрастание по всем федеральным округам показателя распространенности выступлений, который в 2014 г. составил 73%, т.е. протесты имели место в 62 из 85 регионов.

Доля протестов в промышленной сфере достигла 34% (в машиностроении — 19%, особенно большой рост — в транспортной отрасли (26%)). Увеличились протесты в бюджетном секторе — каждый четвертый протест зафиксирован в этой сфере. Характерно, что у бюджетников накапливается опыт проведения межрегиональных и межотраслевых протестов, адекватной методики учета которых пока нет.

Аналитики утверждают, что «произошел не просто скачок в уровне протестности, происходит его постоянное нарастание. Это не «лавина», но это вполне можно назвать волной протестов»¹.

Часто трудовые конфликты выходят за рамки двусторонних соглашений между работодателями и работниками и требуют своего разрешения на более высоком уровне. Примером может служить выступление работниц предприятий Санкт-Петербурга, вызванное нарушением прав будущих матерей, вылившееся в незаконное увольнение без выплат положенной заработной платы или пособий. В качестве защитников интересов женщин выступила общественная организация «Петербургская эгида», объединившая их в новое общественное движение «Молодые мамы — за справедливость». Проводимые акции (митинги, пикеты с целью привлечения СМИ, политиков, профсоюзов и т.д.) характеризовали ситуацию как системообразующий конфликт, требующий государственного вмешательства. В результате было сформулировано требование законодательного изменения правового механизма выплаты пособий².

По итогам мониторинга ЦСТП в 2015 г. основные причины выступлений, составляющие 2/3 от всего их количества, связаны с недовольством по заработной плате, наметилась тенденция увеличения протестов по причине недовольства уровнем зарплаты. К ним относятся:

¹ URL: Trudprava.ru/monitoring/1184.

² Практика формирования и отстаивания общественных интересов: опыт регионов России. Ярославская региональная общественная организация поддержки гражданских инициатив «Диалог» / Под ред. В. Н. Якимца, Л. М. Никовской, А. В. Соколова. — Ярославль: ИП Лурьнин В. В., 2014. — 128 с. URL: Opyo.yarregion.ru/documents/Брошюра%20ИПГО.pdf.

- невыплаты заработной платы — 38%;
- ее низкий уровень — 25%;
- изменение системы оплаты — 5%.

Причинами стоп-акций послужили:

- невыплаты заработной платы — 57%;
- увольнения и сокращения — 39%;
- низкая зарплата — 26%;
- политика руководства — 24%.

Сложившаяся ситуация — следствие несовершенства трудового законодательства, прежде всего модели зарплатообразования, анализ которой представлен нами в вышеупомянутой монографии под ред. В. Л. Тамбовцева. В настоящее время Россия занимает предпоследнее место по размеру МРОТ среди стран двадцатки, величина которого не дотягивает даже до установленной величины прожиточного минимума в 15 тыс. руб., на который прожить практически невозможно. А в России этот МРОТ получают порядка 0,7 млн человек, из них 0,4 млн — работают в сфере реальной экономики. Очень низкие оклады у технического персонала в бюджетной сфере (часто ниже МРОТ). Общее число населения, проживающего ниже черты бедности, достигает уже 15%. Пока модель зарплатообразования не станет соответствовать реальным экономическим отношениям, говорить об эффективной системе СП не имеет никакого смысла.

Действующее законодательство в сфере СТО характеризуется отсутствием разработок на уровне межрегионального и межотраслевого партнерства. Речь идет об институциональном развитии моделей взаимодействия со всем «веером» внутренних и внешних стейкхолдеров, в основе которых лежит принцип внутрикорпоративной социальной ответственности («корпоративного гражданства»), что позволяет снизить общие издержки участников производственного процесса за счет более эффективной организации, увеличить объемы производства и в конечном итоге повысить величину прибыли. Это формы аутсорсинга, субконтрактинга, франчайзинга, совместные предприятия, совместные проекты, толлинг, кластеры, предоставление лицензий. Корпоративный подход позволяет привлечь к основному производству мелкие и средние фирмы, включив их в состав значимых субъектов СП, расширить поле взаимодействия в сфере трудовых отношений, сделать их подконтрольными, а следовательно, снизить влияние теневых процессов в экономике региона. Выходя на связь с предприятиями других территорий, бизнес повышает не только собственные доходы, но и доходы региона своего местонахождения. Все эти формы производственного взаимодействия СП требуют институционального оформления. Например, сейчас все больше работодателей стали использовать заем-

ный труд, однако российское трудовое законодательство не содержит таких понятий, как «аренда рабочей силы», «лизинг персонала», «заемный труд», «аутсорсинг». Для работодателей все эти разновидности заемного труда в условиях правового нигилизма выгодны, а с позиций работников это ущемление их прав и гарантий¹.

В современном производстве экономия на социальных инвестициях становится все более контрпродуктивной. «Когда мы говорим о «человеческом капитале», мы иногда забываем, что он работает не сам по себе, а в «связке», в довольно сложной системе социально-трудовых отношений внутри компании, и ее социальных связей вовне. И от того, как отлажены эти связи, в каких отношениях между собой находятся руководство компании и упомянутые выше стейкхолдеры, во многом (и даже очень во многом) зависит и состояние указанных отношений», — считает д-р истор. наук С. Перегудов².

Социальная политика корпораций в сфере СТО очень важна для формирования инвестиционной привлекательности регионов. Например, принципы социальной ответственности обязывают компанию:

- производить качественную продукцию и услуги. Для бизнеса — это формирование более привлекательного образа предприятия и увеличение продаж на рынке. Для территории это означает развитие потребительского рынка и, следовательно, более полное удовлетворение потребностей населения и повышение качества жизни;
- создавать привлекательные рабочие места, выплачивать легальную зарплату, осуществлять инвестиции в развитие человеческого потенциала. Это ведет к увеличению производительности труда, росту прибыли как предприятия, так и всей отрасли, а следовательно, к увеличению налоговых отчислений от прибыли в бюджет региона;
- соблюдать требования налогового, экологического, трудового законодательства, что ведет к снижению издержек за счет отсутствия штрафов, оптимизации налоговых отчислений, уменьшения текучести кадров. В целом это повышает инвестиционную привлекательность территории, улучшает предпринимательскую среду, расширяет трудовой потенциал и др.

Задача региональных властей — активизировать процессы формирования систем партнерства, способствующие социально-экономическому равновесию на подконтрольных территориях. Это тем более важно в условиях нарастающего кризиса, когда тенденция расшире-

¹ ФНПР: На повестке дня — перспективы развития СП в России. 12 декабря 2013 г. URL: sakhapress.ru/archives/162214.

² Перегудов С. К корпоративному гражданству. URL: <http://www.oilru.com/sp/10/443/>

ния протестных выступлений усиливается. Эксперты говорят об изменении форм выступлений. Если в промышленности акции проходят по более или менее традиционной схеме, то протесты транспортников и бюджетников начинают носить межотраслевой характер, втягивают других акторов — пассажиров, пациентов, родителей и т.д. Это свидетельствует о повышении гражданской активности в обществе, о необходимости перехода на межсекторное взаимодействие.

2.2. Место некоммерческих организаций в системе партнерства

Субъектами отношений МСП в регионах являются государство в лице государственных и муниципальных органов власти, коммерческий сектор в лице предприятий бизнеса и некоммерческий, или «третий», сектор, представляющий интересы ГО. НКО — это ядро ГО, главной характеристикой которого является достижение высокого уровня самоорганизации общества, «появление у граждан экономической самостоятельности и возрастание статуса человеческой личности»¹. Мировая практика показывает, что некоммерческий сектор выступает одним из институтов, способных справиться с решением социальных проблем.

НКО создаются не по велению «сверху». Это добровольный процесс включения населения в решение социальных проблем, которые возникают спонтанно, как результат осознанной гражданской инициативы в связи с появлением у группы населения конкретного интереса к определенной проблеме и потребности в его реализации. Привлекая дополнительные ресурсы в социальную сферу за счет инициирования предприятий и добровольцев к инвестированию, способствуя их оптимальному распределению, НКО могут стать равноправными партнерами бизнеса и государства. «Если роль коммерческих организаций заключается главным образом в возможностях финансирования, а роль государственных структур — еще и в использовании властных рычагов, то общественные объединения формируют и организуют уникальный ресурс: социальные инициативы граждан»².

Специфика НКО состоит в том, что они создаются не государством, а самими гражданами, предприятиями, существуют автономно от государства, но в рамках принятых законов, и действуют в качестве посредников в партнерстве населения с властями и бизнесом. В настоящее

¹ Рябев В. В. Гражданское общество современной России: проблемы и перспективы становления // Вестник МГТУ. — 2010. — Т. 13. — № 2.

² Тиховодова А. В. Социальное партнерство: сущность, функции, особенности развития в России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. — 2008. — Вып. 58.

время полем их деятельности является в основном реализация социальных услуг среди молодежи, работа с ветеранами, сиротами и другими категориями граждан, нуждающимися в социальной поддержке, и др., а также вопросы охраны окружающей среды. Значительная часть НКО — это постоянно действующие, набирающие силу и авторитет. Постепенно происходит структуризация неформальных отношений различных групп по решению проблемных вопросов, не входящих в компетенцию государства как субъекта социальной политики, т.е. формируется новый социальный институт ГО.

Процесс этот в России происходит очень медленно. Он отличается разной степенью включенности в него регионов и входящих в них муниципалитетов, что связано как с общими проблемами неэффективного российского законодательства, так и с различным уровнем социально-экономического и культурного развития территорий. Задача НКО — увидеть главные социальные проблемы территории, сформировать общественное мнение, «озвучить» его и привлечь бизнес и власть к ее решению на основе партнерских договоренностей. Они должны формулировать обобщенный мотивированный социальный запрос граждан к власти — тот ресурс, который делает его полноправным субъектом СП. В сфере СТО эта задача выполняется, хотя и не в полной степени, профсоюзом, представленным в органах трехстороннего сотрудничества. В модели МСП эту роль должны нести НКО.

Среди основных проблем, препятствующих консолидации граждан, выявляются индивидуализм (каждый за себя), безразличие к общему делу, неверие в возможность оказать влияние, низкое доверие к властям вообще, информационная неосведомленность, привычка надеяться на «готовое» и т.д. Сдвинуть этот маховик инертности общества можно только общими усилиями государства, местных властей, бизнеса. Движущей силой этого процесса должна стать социальная ответственность субъектов партнерства.

Задача региональных и местных властей, на которые государством возложена ответственность за социальное благополучие граждан, — всеми силами способствовать установлению партнерских отношений в обществе, обеспечить равноправное участие некоммерческого сектора в решении социальных проблем, создать возможности для развития деятельности НКО как нового субъекта оказания услуг в социальной сфере. Тем более что сами НКО высказываются за необходимость совместной работы с государством в социальной сфере. Об этом говорят результаты опроса, проведенного НИУ ВШЭ¹, представленные в табл. 2.3.

¹ Беневоленский В. Б., Шмулевич Е. О. Государственная поддержка социально ориентированных НКО в свете зарубежного опыта // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2013. — № 3.

Таблица 2.3

Отношение НКО к совместной работе с властными органами

Вопрос	Количество НКО, %
Хотели бы вы участвовать совместно с властью в разработке и реализации важнейших программ социального развития?	52
Хотели бы вы оказывать власти помощь в ее планах и начинаниях?	23
Уже имеют опыт такой работы	81

Среди основных проблем низкой активности НКО — их финансовая необеспеченность; отсутствие материальной базы; недостаточная компетентность руководителей и самих членов обществ; отсутствие эффективных технологий привлечения в членство; слабое использование сотрудничества со СМИ, которые способны формировать вокруг НКО необходимое «социальное окружение», используя социальную рекламу в качестве инструмента для создания общественного мнения.

В последние годы в России число НКО и количество их организационно-правовых форм (порядка 14 форм) значительно выросло, но представляет собой «плавающую» величину: постоянно одни закрываются, новые возникают. Из числа зарегистрированных НКО значительная часть реально не работает. Исследования НИУ ВШЭ говорят, что только 38% из них реально действующие, каждое четвертое оказывает социальные услуги. К сожалению, официальная статистика, ведущая количественный учет НКО и обобщающая их опыт в масштабе страны, которая позволяла бы идентифицировать существующие проблемы и давала необходимые количественные оценки, пока отсутствует. Данные неполного учета имеют МЭР, Минюст РФ, Минтруд РФ. Приказом Росстата от 26.08.2014 г. № 531 «Об утверждении официальной статистической методологии по организации статистического наблюдения за деятельностью социально ориентированных некоммерческих организаций» введена форма № 1-СО НКО «Сведения о деятельности СО НКО» с годовой периодичностью. Однако она не касается проблем партнерских отношений, используемых механизмов работы и других важных факторов деятельности этих организаций.

По данным Минюста РФ, в конце 2013 г. число НКО составило 418 390 организаций, в том числе 193 127 исключенных и 225 263 «зарегистрированных». К концу 2015 г. зарегистрированных НКО было 227 196, но не были учтены прекратившие свое существование. Точную информацию должно обеспечить введение региональных реестров поставщиков услуг, формирование которых сейчас происходит. Согласно мониторингу Минтруда РФ по исполнению Федерального закона от 29.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания

граждан в Российской Федерации» в части формирования Реестра поставщиков социальных услуг только в 16 регионах они сформированы в соответствии с установленными требованиями, в 28 регионах информация представлена неполная. Менее чем 40 регионов включили в реестры поставщиков СО НКО. Около десяти регионов включили индивидуальных предпринимателей. В то же время, по данным самих субъектов РФ, формирование и размещение реестров на официальных сайтах завершены в 75 регионах. В составе реестров доминируют государственные учреждения соцзащиты: на 15 мая 2015 г. зарегистрированы 5241 государственная (муниципальная) организация и только 98 некоммерческих¹.

2.3. Государственная поддержка некоммерческих организаций

Чтобы чувствовать себя защищенными в условиях экономического кризиса и сложной социально-экономической ситуации в регионах, НКО нужны определенные государственные гарантии, особенно на начальных этапах работы.

В соответствии с мировой практикой главным инвестором и главным распределителем финансовых полномочий в стране является государство. Его финансовая политика должна сочетаться с надежным законодательством, лоббированием интересов субъектов отношений и их имущественной и информационной поддержкой, контролем расходования средств на всех уровнях господдержки. Государственная финансовая политика России в отношении НКО отличается от мировых по структуре показателей.

Так, по совокупной оценке The Boston Consulting Group, в развитых странах государственное финансирование НКО составляет до половины их дохода (в развивающихся странах этот показатель составляет 22%, в России — 5%), доходы от деятельности, включая членские взносы, — 35% (в развивающихся странах — 61%, в России — 22%), пожертвования бизнеса, граждан и зарубежных фондов — 17% (в развивающихся странах — 17%, в России — 73%). Лидерами являются Западная Европа, Канада, Израиль — 54%². Как видим, в России основной доход НКО составляют пожертвования.

Выполняя управленческие функции, государство, как правило, поддерживает те сферы, деятельность которых в данный момент со-

¹ Первые итоги реализации Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». socio-forum.ru/2015/ob-osnovah-socialnogo-obsluzhivaniya-grazhdan-0.

² Как финансируются НКО в России и за рубежом :: Общество :: Дни.ру. URL: www.dni.ru/society/2015/6/30/307868.htm.

ответствует приоритетам развития общества. В настоящее время решение социальных проблем является одной из приоритетных задач российского государства. Поэтому российская государственная политика строится на правовой, организационной, экономической поддержке именно тех НКО, которые предоставляют свои услуги в социально значимых областях, где ситуация наиболее сложная, финансовые и организационные возможности ограничены. При этом учитываются уже накопленный положительный опыт и результаты работы НКО в этой сфере.

Федеральным законом от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» введено понятие социально ориентированного НКО — СО НКО и определены дополнительные меры и полномочия органов государственной и муниципальной власти по поддержке этих организаций. Закон позволил расширить установленный перечень социальных услуг на уровне субъектов РФ и муниципальных образований (МО) за счет принятия собственных нормативных актов, а также внедрять дополнительные формы поддержки за счет своих бюджетов. Был расширен набор инструментов налогового стимулирования СО НКО и их доноров и установлены условия их деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок. С 01.01.2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» СО НКО получили преимущества наравне с субъектами малого бизнеса.

В 2011 г. была принята Программа поддержки СО НКО, реализуемая МЭР РФ. В ее основу заложен конкурсный механизм финансовой поддержки, основанный на выделении грантов и субсидий из бюджетов разных уровней. Она предусматривает, во-первых, ежегодное субсидирование из федерального бюджета на реализацию программ поддержки бюджетов субъектов РФ, прошедших конкурсный отбор, во-вторых, субсидирование СО НКО, оказывающим поддержку другим СО НКО. Аналогичные программы существуют у Минтруда РФ и ряда отраслевых министерств и специализированных фондов. Кроме того, работает система президентских грантов на конкурсной основе. На имущественную поддержку направлено постановление Правительства РФ от 30.12.2012 г. № 1478, определяющее порядок предоставления нежилых помещений, находящихся в федеральной (муниципальной) собственности, для нужд СО НКО на долговременной основе. Ряд государственных решений направлен на ослабление налогового режима для социального предпринимательства.

Субсидирование СО НКО в регионах осуществляется в рамках региональных и муниципальных программ поддержки соответственно из региональных и муниципальных бюджетов в виде грантов, контрактов, долговременных субсидий, льготных кредитов и призовых выплат.

В настоящее время в Правительство РФ внесен проект Программы поэтапного доступа СО НКО к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, сообщается на сайте Министерства экономического развития РФ. Она рассчитана на период с 2016 по 2020 г. Целью программы является последовательное повышение доступности, качества и вариативности услуг в социальной сфере за счет расширения участия СО НКО в реализации программ субъектов РФ и МО. Она включает комплекс мер по совершенствованию законодательства, развитию нормативной правовой базы, методическому сопровождению, анализу и распространению лучших практик, реализации которых ориентирована на поддержку СО НКО во всех отраслях социальной сферы. Сюда относятся популяризация социальных проблем и проектов, организация консалтингового, информационного, методологического обслуживания, работа с различными фондами, полуправительственными организациями и др.

Новым является решение об обязательности предоставления определенного процента бюджетных средств, предназначенных на социальные услуги, непосредственно в адрес СО НКО, минуя бюджетные социальные организации.

Доступ средств из федерального бюджета — это предложение СО НКО стать партнером государства в совместной работе. Поэтому приоритетом при рейтинговом отборе регионов является выполнение следующих критериев:

- наличие опыта работы в поддержке СО НКО (в настоящее время учитываются только принятие и реализация нормативных документов по данной проблеме);
- доля финансирования, распределяемая субъектом РФ на конкурсной основе, сокращение сметного финансирования в рамках государственного задания;
- фактическое предоставление налоговых льгот как самим СО НКО, так и юридическим лицам, их поддерживающим;
- имущественная поддержка, но не просто предоставление помещений СО НКО на безвозмездной или льготной основе, а коллективное использование помещений — коворкинги для НКО, коллективные бухгалтерии НКО, использование государственных учреждений, библиотек, залов и т.д. Органы власти могут выставлять на свой сайт графики работы учреждений и время, когда они могут быть предоставлены для НКО;

- информационная поддержка, освещение деятельности НКО в СМИ;
- формирование общественных советов при органах государственной и муниципальной власти с привлечением СО НКО;
- проведение общественной экспертизы проектов.

Принятая система финансовой поддержки подверглась серьезной критике участников VI Съезда НКО России, состоявшегося в декабре 2015 г. Основные доводы:

- Федеральный закон о господдержке плохо контролируется и выполняется;
- законы, разрабатываемые на местах, не интересуют бизнес в поддержке НКО;
- отсутствуют эффективные механизмы общественного и государственного контроля регулирования финансирования НКО;
- низкое качество экспертизы при определении претендентов на субсидирование и грантовую поддержку и т.д.

Особое значение имеет Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определивший место СО НКО в системе партнерства. В нем установлены правовые условия, **стимулирующие каждый из уровней власти к привлечению НКО в сферу социальных услуг**, и поставлена главная задача — увеличение числа и интеграция поставщиков социальных услуг в систему отношений ГЧП. Включение СО НКО в проект ГЧП позволяет государству сохранять надзор и контроль исполнения социально значимых услуг. Прежде всего Федеральный закон № 224-ФЗ направлен на реализацию социальных инфраструктурных проектов как основы для создания условий предоставления достойных социальных услуг.

Большую роль в организации системы социального обслуживания и включении СО НКО и индивидуальных предпринимателей в систему формирования рынка социальных услуг должен сыграть вступивший в силу с 01.01.2015 г. Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации», направленный на стимулирование деятельности НКО и малого и среднего бизнеса. Закон предусматривает введение мер по информационной открытости поставщиков социальных услуг, обеспечению обратной связи между ними и получателями, предоставлению индивидуальных программ помощи, увеличению количества «бесплатных» получателей и закрепляет перечень обязательных социальных услуг. Он утверждает обязательный перечень и стандарты услуг, права и обязанности получателей и поставщиков услуг, вводит порядок ведения субъектами РФ реестров поставщиков услуг, в том числе некоммерче-

ских, и регистров их получателей, подчеркивая значимость НКО в сфере социального обслуживания и поощряя их конкуренцию с государственными организациями. Устанавливается порядок организации контроля в системе обслуживания и финансирования. Законом предусмотрено «сопровождение граждан», а также «межведомственное взаимодействие» при предоставлении социальных услуг на основании регламентов, утверждаемых в субъектах РФ.

В 2015 г. государство предприняло еще один шаг, касающийся инфраструктурной поддержки СО НКО, уравнив их с предприятиями малого и среднего бизнеса в возможности ее получения. Это означает, что гарантийные и специализированные фонды — ресурсные центры, бизнес-инкубаторы, поддерживающие малый и средний бизнес, получают дополнительную финансовую помощь от бюджета для поддержки СО НКО.

Значительным шагом в поддержке СО НКО явилось решение о развитии социального предпринимательства. Приказ № 411 Минэкономразвития определяет эту деятельность как «социально ориентированную деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, направленную на решение социальных проблем». Для социального предпринимателя целью создания бизнеса является не извлечение прибыли, а решение социальной проблемы, и он готов значительную часть прибыли реинвестировать в предприятие. Логика этого нового вида деятельности пока еще недостаточно понятна и принята всеми субъектами отношений, в том числе государственными и муниципальными органами власти. Это объясняется, во-первых, объективными различиями в логике предпринимательской и общественной деятельности, а во-вторых, сложностью финансирования на первом этапе предпринимательства, отсутствием специальных кредитных и займовых программ и др.

Значительные изменения внесены также в ряд федеральных законов, затрагивающих вопросы межсекторного сотрудничества. Федеральный закон от 29.12.2014 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» установил нулевую ставку налога на прибыль для организаций, оказывающих социальные услуги. Вносятся изменения в ведение общего учета операций, подлежащих налогообложению по соглашению о ГЧП; в порядок включения имущества, передаваемого по соглашению о ГЧП, в состав имущества, подлежащего амортизации. Соответствующие изменения вносятся в Земельный кодекс РФ и другие документы.

Необходимым условием государственной поддержки является обязательное вхождение СО НКО в реестр поставщиков социальных услуг, об исполнении которого было сказано выше.

Принятые законодательные акты показывают, что государство действительно рассчитывает на помощь некоммерческого сектора и оза-

бочено его проблемами. Тем более непонятно отношение к проблемам НКО, возникающим в связи с принятием закона об «иностранных агентах», ограничивающего благотворительную помощь НКО на поддержку социальной сферы по линии международного финансирования. Речь идет об инвестициях со стороны международных НКО, ООН и Евросоюза (программы приграничного сотрудничества), посольств и консульств, Совета Европы и других организаций, при финансировании которыми НКО должна теперь соблюдать все правила статуса иностранного агента.

В настоящее время представители некоммерческого сектора России широко обсуждают урон, который несет для деятельности НКО принятие Федерального закона от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», а также готовящегося нового законопроекта «об иностранных агентах». Закон № 121-ФЗ требует регистрации в качестве «иностранного агента» НКО, занимающихся политической деятельностью и получающих финансирование из-за границы. Под такой поддержкой закон понимает любые средства, технически поступившие на его счет из-за рубежа, в том числе пожертвования соотечественников на лечение детей, в хосписы, поддержку сирот и др. Таким образом, приняв иностранную поддержку, организация получает риск стать «иностранным агентом». Сейчас в реестр иностранных агентов входят 116 организаций.

Согласно новому законопроекту, ужесточающему Федеральный закон № 121-ФЗ, любая деятельность НКО, подразумевающая их взаимодействие с органами власти, может явиться причиной для признания ее политической, а сама НКО — получить статус «иностранного агента» со всеми вытекающими последствиями. А это означает проблемы для сотрудничества, дорогостоящие обязательства по непрерывному финансовому аудиту, дополнительную бухгалтерскую отчетность, которая обойдется дороже, чем вся уставная деятельность НКО (по некоторым расчетам, она составляет до 18 тыс. евро в год).

Между тем деятельность НКО связана с постоянным обращением к органам власти по поводу решения той или иной социальной проблемы. И как это будет расцениваться властью — вопрос социальной и политической зрелости ее представителей.

Бывший Уполномоченный по правам человека в России Элла Памфилова видит причину в широком толковании Минюстом РФ понятия политической деятельности. «До тех пор, — считает она, — пока не будут четко сформированы критерии включения некоммерческих неправительственных организаций в реестр «иностранных агентов» на основе нормативного определения всех видов деятельности, под-

падающих под категорию «политическая», будет сохраняться высокая степень произвола и избирательного подхода в процессе «назначения» иностранным агентом» (доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2014 г.)¹.

Политическую деятельность необходимо определить как непосредственно «борьбу за власть», но не как различные формы взаимодействия с властью, считает Михаил Федотов². Он предлагает не относиться к политической деятельности общественный контроль и участие членов НКО в консультативных объединениях при государственных органах и органах местного самоуправления. «Этот законопроект — изощренный метод убийства НКО в России, я не преувеличиваю», — считает президент благотворительного фонда помощи хосписам «Вера» Нюта Федермессер³.

При всей важности Федерального закона № 121-ФЗ необходима его серьезная проработка, касающаяся международной поддержки социальных проблем.

2.4. Деятельность региональной власти по развитию «третьего сектора»

Как показывает практика, полноценного МСП на уровне регионов пока практически нет, как нет и федерального законодательства по этой проблеме. Идет хаотичный процесс выстраивания отношений, отличающийся непрозрачностью и способствующий коррупции. В основном такие партнерства реализуются в виде двусторонних соглашений по типу двухуровневых моделей партнерства: органы власти — СО НКО, бизнес — СО НКО, бизнес — органы власти, механизмы взаимодействия в которых только формируются. Наиболее регулярное взаимодействие НКО имеет с местными властями, хотя фактического признания этого сектора ни ими, ни бизнесом пока не произошло. Но необходимость решать социальные проблемы в условиях бюджетной необеспеченности заставляет власти обращаться к услугам НКО.

Социальная структура региональных бюджетов определяется уровнем бюджетной обеспеченности, складывающейся из трансфертов федерального бюджета и налоговых поступлений, а также приоритетами региональных властей при распределении социальных расходов. Фор-

¹ Памфилова Э. Условия работы НКО в России усложнились. URL: <https://www.asi.org.ru/news/.../ella-pamfilova-usloviya-raboty-nko-v-rossii-uslozhnili>.

² Законопроект о политической деятельности НКО поступил в Госдуму. URL: <https://lenta.ru/articles/2016/02/20/nko>.

³ «Просто больше будет бедных и больных»: Руководители благотворительных фондов о том, что их могут сделать «иностранцами агентами». URL: <https://meduza.io/feature/2016/02/20/prosto-bolshe-budet-bednyh-i-bolnyh>.

мирование и динамика состояния региональных бюджетов подробно исследованы в главах 1, 3 и 6 данной монографии.

Оценивая состояние региональных бюджетов к началу 2016 г. в докладе Лондонскому клубу¹ и в других работах², Н. В. Зубаревич говорит о неустойчивости российской социальной сферы. Причина — несбалансированность межбюджетных отношений, которая выражается в уменьшении доходов и увеличении расходов региональных бюджетов. Так, поступления трансфертов из федерального бюджета к началу 2014 г. по сравнению с 2012 г. снизились на 6%, а в 2015 г. по сравнению с предыдущим годом — на 3%. На фоне этого все больше расходных социальных полномочий перекладывается на региональные бюджеты, которые в основном являются дотационными. Дефицит бюджета в 2015 г. имели 76 регионов. Долг региональных и муниципальных бюджетов на 01.12.2015 г. составил 2,5 трлн руб. В зоне риска оказались более половины регионов. Наиболее пострадали регионы с предприятиями автопрома, полудепрессивные машиностроительные регионы. Инвестиционный спад отмечается в 51 регионе. За период с января по октябрь 2015 г. было зафиксировано снижение расходных обязательств в сфере культуры в 43 регионах, в сфере образования — в 41 (см. гл. 3), в здравоохранении — в 18 (по величине расходов Россия на 51-м месте в мире — гл. 6), в сфере социальной политики — в 14 регионах. В результате доходы населения в 2015 г. по сравнению с 2014 г. упали на 4%.

В сложившихся обстоятельствах решение социальных проблем требует обязательного взаимодействия всех трех секторов общества.

В целом ряде регионов России (Тульской, Новосибирской, Воронежской, Ленинградской, Нижегородской, Челябинской, Свердловской и Ростовской областях, Хабаровском и Пермском краях, Республике Татарстан) формирование систем партнерских отношений началось задолго до появления федерального законодательства о СП. Опыт этих регионов привел к пониманию того, что партнерство в сфере СТО — только один из аспектов решения проблемы единства российского общества.

Первоначально МПС получило развитие именно на уровне МО, где социально-экономические противоречия проявляются острее, а общая цель — социальное благополучие местного общества — формулируется более четко.

¹ Зубаревич Н. В. В ближайшие 5–7 лет в России будет социальная деградация: Выступление в клубе «Открытая Россия» в Лондоне. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=cYZ8VuAwyoo>.

² Зубаревич Н. В. Межбюджетные отношения центра и регионов: экономические и институциональные аспекты // Журнал НЭА. — 2014. — № 3(23).

Уже сейчас работают разнообразные механизмы сотрудничества региональных и муниципальных властей с СО НКО. Законодательство о государственной поддержке НКО и предоставлении грантов принято как минимум в 79 субъектах РФ. Практически везде приняты нормативные акты, касающиеся развития ГЧП и МЧП в социальной сфере, действуют законы и положения о благотворительной деятельности и грантах, региональные программы по выявлению и поддержке на конкурсной основе социальных инициатив и проектов, направленных на улучшение качества жизни населения.

Одним из механизмов, отражающих реакцию власти на общественные инициативы, является деятельность по связям с общественностью. Государство инициировало создание таких представительств, как общественные консультационные структуры (ОКС): общественные координационные советы, общественные палаты, общественные советы при органах исполнительной власти, внебюджетных фондах и др., работающие на всех уровнях системы управления. Их назначение — создание механизмов эффективного участия НКО в решении социальных, экономических, культурных проблем общества и координация действий органов власти в этих вопросах. Все они наделяются рядом полномочий, главные из которых:

- привлечение граждан и НКО к реализации государственной политики;
- разработка заключений о нарушениях законодательства, свободы слова и направление их в соответствующие органы;
- проведение экспертизы проектов законов региональных органов.

Речь идет о развитии и использовании специальных технологий социального диалога (общественного участия), делающих возможным участие общества в управлении социально-экономическим развитием территорий. Одна из целей этих организаций — коалиция многочисленных НКО для более эффективного достижения общих целей путем сложения ресурсов и расширения возможностей каждого. НКО могут объединяться не только по принципу выбранной организационно-правовой формы, но и по направлениям социальных проблем, по территориальному признаку и т.д.

Опыт показывает, что круг проблем, к которым подключаются ОКС, постоянно растет. Это разработка рекомендаций по правовым и социальным вопросам, региональным целевым программам, новым технологиям взаимодействия, уставам городов и др. Например, деятельность Санкт-Петербургского центра «Стратегия» нацелена на создание условий для широкого обсуждения приоритетов бюджетной политики, влияния общества на формирование бюджета, общественного контроля его использования, оценки результатов бюджетной политики. Эта социальная технология («Прозрачный бюджет») опробована НКО г. Санкт-

Петербурга, Псковской, Новгородской, Мурманской, Калининградской, Самарской, Новосибирской и Сахалинской областей, Республики Карелия.

Прошедшие в 2015 г. во всех федеральных округах России форумы активных граждан «СООБЩЕСТВО», организованные Общественной палатой РФ, показали значительно возросший уровень профессионализма НКО, расширение поля их деятельности. Однако, как отмечают эксперты, в целом деятельность ОКС мало результативна: власти используют их для придания видимой поддержки своих решений и инициатив со стороны ГО. Аналитики АНКО «Содружество»¹ к основным причинам этого относят:

- нежелание власти вести диалог с гражданами и НКО;
- отсутствие у органов власти информации о «третьем секторе», а у НКО — о структурах и деятельности органов власти;
- выступление органов власти против самостоятельности ОКС.

Независимых ОКС очень мало. Это, например, Петербургский правозащитный совет. Правом законодательной инициативы обладают общественные палаты Калининградской и Оренбургской областей, Совет общественных инициатив при ГД Томской области. Самостоятельные НКО есть в Республике Карелия, Москве, Красноярском крае. В законодательстве Пермского края, например, существует норма: «Рекомендации, выработанные в ходе совместных консультативных мероприятий, обязательны для рассмотрения органами государственной власти Пермской области и учитываются ими при принятии решений»². Как правило, в подобных документах пишут: «Решение носит рекомендательный характер».

Главным недостатком ОКС является принцип их формирования: они назначаются органами исполнительной власти, в то время как по своей сути должны формироваться представителями общественных объединений. Например, анализ состава 16 общественных советов при районных администрациях Санкт-Петербурга показал, что в их составе в среднем представители НКО и бизнеса вместе не превышают трети всех членов совета. В основном это руководители бюджетных учреждений (60%), зависимые от власти и принимающие нужные ей решения³.

Интересен опыт создания инновационных некоммерческих центров, осуществляющих современные формы управления привлечением инве-

¹ Технологии общественного участия и межсекторное социальное партнерство: Методическое пособие / Под ред. М. Б. Горного. — СПб.: Норма, 2013.

² Закон Пермской области от 19.09.2004 г. «Об основах взаимодействия органов государственной власти Пермской области и негосударственных некоммерческих организаций в сфере социальной политики».

³ Сайфуллин Э. В., Султанов Э. В. Проблемы формирования гражданского общества в России // Социально-политические науки. — 2012. — Вып. № 1.

сторов, например, организации «Инфраструктурные проекты Республики Башкортостан». Она предоставляет услуги по реализации мероприятий, связанных с развитием малого и среднего предпринимательства в регионе, развитию и продвижению его социальных проектов, расширению внешнеэкономического сотрудничества и содействию выхода экспортно-ориентированных предприятий на международные рынки товаров, услуг и технологий с учетом задач модернизации экономики и перевода ее на инновационный путь развития, а также участвует в поддержке и сопровождении деятельности СО НКО¹.

Особенно актуальным выступает сейчас создание ресурсных центров (РЦ), являющихся одним из наиболее эффективных инструментов реализации государственной политики по поддержке СО НКО и разгосударствления социальной сферы. Они исполняют роль катализаторов привлечения частных инвестиций. РЦ существуют и как самостоятельные НКО, и в форме автономных бюджетных учреждений, оказывающих услуги и органам власти, и представителям бизнеса, и работают совместно с государством. Их финансирование осуществляется в форме прямой финансовой поддержки через предоставление в рамках конкурса субсидий или в рамках реализации контрактной системы. РЦ может привлекать софинансирование из бюджетов разных уровней и внебюджетных источников. Услуги РЦ безвозмездны, в некоторых случаях они оплачиваются частично, но с обязательным предоставлением льгот. Круг задач РЦ обширен: анализ и прогноз, оценка и мониторинг, социальный маркетинг, социальное предпринимательство, методическое обеспечение, информационно-техническое обслуживание, юридические консультации СО НКО, помощь в регистрации, в работе с бюджетами и волонтерами, особенно на уровне МО.

«Ресурсные центры — это фактически институты развития для преобразования социальной сферы в регионах, аналогичные институтам развития малого и среднего бизнеса, но деятельность «ресурсников» никогда не рассматривается таким образом... статуса у этой деятельности нет, государственной политики в отношении этой деятельности нет, ресурсного обеспечения этой деятельности, в общем, тоже нет», — считает директор центра «ГРАНИ» С. Маковецкая. Она объясняет это тем, что «инфраструктура НКО формировалась тогда, когда вообще не было никакой государственной политики по поводу гражданских институтов». В обществе пока не сформировалось понимание их необходимости. «Сейчас органы власти, благотворительные фонды используют сложившиеся центры компетенций, используют результаты ранее произведенных инвестиций, при этом не гарантируют или не могут предло-

¹ Официальный сайт Правительства РБ. URL: http://pravitelstvorb.ru/press_office/newsline/detail.php?ID=5419.

жить длинные инвестиции для будущего этой инфраструктуры... уполномоченным органам сегодня не хватает аппаратного веса для защиты ресурсных центров от давления надзорных органов»¹.

Следует отметить, что в рамках МО РЦ создаются с трудом ввиду существующих финансовых, организационных, методических сложностей, отсутствия квалифицированных специалистов. Между тем здесь часто возникают интересные идеи и даже программы. Проблема в их низком техническом уровне и неспособности авторов организовать их реализацию. Разработчики таких программ не знают, где найти средства, как привлечь спонсоров, какие и как найти документы для реализации своих предложений. В этом случае очень важным является взаимодействие на уровне «регион — МО». Задача субъектов РФ и региональных РЦ — софинансировать начало деятельности муниципальных РЦ из своих бюджетов, оказывать им информационную и кадровую поддержку.

Перед инфраструктурными, ресурсными центрами, центрами инноваций стоит задача — оказать помощь в реализации поэтапного доступа СО НКО к бюджетным средствам, считает директор Департамента социального развития и инноваций МЭР РФ А. Шадрин². В ближайшие год-два необходимо максимально помочь НКО достигнуть необходимого уровня квалификации и качества системной работы, подчеркивает он.

В России появились примеры использования в социальной сфере механизма консорциума, т.е. создания проектных команд по развитию социальной сферы, у которых сформировалось единое понятие о приоритетных задачах муниципалитета и возможностях их комплексного решения. Они создаются с целью обеспечения дополнительных источников финансирования социальной сферы, средств для старта малых предпринимателей, условий для развития малого бизнеса через привлечение населения и организаций к решению наиболее важных социальных проблем. Главное условие их успеха — обязательное организационное, административное, имущественное участие местной власти, вклады из муниципальных бюджетов. Для этого власть должна понимать, что именно на муниципальном уровне может быть обеспечена адресная и эффективная помощь предпринимателям, находящимся на начальной стадии развития (*start up*).

Примером такого механизма является комплекс проектов «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития МО «Кемеров-

¹ Материалы сборника по итогам Форума общественно-государственного сотрудничества «Гражданская инициатива». Хабаровск, 5–6 ноября 2014 г. URL: nko27.ru/publikatsii/zhurnal.

² Минэкономразвития внесло в правительство проект программы доступа СО НКО к бюджетным средствам. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2016/04/20/124581/>.

ский район» на основе внедрения эффективных ресурсосберегающих технологий» (программы фонда «Устойчивое развитие»)¹. Сэкономленные средства от реализации проекта были направлены в НКО «Фонд поддержки малого предпринимательства», бюджет которого ориентирован на программы микрокредитования, что так важно на уровне МО.

2.5. Бизнес как субъект трехстороннего партнерства

В рыночной экономике значительная часть вопросов по организации жизнедеятельности общества переходит от государства к представителям деловых кругов. Это относится к созданию рабочих мест, определению размеров заработной платы, формулированию приоритетов развития тех или иных отраслей экономики и т.п. С точки зрения хозяйственно-экономической освоенности бизнесом территория России пространственно неоднородна. Заинтересованность региональных властей в наличии сильного бизнеса на своей территории не вызывает сомнений. Эффективность их взаимодействия определяется:

- «укорененностью» бизнеса на данной территории, инвестиционным потенциалом, стратегией пространственного развития компании, к которой он принадлежит;
- уровнем социальной активности руководителей бизнеса;
- способностью региональных властей концентрироваться на социальную политику и использовать механизмы привлечения бизнеса к участию в решении социально-экономических задач.

Степень готовности бизнеса участвовать в социальной политике разная. С одной стороны, это участие крупного бизнеса, способного к крупным социальным инвестициям, с другой — малого и среднего, часто сводящего «концы с концами».

Крупный бизнес имеет возможность мобилизовать при необходимости внешние ресурсы соседних территорий, инициировать там открытие новых проектов, обеспечивая приток доходов для региона своего местонахождения. Будучи ограничены рамками своей территории и имея множество проблем при дефиците собственных ресурсов, региональные органы власти выступают сторонниками партнерства с бизнесом. Со своей стороны, и бизнес заинтересован в этих отношениях, поскольку они дают ему преимущественное право на получение городских заказов, возможность привлечения в свои объединения на руководящие должности людей, приближенных к власти, и т.д. Являясь достаточно организованным сообществом, создавая крупные общественные

¹ Фокин О. С., Никитенко С.М., Львутина Е. А. Государственно-частное партнерство // Электронный журнал «Местное устойчивое развитие». — 2012. — Т. 6. 12. URL: fsdejournal.ru/book/export/html/346.

объединения как федерального, так и регионального уровня, бизнес имеет возможность лоббировать свои интересы и получать поддержку со стороны РСПП, «Опоры России», «Деловой России» и других организаций, что может быть использовано и в сфере региональной социальной политики. Именно в регионах базирования крупного бизнеса спектр его социальной политики весьма широк как по направлениям, так и по пространственному охвату. Как считает Н. Зубаревич, «в тех регионах, где бизнес имеет базовые активы и серьезные перспективы развития, возникает возможность интеграции его ресурсов в социальную политику». «Прежде всего, — подчеркивает она, — это те направления социального развития, которые позволяют улучшить условия ведения самого бизнеса или снизить социальные риски. Зарубежный и уже накопленный отечественный опыт показывают, что к числу наиболее важных для бизнеса социальных направлений относится повышение человеческого капитала (образование и подготовка кадров), а наибольшие риски создают массовая безработица и бедность населения»¹.

Регионы этой зоны наиболее готовы к управлению по модели МСП. Здесь созданы наиболее благоприятные условия для равновесного диалога между бизнесом и властью. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» дает широкие возможности для увеличения социальных инвестиций, прежде всего в реализацию проектов социальной инфраструктуры. И в то же время претензии на приоритет власти между бизнесом и региональными органами существуют. Нередко крупные компании оказывают негативное влияние на регионы и действуют в ущерб общественным интересам. Поэтому координирующая роль в поиске компромисса социальных интересов общества и бизнеса, обеспечении социальных гарантий в рамках МСП должны принадлежать органам власти, осуществляющим государственную социальную политику. При этом следует иметь в виду, что социальная ответственность, как было сказано в одном из выступлений на X Красноярском экономическом форуме, — «это разумная компенсация, которую общество считает приемлемой, в обмен на возможность и право бизнеса распоряжаться человеческими, природными и иными ресурсами... Другое дело, в какой степени это будет принято бизнесом. Значит, мы должны добиться, чтобы социальный ориентир не уходил у него с повестки дня»².

¹ SPERO (социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры). 2011. — Вып. № 1. — Март. — С. 5–17.

² X Красноярский экономический форум. Инновации в России. URL: innovation.gov.ru > Главная > Красноярский край.

В так называемых полупериферийных регионах (по классификации Н. Зубаревич) задача властей заключается, во-первых, в поддержке действующих предприятий, а во-вторых, в привлечении и закреплении крупного бизнеса и получении локальных социальных инвестиций в тех городах и районах, где предполагается его развитие. В решении социальных проблем слаборазвитых периферийных (депрессивных) регионов крупный бизнес не должен и не может быть ведущим актором. Они должны решаться через его участие в государственных программах в рамках реализации репутационных, имиджевых проектов социального характера.

Между тем территориальная организация регионов — это множество МО, большая часть которых, кроме крупных городских центров, представляет собой депрессивные территории. Они являются зоной деятельности главным образом малого и среднего бизнеса. Здесь отсутствует масштабная политика модернизации производства, а следовательно, и организованное профессиональное сообщество предпринимателей и работников, способное продвигать свои интересы во властных структурах. Каждое предприятие здесь само решает социальные вопросы, не привлекая некоммерческий сектор. Независимых региональных и муниципальных предпринимательских объединений в этой сфере бизнеса немного. В основном это небольшие профессиональные ассоциации. За редким исключением, основная масса предпринимателей слабо организована, не объединена в профсоюзы, а значит, интересы большей их части в трехстороннем сотрудничестве по СТО не представлены. Во многом это объясняется отсутствием ответственных заинтересованных лидеров, способных возглавить сотрудничество в этой сфере.

Во взаимодействии с органами власти малый и средний бизнес интересуют прежде всего вопросы производственной деятельности. Но власти МО институционально ограничены в решении его проблем, а низкая социальная активность и разобщенность действий не позволяют ему выступать достаточно организованной силой, чтобы противостоять давлению или безразличию местной власти. С другой стороны, слабый неорганизованный бизнес неинтересен для власти, поскольку не является реальной базой для социальных инвестиций. Чтобы добиться взаимопонимания, необходим определенный «уровень усвоенной социальной реальности», «включенность в процесс контроля над властными структурами», обладание объединяющими ценностями — чувством доверия, солидарности, социальной ответственности, уважения.

В основе этой проблемы лежат нормативно-правовые и социально-нравственные причины. Безусловно, это отсутствие федерального законодательства о МСП, а также в сфере лоббирования, обуславливающего цивилизованные механизмы общественного давления субъектов партнерства друг на друга, неэффективное законодательство о СП на ме-

зоуровне, отсутствие нормативно-правовой базы КСО, гибких норм, регламентирующих ее структуру, цели, задачи. Однако «детерминантой слабого влияния предпринимательского слоя является не столько институциональная среда, формируемая властными структурами, сколько неразвитость самого предпринимательского сознания, неготовность предпринимателей проявлять социально-трансформационную активность, способствуя социальным изменениям»¹. Сами предприниматели считают более эффективными теневые практики решения проблем с помощью личных связей и знакомств, предполагающих экономии и времени, и ресурсов. Как результат, внутри регионов России между малым и средним бизнесом и властными структурами сложилось некоторое «поведенческое равновесие» с сильной коррупционной составляющей, дающее возможность каждому из них оставаться при своих интересах.

2.6. О некоторых практических механизмах взаимодействия социально ориентированных некоммерческих организаций с субъектами межсекторного социального партнерства

Существенная активизация деятельности «третьего сектора» по решению социальных проблем значительно расширила взаимодействие субъектов на уровне трехсекторного партнерства как одной из новейших форм системы общественного управления. Накоплен определенный опыт в решении отдельных социальных задач, в формировании устойчивых связей между НКО и бизнес-структурами.

Пока договоренности между НКО и бизнесом часто строятся на благотворительной основе, минуя властные органы. Такое партнерство направлено в основном на решение проблем ООС, экономического развития территории, проблем, входящих в компетенцию государственных и местных органов власти, — в здравоохранении, образовании и других сферах. Как правило, взаимодействие со стороны бизнеса происходит в рамках программ КСО, позиционируемых как благотворительные, часть PR, маркетинговая деятельность и т.д.²

Для НКО прямое сотрудничество с бизнесом удобно, поскольку позволяет ускорять процесс и миновать многие административные барьеры. Со своей стороны, профессиональные и качественно работа-

¹ *Каштур В. В., Негруль С. В.* Активность участия в профессиональных общественных объединениях и ассоциациях в малом и среднем бизнесе как параметр субъектного потенциала регионального предпринимательства // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. — 2012. — № 1.

² *Гордеева А.* Партнерство с некоммерческими организациями в программах КСО. URL: <https://soc-otvet.ru/partnerstvo-snekommercheskimi-organizatsiyami>.

ющие НКО, владеющие социальными технологиями, знающие нужды населения и понимающие, как достичь нужного социального эффекта, обеспечивают максимальный эффект от сделанных бизнесом инвестиций и гарантируют их правильный расход. В то же время НКО может выступить организатором благотворительной акции для бизнеса, которую тот отдает ей на аутсорсинг, т.е. оплачивает административные расходы.

Благодаря взаимодействию в рамках PR и маркетинга компания привлекает новых клиентов или потребителей продукции. В этих случаях используются механизмы спонсорской поддержки социальных мероприятий, кобрендинг (когда услуга компании связывается с названием НКО или социальным проектом и часть прибыли от продажи товара, участвующего в акции, перечисляется в НКО), предоставление продукции компании в качестве вклада в социальный проект безвозмездно и др.

Взаимодействие в рамках HR-деятельности имеет в виду привлечение НКО к сотрудничеству через программы корпоративного волонтерства, в которых сотрудники компании непосредственно работают в социальных проектах в качестве волонтеров. При этом НКО берут на себя административную работу по подготовке и проведению акций с целью получения наибольшей социальной пользы.

Местные администрации весьма заинтересованы в создании устойчивых внебюджетных механизмов развития социальной сферы. Наиболее эффективным механизмом на местном уровне стала модель Фонда местных сообществ (ФМС), хорошо адаптирующаяся к городским и сельским условиям, зачастую единственный источник поддержки маленьких НКО индивидуальных предпринимателей (ИП). Их главная задача — привлечение к благотворительности ресурсов среднего и малого бизнеса, частных доноров, пожертвований населения. Часто ФМС — единственная организация в МО, способная участвовать в конкурсах на получение субсидий и грантов. Почти 80% ФМС проводят собственные грантовые конкурсы. Более 90% ФМС поддерживают ИП. Особое значение имеют расширение горизонтальных связей ФМС и создание межрегиональных альянсов, 10–12 из которых уже образуют в России устойчивую сеть. Среди них — Пермский альянс ФМС, Архангельский центр «ГАРАНТ», межрегиональные альянсы в Северо-Западном и Приволжском федеральных округах, Алтайском крае и др. ФМС являются хорошими партнерами и для крупных корпораций, если работают в зоне их присутствия, так как обладают достоверной и надежной информацией о запросах местного общества. Но из федеральных органов их опыт использует только МЭР РФ.

В настоящее время в регионах используются такие формы партнерства, как концессионные соглашения (в 13 регионах), аутсорсинг (в 15 регионах), ГЧП, консорциум и др. Новая политика государства в сфере

ГЧП (МЧП) обязывает региональные и местные органы власти взять на себя ответственность за развитие трехстороннего сотрудничества в решении социальных проблем. Пока в России опыт внедрения проектов ГЧП в социальную сферу небольшой — реализуется порядка 200 инфраструктурных социальных проектов. Наиболее активными сегодня являются Санкт-Петербург, Москва, Московская, Воронежская, Ярославская и Белгородская области, Республика Татарстан.

Есть успешные примеры в сфере предоставления социальных услуг — формирование рынка частных операторов услуг в области создания на принципах ГЧП центров и пансионатов для пожилых граждан. По модели «проектирование — строительство — владение — управление — передача» реализуется проект «Детские сады Томской области», предусматривающий строительство 15 дошкольных учреждений на 2550 мест. В гл. 6 настоящей монографии рассматривается опыт создания ГЧП в сфере медицинских услуг, где, по оценкам экспертов, для модернизации учреждений здравоохранения потребуется 120–200 млрд руб. из некоммерческого сектора. В гл. 5 настоящей работы приводятся примеры реализации проектов ГЧП в сфере дополнительного профессионального образования. Большой инвестиционный потенциал для ГЧП представляют социальные объекты культуры, проведения досуга, огромный запрос на услуги объектов спорта и туризма и др. Но пока процесс реализации таких проектов разворачивается медленно. Отсутствуют методологические разработки механизмов партнерства, пропаганда успешных примеров, разъяснительная и информационная работа по распространению опыта.

Итоги работы в этом направлении подведены на социофоруме в октябре 2015 г. Сводная таблица по материалам, присланным из регионов¹, подготовленная к этому событию, достаточно хорошо отражает низкую степень их готовности к переходу на проектный подход в управлении развитием социальной сферы, в том числе профессиональный уровень тех, кто будет его осуществлять. Нами была исследована эта информация, представляющая собой «срез» исходного состояния проблемы². Квалифицированных ответов на поставленные вопросы мало, но есть и очень точно характеризующие фактическое положение вещей. Пра-

¹ Сводная таблица по материалам, присланным из регионов, о проблемах и перспективах развития государственно-частного партнерства в социальной сфере (по состоянию на 18.05.2015 г.). URL: socio-forum.ru/2015/sites/default/files/svodnaiiy_tablica_projektov_ghp.doc.

² *Баснина Т.Д.* Возможности социально ориентированных НКО стать равноправными субъектами государственно-частного и муниципально-частного партнерства // Механизмы реализации государственно-частного и муниципально-частного партнерства в экономике России: Сборник научных статей / Под ред. Е. М. Осипова, А. П. Сысоева, М. С. Халикова. — М.: Университетская книга, 2016.

вильно отмечалось, что принятие единичных законов не является прочной основой для внедрения новой концепции. Как и в целом для СП, «правовая среда для проектов ГЧП находится в отрыве от реальной практики государственного и муниципального управления, особенностей бюджетного финансирования». В регионах понимают, что необходимо сформировать нормативно-правовую базу, обеспечивающую систему регулирования данного вида деятельности в масштабах страны. Так, например, в Приморском крае считают: «Следует разработать целый комплекс законов, устанавливающих порядок взаимодействия частных инвесторов с органами государственного управления на федеральном, региональном и муниципальных уровнях, в том числе касающихся государственных гарантий для инвесторов, участвующих в реализации социально значимых проектов».

Задача государства — прислушаться к этим словам. А пока аналитики рассуждают, законодатели придумывают подзаконные нормативные акты, регионы и муниципалитеты работают, как могут.

Выводы

Проведенные исследования показывают, что к данному времени ни один из субъектов МСП не готов к эффективному диалогу. Незрелая правовая база, недостаток информации и незнание правил построения механизмов совместной работы существенно снижают результаты усилий каждой из сторон.

Формирование российской национальной системы СП началось в годы, когда для этого не было соответствующих институциональных условий. Законодательство о СП для одной из главных сфер экономики — СТО разрабатывалось уже в процессе ее развития и базировалось на оставшихся в наследство от плановой системы правилах и нормах. Несовершенство институтов СТО, действующей модели межбюджетных отношений и налогового законодательства не позволили создать достаточно эффективную модель партнерства, особенно на уровне регионов и муниципалитетов, что стало причиной большинства социально-экономических конфликтов в производственной сфере в целом по стране. С ухудшением экономической ситуации характер протестных выступлений и значимость их причин существенно меняются. Все чаще конфликты становятся межотраслевыми и межтерриториальными, т.е. принимают общегражданский характер.

Решение социальных проблем не ограничивается сферой СТО. С изменением экономической ситуации меняется и общество: повышаются его активность, объективность в самооценке, солидарность в оценке действий власти и бизнеса. И этот фактор надо использовать. В настоящих условиях необходим новый общественный договор, объеди-

нящий всех субъектов партнерства. Механизмом его осуществления и должно стать МСП как форма компромисса интересов гражданского общества. Успех его реализации определяется наличием эффективного законодательства по всему комплексу проблем этого направления, разработка которого потребует высокопрофессиональных специалистов в области науки и практики управления экономикой и социальным развитием государства.

ГЛАВА 3

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Важное место в системе социального и экономического развития регионов принадлежит системе среднего профессионального образования (СПО), которое является важным звеном в системе непрерывного профессионального образования в стране. Существующий дефицит высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена выступает одним из факторов, сдерживающих развитие экономики регионов, а дефицит кадров специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих может стать в ближайшие годы одним из основных вызовов для экономики страны.

Данные опроса «Опоры России» за 2011 г. свидетельствуют о том, что предприниматели считали проблему дефицита квалифицированных рабочих кадров важнее коррупции и административных барьеров¹. Кроме того, не следует забывать, что среднее профессиональное образование реализует существенную социальную функцию и играет важную роль в социализации молодежи в регионе. Система среднего профессионального образования в регионах, являясь одной из региональных структур, оказывает активное воздействие на их экономическое и социальное развитие.

С одной стороны, учреждения СПО обеспечивают регионы кадрами соответствующей квалификации, а с другой — выполняют социальные функции, способствуя получению молодежью профессионального образования, что повышает востребованность выпускников СПО на рынке труда, а также открывает путь к дальнейшему образованию.

3.1. Состояние системы среднего профессионального образования

В настоящее время около 45% населения нашей страны имеет среднее профессиональное образование (табл. 3.1)².

¹ URL: http://old.opora.ru/news/22215/?ELEMENT_ID=22215&PAGEN_2=10 (дата обращения: 11.01.2012).

² Россия в цифрах, 2015 г. URL: <http://gks.ru>.

Однако, несмотря на то, что доля лиц со средним профессиональным образованием, занятых в экономике, является весьма существенной, в самой системе среднего профессионального образования отмечается снижение как числа образовательных организаций, так и общей численности обучающихся, приема на обучение и выпуска специалистов (табл. 3.2 и 3.3).

Таблица 3.1

**Распределение занятых в экономике по уровню образования
(в % к общему числу занятых в экономике)**

Имеют образование	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Высшее профессиональное	24,7	26,2	29,1	30,4	31,7	32,2
Среднее и начальное профессиональное	41,0	44,0	46,7	45,7	44,3	44,8
Среднее (полное) общее и основное общее	31,8	29,0	23,9	23,6	23,7	22,7
Не имеют основного общего образования	2,4	0,7	0,3	0,3	0,3	0,2

Источник: составлено автором по: Российский статистический ежегодник. — М.: Росстат, 2014; Труд и занятость в России. — М., 2013, 2014; Россия в цифрах, 2015 г. URL: <http://gks.ru>.

Таблица 3.2

**Профессиональные образовательные организации СПО,
осуществляющие подготовку квалифицированных рабочих, служащих**

	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Число профессиональных образовательных организаций	3392	2356	2040	1719	1271	1007
Численность обучающихся, тыс. чел.*	1509	1007	921	838	774	727
на 10 000 человек населения, чел.	105	70	64	58	54	50
Принято на обучение служащих*, тыс. чел.	688	609	533	499	451	416
Выпущено квалифицированных рабочих, служащих*, тыс. чел.	703	581	517	484	436	403
на 10 000 человек занятого населения, чел.	105	86	76	71	61	59

* С 2010 г. включая обучающихся на договорной основе.

Источник: составлено автором по: Российский статистический ежегодник. — М.: Росстат, 2014; Россия в цифрах, 2015. Обновление 18.04.2016. URL: <http://gks.ru>.

Таблица 3.3

**Профессиональные образовательные организации СПО,
осуществляющие подготовку специалистов среднего звена**

	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Число профессиональных образовательных организаций	2905	2850	2925	2981	2709	2909
Численность обучающихся, тыс. чел.	2591	2126	2082	2087	1984	2103
На 10 000 человек населения	181	149	146	146	138	144
Принято на обучение, тыс. чел.	854	705	660	656	638	618
Выпущено специалистов среднего звена, тыс. чел.	651	535	—	454	404	418

Источник: составлено автором по: Российский статистический ежегодник. — М.: Росстат, 2014; Россия в цифрах, 2015. Обновление 18.04.2016. URL: <http://gks.ru>.

Из табл. 3.2 и 3.3 видно, что за последние десять лет, с 2005 по 2014 г., число организаций среднего профессионального образования сократилось весьма существенно. Причем если число организаций СПО, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, сократилось примерно на 10%, то число СПО, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих (служащих), — более чем в 3 раза. Численность обучающихся в СПО, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих (служащих), снизилась почти более чем в 2,00 раза, прием студентов уменьшился в 1,65 раза, выпуск специалистов — в 1,74 раза. Численность обучающихся в СПО по подготовке специалистов среднего звена сократилась за эти годы в 1,32 раза, прием снизился в 1,38 раза, выпуск — в 1,56 раза.

Общий понижательный тренд связан как с демографической ситуацией в стране, так и с отсутствием необходимой финансовой базы, а также с проблемами, существующими в системе среднего профессионального образования, которые усилились с 2012 г. после передачи учреждений СПО в ведение регионов.

Процесс передачи в ведение субъектов РФ федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования начался в 2004 г.¹ Он был инициирован на основании идеи, согласно которой выпускники системы СПО необходимы в первую очередь на региональном уровне — значит, именно на этом уровне знают, кого готовить и в каком количестве. Однако в те годы передача

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.08.2004 г. № 1139-р (ред. от 03.06.2013 г.) «Об утверждении Перечня федеральных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования»; распоряжение Правительства РФ от 22.12.2009 г. № 2030-р «О передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений начального профессионального образования».

учреждений среднего профессионального образования в региональное подчинение не сопровождалась соответствующим финансированием, что привело к простому сокращению числа учебных заведений. В дальнейшем положение стало улучшаться: и учреждения СПО, и региональные власти находили новые пути решения проблемы, в том числе за счет укрепления взаимодействия с предприятиями регионов. Федеральным законом от 29.12.2012. г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» было окончательно закреплено, что предоставление среднего профессионального образования и обеспечение государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Отмечаемое снижение числа обучающихся и поступающих в учреждения СПО связано с несколькими причинами: это и демографическая ситуация, и востребованность среднего профессионального образования со стороны работодателей и со стороны населения, а также снижение на протяжении многих лет престижности среднего профессионального образования, особенно в отношении подготовки квалифицированных рабочих кадров. Постепенно крайне низкий престиж и низкая популярность рабочих профессий среди населения, и в первую очередь молодежи, распространились и на образовательные учреждения СПО, готовящие специалистов среднего звена.

В связи с тем, что среднее профессиональное образование выполняет значительные социальные функции, потребность в нем населения является весьма важным фактором, который необходимо учитывать, совершенствуя систему среднего профессионального образования. Особенно это актуально для решения задач развития среднего профессионального образования в регионах.

Результаты рейтинга региональных систем СПО, составленного в 2013 г. с целью изучения того, насколько среднее профессиональное образование в том или ином регионе соответствует запросам рынка труда и востребовано населением, показали очень слабую связь между востребованностью СПО и социально-экономическими характеристиками самих регионов. Среди регионов с наибольшей и наименьшей востребованностью как со стороны региональных рынков труда, так и населения есть промышленные, экономически развитые, со значительной долей городского населения регионы и регионы сельскохозяйственной направленности, есть регионы самодостаточные, с высокими доходами, и регионы дотационные, слаборазвитые, депрессивные.

В ряде регионов система среднего профессионального образования не удовлетворяет запросам рынка, в то время как сами учреждения СПО очень востребованы населением. В других регионах отмечается обратная ситуация: рынок труда заинтересован в специалистах со средним профессиональным образованием, а учебные заведения СПО вос-

требованы мало. Это свидетельствует о том, что региональные системы среднего профессионального образования в этих субъектах РФ работают на экономику региона не в полной мере, построены без учета потребностей региональной экономики, регионального рынка труда и населения и требуют совершенствования.

Совершенствование и развитие региональных систем СПО необходимо и потому, что в последние годы, несмотря на отмеченные выше проблемы среднего профессионального образования, такие как **его низкий престиж и низкая популярность**, уменьшение числа учреждений СПО и численности обучающихся в них, отношение к этому образованию постепенно начало меняться. Возрастает интерес к среднему профессиональному образованию *как со стороны рынка труда, так и со стороны населения.*

Одними из причин наметившихся перемен являются большая востребованность квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена на рынке труда и достойная оплата их труда. Возрастающая потребность в работниках со СПО связана как с изменениями в экономике регионов, так и с общим уменьшением числа учреждений СПО и их выпускников.

В последнее время отмечаются определенные изменения в отношении к среднему профессиональному образованию и у молодежи, повышаются его привлекательность и престижность. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что бюджетные места в учреждениях СПО в настоящее время заполнены полностью. Число выпускников школ, желающих продолжить обучение в учреждениях среднего профессионального образования, постепенно увеличивается. Причем если раньше значительную часть поступивших в учреждения СПО составляли те, кто не прошел по конкурсу в вузы, либо те, кто рассматривал поступление в учреждение СПО как возможность после его окончания более легкого поступления в вузы, то сейчас, по оценкам экспертов, существенно сократилось число выпускников школ, рассматривающих среднее профессиональное образование в качестве подготовительной площадки для будущего поступления в вузы. Сократилось и число оканчивающих учреждения СПО, которые выбирали среднее профессиональное образование исключительно для дальнейшего поступления в институт. Все чаще выпускники этих учреждений продолжению обучения в вузе предпочитают трудоустройство. Так, если в 2011 г. после получения диплома о среднем профессиональном образовании количество желающих продолжить обучение в вузе составило 30–35%, то в 2013–2014 гг. — уже 25%¹.

Тем не менее число выпускников учреждений СПО, желающих продолжить образование, по-прежнему достаточно велико. Для них важны те преференции, которые предоставляются им в соответствии с последними изменениями в законодательстве. Так, абитуриенты со средним

¹ Навигатор образования. URL: <http://fulledu.ru/o-navigatore-obrazovaniya>.

профессиональным образованием могут по своему выбору поступать в вузы не только по результатам ЕГЭ, но и по результатам вступительных испытаний, проводимых вузом. Согласно новому порядку приема, для таких абитуриентов расширен перечень учитываемых индивидуальных достижений: наряду с учетом аттестата о среднем общем образовании с отличием будет учитываться и диплом о среднем профессиональном образовании с отличием.

Кроме того, льготы имеют выпускники СПО, поступающие в вузы по профилю полученного среднего профессионального образования. Например, для таких абитуриентов вуз может установить вступительные испытания не по общеобразовательным предметам, а в соответствии с профилем среднего профессионального образования.

О тенденции повышения спроса на среднее профессиональное образование и роста популярности его среди молодежи свидетельствуют и появившиеся в последние годы **конкурсы на места** в учреждения СПО в ряде регионов страны. Так, например, в Санкт-Петербурге в 2013 г. средний конкурс в учреждения среднего профессионального образования составил около двух человек на одно место¹. В Ярославском промышленно-экономическом колледже конкурс на место был полтора человека на одно место, в Воронежском железнодорожном колледже — два².

Во многих регионах отмечен повышенный спрос на технические специальности: технология машиностроения, компьютерные системы и комплексы, производство летательных аппаратов, техническое обслуживание и ремонт автомобильного транспорта, машинист локомотива, электромонтер, крановщик и др. Это определяет повышенный конкурс. Так, в Новосибирске в 2014 г. конкурс на бюджетное обучение в авиационном техническом колледже составил почти четыре человека на место, в колледже транспортных технологий — до трех с половиной человек на место, в автотранспортном колледже — три человека, в технологическом колледже питания и торгово-экономическом колледже — более двух человек³.

Следует отметить, что в СПО поступают выпускники как 11-х классов, так и 9-х классов. Причем доля последних существенно возросла. По данным бывшего министра Минобрнауки Д. Ливанова, озвученным на заседании Правительства РФ 12.02.2015 г., за 2010–2015 гг. доля тех, кто выбирает среднее профессиональное образование после 9-го класса, увеличилась на 10% — с 34 до 44% (с 400 тыс. до 500 тыс. человек)⁴.

¹ URL: <http://sankt-peterburg.fulledu.ru/kolledj/news/Populyarnost-sredne-specialnogo-obrazpvanija-v-sankt-peterburge-zametno-vozroslo.html>.

² URL: <http://fulledu.ru/kolledj/news/Byudgetnie-mesta-v-horoshih-kolledgah-rossii-uzapolneni.html>.

³ URL: <http://www.mintrud.nso.ru/news/2642>.

⁴ URL: <http://government.ru/meetings/16836/stenograms/>; http://www.edu.ru/index.php?page_id=5&topic_id=7&sid=33015.

В то же время следует отметить, что наметившаяся в последние годы тенденция увеличения спроса на обучение в учреждениях СПО пока еще не дала существенных результатов. Общее число поступающих все же снижается. Это свидетельствует о том, что проблемы среднего профессионального образования, включая повышение престижа СПО, и в первую очередь СПО по подготовке квалифицированных рабочих, все еще не решены. А это, в свою очередь, не позволяет решить проблему дисбаланса в структуре кадров на региональных рынках труда.

3.2. Проблемы в системе среднего профессионального образования. Региональные программы развития и модернизации среднего профессионального образования

Помимо рассмотренных выше проблем развитие среднего профессионального образования в регионах РФ сталкивается и с целым рядом других проблем. Это и качество образования, и несоответствие предоставляемых образовательных услуг требованиям рынка труда, и ответственность учреждений СПО за конечные результаты образовательной деятельности, и слабая связь с потенциальными работодателями, и не отвечающая современным требованиям материально-техническая и информационная база этих учреждений, и др.

В настоящее время из общего круга проблем и задач, стоящих перед системой среднего профессионального образования, можно выделить те, которые в наибольшей степени влияют на ее развитие: обеспечение соответствия квалификации выпускников учреждений СПО требованиям, выдвигаемым экономикой (как текущим, так и перспективным); повышение качества подготовки специалистов и контроль качества подготовки кадров; усиление интеграции и сотрудничества учреждений профессионального образования, предпринимателей и государства в целях модернизации и развития системы СПО.

На решение этих проблем направлены региональные программы развития профессионального образования, играющие существенную роль в совершенствовании и модернизации систем СПО в регионах. Такие программы разработаны и реализуются во всех субъектах Российской Федерации. В них определяются основные стратегические цели в области развития систем СПО исходя из стратегий развития экономики региона. На основе этих целей определяются задачи, необходимые для их достижения, и конкретные мероприятия по их реализации. Обязательной составной частью процесса реализации программ является организация мониторинга. Следует отметить, что региональные программы развития образования, разработанные в регионах страны, содержат мероприятия, которые предусматривают софинансирование

со стороны предприятий, расположенных в регионах и являющихся потенциальными работодателями для выпускников учреждений СПО.

Совершенствование региональных программ развития профессионального образования является одним из мероприятий Федеральной целевой программы развития образования. Предусмотрено решение таких задач, как разработка комплексных программ развития учреждений профессионального образования, разработка, апробация и введение в действие новых программ образования, оснащение профессиональных образовательных организаций, внедрение современных образовательных программ и технологий, и др.¹

Программы развития профессионального образования в регионах включают мероприятия, направленные на модернизацию систем профессионального образования, на создание условий для развития и совершенствования региональных систем СПО с учетом требований Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и положений Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров².

Необходимо отметить, что большинство мероприятий региональных программ, таких как совершенствование методов прогнозирования кадровых потребностей региона, планирование объемов и структуры подготовки кадров, разработка и внедрение механизмов профессионально-общественной экспертизы образовательных программ и независимой оценки качества профессионального образования, совершенствование инфраструктуры подготовки рабочих кадров, создание многофункциональных центров прикладных квалификаций, разработка механизмов сотрудничества образовательных организаций и работодателей в совершенствовании СПО в регионах и механизмов софинансирования мероприятий со стороны предприятий, носят институциональный характер и требуют при внедрении соответствующих институциональных изменений.

Начиная с 2011 г. Министерство образования и науки РФ ежегодно проводит конкурсы региональных программ развития образования для отбора регионов, которым будут выделены субсидии. При проведении конкурсов обязательными условиями являются ориентация региональной программы на приоритетные отрасли экономики и обязательное софинансирование мероприятий со стороны работодателей. Число регионов, реализующих региональные программы, проводящих модернизацию и получающих субсидии, растет. Если в 2011 г. таких регионов было 24, то в 2015 г. субсидии получали уже 45 регионов (табл. 3.4).

¹ Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы. Утверждена постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61.

² Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций в Российской Федерации на период до 2020 года. Одобрена Минобрнауки России 18.07.2013 г.

В 2011 г. победителями конкурса стали пять краев — Краснодарский, Красноярский, Приморский, Забайкальский и Хабаровский, пять республик — Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртская, а также 14 областей — Белгородская, Владимирская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Липецкая, Новосибирская, Пензенская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Ульяновская и Ярославская и Еврейская автономная¹.

Таблица 3.4

Субсидии из федерального бюджета субъектам РФ на поддержку мероприятий по разработке и внедрению региональных программ модернизации профессионального образования

	2011 г. ²	2013 г. ³	2014 г. ⁴	2015 г. ⁵
Число субъектов РФ, получающих субсидии на модернизацию систем профессионального образования	24	30	45	45
Общая сумма субсидий, тыс. руб.	713 772	518 650	1 087 845	1087 816,5

В 2013 г. в результате конкурса были отобраны 32 региональные программы модернизации систем СПО, осуществляемые в 30 регио-

¹ Приказ Минобрнауки РФ от 07.11.2011 г. № 2597 «Об утверждении распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы по направлению «Разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации» между бюджетами субъектов Российской Федерации на 2011 год и уровнем софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации за счет субсидий в 2011 году» (зарегистрирован в Минюсте РФ 22.11.2011 г. № 22361).

² Там же.

³ Распоряжение Правительства РФ от 27.05.2013 г. № 847-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2013 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы в части, касающейся разработки и внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации, между бюджетами субъектов Российской Федерации».

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2014 г. № 109-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы в части, касающейся разработки и внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации, между бюджетами субъектов Российской Федерации».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 2713-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы (разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации)».

нах¹ в рамках 10 приоритетных отраслей экономики. В Хабаровском крае, Республике Удмуртия, Иркутской, Новосибирской и Тамбовской областях такими приоритетами являются авиационная промышленность и космическая промышленность, в Краснодарском и Приморском краях — энергетика, в Ульяновской области — атомный энергопромышленный комплекс, во Владимирской области — nanoиндустрия, в Республике Хакасия, Воронежской, Калужской, Смоленской, Нижегородской и Курганской областях — машиностроение, в республиках Коми и Татарстан — нефтехимия, в Липецкой, Свердловской, Вологодской областях и Красноярском крае — металлургия, в Забайкальском крае, Республике Саха (Якутия), Сахалинской и Белгородской областях, Еврейской автономной области — добыча полезных ископаемых, в Ярославской, Пензенской и Калужской областях и Республике Мордовия — медико-биологическая и фармацевтическая промышленность, в Красноярском крае и Челябинской области — система педагогического образования.

В 2014 г. список приоритетных отраслей расширился, их стало 15. Часть отраслей выбыла из списка приоритетов регионов — атомный энергопромышленный комплекс, nanoиндустрия, металлургия, система педагогического образования. Добавились такие отрасли, как ОПК (оборонно-промышленный комплекс), судостроение и судоремонт, сельское хозяйство, отрасли АПК, сервис и туризм, промышленность, химическая, угольная промышленность, строительная отрасль, транспортная отрасль, дорожное строительство (табл. 3.5). Это свидетельствует о том, что приоритеты в экономике регионов могут со временем меняться, что требует, в свою очередь, корректировки программ.

В ряде регионов приоритетными отраслями, на которые направлена программа модернизации СПО, стали сразу несколько отраслей. Так, например, в Вологодской области это химическая промышленность, металлургия, машиностроение, строительство, деревообработка, информационные технологии, агропромышленный комплекс, в Челябинской области — машиностроение, металлургия, промышленность, транспорт, общественное питание и торговля, строительство, сельское хозяйство, сфера обслуживания, образование.

Список субъектов РФ, региональные программы которых будут получать субсидии на модернизацию систем СПО в 2015 г., совпадает со списком 2014 г.²

¹ В Красноярском крае и Калужской области отобраны по две программы.

² Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 г. № 2713-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011—2015 годы государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы (разработка и вне-

Реализация региональных программ уже дала ряд положительных результатов. Это формирование новых элементов образовательной инфраструктуры подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена; разработка новых программ обучения, учитывающих требования новых образовательных стандартов; развитие инновационных форм и технологий обучения на основе модернизации материально-технической базы образовательных учреждений; внедрение новых экономических механизмов и процедур управления образовательными организациями СПО и др.

Таблица 3.5

Приоритетные отрасли в регионах, 2014 г.

Отрасль	Регионы
Оборонно-промышленный комплекс (ОПК)	Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Нижегородская область, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Свердловская область, Тамбовская область, Ярославская область
Энергетика, электротехника	Костромская область, Курская область, Чеченская Республика, Чувашская Республика
Авиационная и космическая промышленность	Самарская область, Ульяновская область, Хабаровский край
Промышленность	Московская область
Машиностроение, металлообработка	Архангельская область, Ивановская область, Курганская область, Омская область, Пермский край, Республика Татарстан, Ростовская область, Саратовская область, Смоленская область, Тверская область
Судостроение, судоремонт	Астраханская область, Приморский край
Химическая промышленность	Тульская область
Угольная промышленность	Кемеровская область
Добыча полезных ископаемых, нефтегазодобывающая отрасль	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Республика Саха (Якутия)
Строительная отрасль	Рязанская область
Транспортная отрасль	Томская область
Дорожное строительство	Республика Тыва
Сервис и туризм	Республика Северная Осетия — Алания, Ставропольский край

днение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации)».

Окончание табл. 3.5

Отрасль	Регионы
Сельское хозяйство, отрасли АПК	Белгородская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия
Медико-биологическая и фармацевтическая промышленность	Пензенская область

В течение нескольких последних лет велась разработка совместного проекта Министерства образования и науки России, Министерства финансов России, Министерства экономического развития России и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) «**Подготовка рабочих кадров для социально-экономического развития регионов Российской Федерации**». Цель проекта — снижение дефицита в рабочих кадрах и специалистов среднего звена в регионах, а также обеспечение высокой квалификации выпускников техникумов и колледжей и соответствия ее актуальным и перспективным требованиям экономики.

В рамках проекта проводятся разработка, апробация, внедрение и распространение современных моделей эффективной подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена в региональных системах среднего профессионального образования, внедрение современных образовательных программ с усиленной долей практической подготовки, совершенствование механизмов взаимодействия работодателей и профессиональных образовательных организаций и др.

Одно из направлений проекта — подготовка и участие студентов в региональных, межрегиональных, национальных и международных олимпиадах и конкурсах рабочих профессий.

Проект рассчитан на период до 2019 г., суммарное финансирование — более 14 млрд руб. В 2014 г. конкурсная комиссия Министерства образования и науки РФ отобрала регионы, где этот проект будет отрабатываться в пилотном режиме с дальнейшим распространением их опыта на другие субъекты РФ. Из 42 регионов, подавших заявки на конкурс, было отобрано десять: Тамбовская, Ростовская, Челябинская, Калужская и Ленинградская области; Красноярский, Ставропольский и Пермский края; республики Татарстан и Саха (Якутия). Согласно проекту в каждом из этих регионов в течение срока реализации будут решаться свои проблемы и задачи, определенные в соответствии с программой¹.

Например, в Ленинградской области, вошедшей в число пилотных регионов, в ходе реализации проекта будут отрабатываться современные модели практикоориентированного обучения, внедряться системы

¹ URL: <http://минобрнауки.пф>.

дуального образования и механизмы взаимодействия учебных заведений и бизнеса при подготовке специалистов. Также предусмотрено повышение квалификации преподавателей, мастеров производственного обучения и руководителей организаций среднего профессионального образования, в том числе в форме стажировок в лучших зарубежных центрах квалификаций по всему миру. К этой работе будут привлечены лучшие российские и зарубежные специалисты.

В ходе реализации проекта должны быть разработаны и внедрены современные образовательные программы, предусматривающие значительный объем практической подготовки, внедрены новые технологии обучения, учебные заведения будут оснащены современным оборудованием и др. Финансирование проекта только в Ленинградской области из регионального бюджета составляет около 478 млн руб., за счет собственных средств учреждений СПО области — 117,3 млн, из средств работодателей региона — 74,5 млн руб. Кроме того, часть средств должны были выделить МБРР и федеральный бюджет¹.

В 2014 г. работа над проектом была практически закончена, однако финансирования со стороны Всемирного банка не было. Тем не менее уже в 2014 г. проект стартовал. В настоящее время проект не реализуется как отдельный, а является частью другого, более общего проекта «Региональный стандарт кадрового обеспечения промышленного роста», который ведет «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

3.3. Востребованность выпускников на рынке труда

В настоящее время одними из острых проблем среднего профессионального образования являются трудоустройство выпускников СПО, востребованность их на рынках труда. Отмечается существенная диспропорция спроса и предложения, что вызвано как снижением качества образования либо несоответствия его требованиям работодателей, так и неправильным определением количества и специализации обучающихся в учреждениях СПО.

Востребованность выпускников на рынке труда и их трудоустройство по окончании учебного заведения не только свидетельствуют о качестве подготовки специалистов со средним профессиональным образованием тем или иным учреждением СПО, но и являются одновременно показателями деятельности и востребованности самого учебного заведения.

Подготовка кадров, не в полной мере отвечающих требованиям экономики и рынков труда, приводит к невостребованности значительной части выпускников СПО. Так, мониторинг по выявлению мнѐ-

¹ URL: www.lenobl.ru.

ния работодателей — руководителей предприятий о качестве знаний и компетенциях выпускников учреждений среднего профессионального образования, проведенный в 2014 г., показал, что в целом профессиональная подготовка выпускников СПО оценивается в 3,7 балла. Приглашают на работу выпускников СПО лишь 25% предприятий, участвующих в мониторинге, сотрудничали за последний год с учреждениями СПО чуть более трети предприятий¹.

Опрошенные руководители отметили несоответствие качества подготовки специалистов со средним профессиональным образованием требованиям, предъявляемым работодателями, вызванное в том числе снижением уровня компетентности преподавателей учреждений СПО, их недостаточной практической подготовкой, слабым знанием современных технологий и производств. Это усиливается также постоянными изменениями потребности экономики и отдельных отраслей в кадрах определенной специализации, которые в настоящее время происходят достаточно быстро: за последние годы примерно треть специальностей ушла с рынка труда. Однако из-за неперехвативности системы СПО обучение по некоторым из этих специальностей продолжается.

Отсутствие связи между потребностями современной экономики и подготовкой специалистов в учреждениях СПО сказывается не только на востребованности выпускников, но и на отношении к среднему профессиональному образованию со стороны молодежи. Обеспечение подготовки специалистов в учреждениях СПО по наиболее востребованным отраслям экономики и специальностям является и одним из направлений модернизации систем СПО. На эту проблему обратил внимание Президент РФ В. В. Путин в своем Послании 2014 г., отметив, что к 2020 г. минимум в половине этих учреждений подготовка должна вестись по 50 наиболее востребованным и перспективным рабочим профессиям в соответствии с лучшими мировыми стандартами и передовыми технологиями².

В 2015 г. Минтруд России утвердил список топ-50 профессий, требующих среднего профессионального образования. В список, сформированный на основе существующего перечня профессий и специальностей среднего профессионального образования, дополнительно вошли самые популярные и перспективные профессии в мире, согласно компетенции WorldSkills International. По специальностям, входящим

¹ Мониторинг проводился по заказу Минобрнауки России. В опросе приняли участие руководители предприятий шести основных секторов экономики: промышленности, строительства, транспорта, связи, торговли и сферы деловых услуг. Всероссийское совещание «Об основных направлениях развития системы среднего профессионального образования в 2015/16 учебном году» 15 сентября 2015 г. URL: <http://www.forum-mo.ru/>.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. 04.12.2014 г.

в список топ-50, Минобрнауки РФ планирует внедрить в регионах новые формы и стандарты подготовки работников.

В настоящее время подготовлен справочник, в котором содержится более 1600 востребованных на рынке труда, новых и перспективных профессий и специальностей¹. Он разрабатывался при активном участии органов исполнительной власти субъектов РФ. Из общего числа профессий примерно 20% — новые профессии, которые еще не существуют на рынке, однако спрос на них уже сформирован, а более 40% — требуют среднего профессионального образования.

Разработанный документ одобрен Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям. Наличие такого справочника поможет при разработке стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, при составлении прогнозов кадрового обеспечения и кадрового развития отраслей экономики, регионов и отдельных организаций, при решении задач обеспечения соответствия потребности экономики в трудовых ресурсах структуре подготовки кадров, при выборе профессии и направления профессиональной переподготовки и др.

Важно, чтобы создание справочника и списка профессий, требующих среднего профессионального образования, не стало разовым мероприятием. Требуются их периодический пересмотр и актуализация на основе мониторинга рынка труда.

В то же время спрос на новые специальности практически не удовлетворяется, так как, с одной стороны, нет полной картины потребности в новых специальностях, а с другой — учреждения СПО не всегда могут и готовы организовать соответствующее образование. Требуется решение целого комплекса проблем, включающего разработку и введение классификатора специальностей, классификатора образовательных программ, сертификацию этих программ и т.д.

Существенную проблему представляют расхождение между ростом потребности в специалистах со средним профессиональным образованием и отсутствием объективного прогноза такой потребности по отраслям экономики, нерациональное использование таких специалистов, вызванное не до конца проработанными механизмами трудоустройства выпускников учреждений СПО и адаптации их на рынке труда.

Практически во всех субъектах РФ в целях повышения востребованности выпускников учреждений СПО на рынках труда студентам

¹ Список подготовлен Минтрудом и Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Национальным советом и общероссийскими объединениями работодателей и объединениями профсоюзов в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 03.03.2015 г. № 349-р.

во время обучения предоставляются возможности для получения дополнительной рабочей профессии или специальности. Важным направлением повышения востребованности выпускников является введение дуального образования, благодаря которому учащиеся не только приобретают практические навыки, но и в большинстве случаев уже в процессе обучения знакомятся с местом работы.

Кроме того, на решение задачи повышения качества образования направлены проводимые всеми регионами олимпиады профессионального мастерства учащихся, конкурсы, смотры (см. гл. 8 данной монографии). Во многих регионах проводится оценка степени соответствия качества подготовки выпускников СПО требованиям работодателей.

В последние годы в регионах разрабатываются региональные программы по адаптации выпускников учреждений СПО на региональных рынках труда. В 2013 г. программы адаптации действовали в 16 регионах — субъектах РФ. Во многих регионах создаются центры содействия трудоустройству выпускников СПО (по данным на 2013 г., их в регионах было 579), создаются системы информационного обеспечения трудоустройства выпускников¹. Кроме того, действуют кадровые агентства и службы занятости при учреждениях СПО и др. В субъектах РФ, например в Хабаровском и Красноярском краях, в Вологодской, Тамбовской и Смоленской областях и др., действуют региональные банки данных о выпускниках учреждений профессионального образования.

Крайне важно вести постоянную работу по мониторингу и анализу потребности в кадрах и востребованности выпускников СПО, их трудоустройства. Это позволит разрабатывать объективные прогнозы потребности экономики в квалифицированных кадрах определенного уровня образования и специализации. Кроме того, мониторинг дает возможность проведения оценки эффективности самих учебных заведений.

С августа 2015 г. была начата отработка проекта мониторинга занятости выпускников образовательных организаций СПО, в ходе которой анализируются и совершенствуются методика мониторинга, процедуры сбора и обработки сведений и др.

В связи с тем, что среднее профессиональное образование находится в ведении регионов, система мониторинга должна быть построена в каждом регионе. По данным Минобрнауки, начиная с 2016 г. планируется ежегодное проведение данного мониторинга во всех субъектах Российской Федерации².

¹ URL: <http://prof-education.ru/node/6297>.

² Всероссийское совещание по вопросам развития профессионального образования. 15.09.2015 г. URL: <http://www.forum-mo.ru/>.

В ряде регионов активно ведется работа по разработке и принятию нормативных документов, регламентирующих процесс формирования регионального заказа на подготовку кадров СПО. В качестве основы при этом используются данные о потребностях в кадрах соответствующей квалификации и специализации в разрезе отдельных предприятий и секторов экономики. По данным Национального фонда подготовки кадров, в 2013 г. такие регламенты были утверждены в 30 регионах¹.

В результате проблема трудоустройства выпускников учреждений СПО постепенно решается. Так, по данным Минобрнауки России, на 1 января 2015 г. был достигнут установленный на 2014 г. показатель трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций, трудоустроившихся по специальности в течение одного года после выпуска².

Как свидетельствует мониторинг³, проведенный по заказу Минобрнауки России, на начало 2015 г. трудоустроились 63% выпускников, получивших квалификацию квалифицированных рабочих и служащих (НПО), не определились с трудоустройством — 4%, продолжили обучение — 9, призваны в армию — 19%. При этом наибольший процент трудоустроившихся получили специальности (по укрупненным группам специальностей) в авиастроении, приборостроении и оптотехнике — трудоустроились все 100%, в сфере обслуживания — 74, в химической технике и биотехнологиях — 72, в социальных и гуманитарных науках — 71% и 69% соответственно.

Наименьший процент трудоустроившихся (38%) — это выпускники учреждений НПО со специальностью «Здравоохранение», что весьма странно, учитывая спрос на младший и средний медицинский персонал. Выпускников с этой специальностью больше всего и среди тех, кто не определился с трудоустройством (43%, что почти в 10 раз превышает средний процент не определившихся с трудоустройством).

Наибольшее число продолживших образование — те, кто имеет специальности «Экономика и управление» — 23%, «Культура и искусство» — 21, «Здравоохранение» — 16, «Социальные науки» — 14, «Информатика и вычислительная техника» — 14%.

Среди выпускников СПО, получивших квалификацию специалистов среднего звена (СПО), трудоустроились 57%, не определились

¹ URL: <http://prof-education.ru/node/6297>.

² Основные результаты работы Министерства образования и науки Российской Федерации за 2014 г. 22 апреля 2015 г. URL: http://government.ru/dep_news/17744.

³ Мониторинг распределения выпускников учреждений ВПО, СПО, НПО по каналам занятости в разрезе укрупненных групп специальностей (по результатам опросов региональных органов власти и образовательных учреждений профессионального образования). Центр бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета. 2015.

с трудоустройством — 4, продолжили обучение — 17, были призваны в армию — 19%.

Среди специалистов среднего звена наибольший процент трудоустроившихся в здравоохранении — 79%, высока их доля в сфере обслуживания, а также в технологии продовольственных товаров и потребительских продуктов — по 66%, в образовании и педагогике и в авиационной и ракетно-космической технике — по 65%.

Наименьший процент трудоустроившихся (43–46%) — это выпускники со специальностями в сельском и рыбном хозяйстве, металлургии, машиностроении и металлообработке, морской технике, информатике и вычислительной технике.

Среди выпускников — специалистов среднего звена (СПО) 17% решили продолжить обучение. Это почти в 2 раза превышает аналогичную величину среди выпускников — квалифицированных рабочих и служащих (НПО). Наибольшее число продолживших образование среди получивших квалификацию специалистов среднего звена в культуре и искусстве — 40%, в гуманитарных науках — 30, в социальных науках, экономике и управлении, приборостроении и оптотехнике — 22–23%. Наименьшее число продолжающих образование в здравоохранении — 7%, а также в информационной безопасности, энергетике, энергетическом машиностроении и электротехнике, металлургии, машиностроении и металлообработке, авиационной и ракетно-космической технике, морской технике, транспортных средствах, электронной технике, радиотехнике и связи — 10–12%.

В целом ситуация на рынках труда во многих регионах остается достаточно сложной. Как мы уже отмечали, основная причина здесь — значительная диспропорция спроса и предложения. В связи с тем, что рынки труда в регионах, следуя за изменениями в экономике, постоянно меняются, изменяются и требования работодателей к профессиональной подготовке по качеству, структуре специальностей, по уровням подготовки кадров.

Для решения задачи сбалансированности структуры рынка труда и потребностей в кадрах в регионах разрабатываются прогнозы и методики их составления. Так, в Алтайском крае разработан пилотный проект по формированию прогноза потребностей регионального рынка труда в специалистах. В проекте определены направления совершенствования системы мониторинга и прогнозирования потребности экономики края в кадрах необходимой квалификации с учетом отраслевых и региональных приоритетов развития, формирования достоверной аналитической основы для принятия решений о путях и методах обеспечения кадровых потребностей региона.

Отметим, что регионы постепенно переходят от прогнозирования баланса трудовых ресурсов к прогнозированию потребностей в квалифи-

кациях и компетенциях. При прогнозировании учитывается не только широкий круг статистических показателей, но и результаты опросов работодателей. В 2013 г. было создано 27 центров прогнозирования и мониторинга кадровых потребностей региональной экономики. Наилучшие результаты отмечены в Нижегородской области, Красноярском крае, Челябинской и Воронежской областях¹.

На наш взгляд, значительную проблему представляет отсутствие единой методики прогнозирования потребностей на федеральном уровне. Кроме того, требуется разработка механизма учета региональной специфики при прогнозировании потребностей рынка труда и трудовых ресурсов, а также разработка методики актуализации и периодического пересмотра прогнозов исходя из реальной ситуации и изменений в экономике регионов. Следует учитывать также, что развитие института прогнозирования невозможно без совершенствования баз статистических данных, которые в настоящее время для решения этих задач не всегда возможно использовать по причине отсутствия в них многих необходимых данных.

3.4. Изменения структуры среднего профессионального образования в регионах

В последние годы существенно меняется структура среднего профессионального образования в регионах. Отчасти эти изменения вызваны введением нового федерального закона об образовании, которым была изменена сама структура подготовки кадров квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена: упразднена система начального профобразования, в связи с чем образовательные организации НПО вошли в единую систему СПО. Следствиями этого явились слияние учреждений НПО и СПО, частичное закрытие, перепрофилирование и пр.

Существенные изменения в системе СПО произошли и после передачи учреждений среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ. По данным мониторинга изменений в региональных системах среднего профессионального образования, с одной стороны, происходит сокращение общего числа учреждений СПО, а с другой — их укрупнение. Так, по данным Министерства образования Московской области в 2013 г. на территории региона действовало 137 учреждений среднего профессионального образования, в 2014 г. — 113, в 2015 г. — 64. При этом средняя наполняемость их увеличилась

¹ Аналитическая справка о результатах внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>.

с 400 до 600 человек¹. В целом, по данным Минобрнауки РФ, если несколько лет назад среднее число обучающихся в учреждении СПО составляло 350–400 человек, то в настоящее время число учащихся доходит до 1 тыс. студентов².

В регионах реализуются такие новые формы организации обучения, как многофункциональные центры прикладных квалификаций; учебные центры коллективного пользования³; отделения в вузах, осуществляющие среднее профессиональное образование, и др.

В 2014 г. в регионах страны было создано 186 ресурсных центров, в том числе по приоритетным отраслям экономики, 135 высокотехнологичных отраслевых центров профессионального образования для приоритетных отраслей экономики, 115 территориально-отраслевых образовательных кластеров, 138 многопрофильных региональных (территориальных) учреждений среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку кадров для муниципальных образований, субъектов малого и среднего бизнеса⁴.

Учреждения среднего профессионального образования создают свои структурные подразделения на предприятиях и в организациях, что позволяет осуществлять практическую подготовку студентов на базе этих предприятий и организаций. В настоящее время создано более 1600 базовых кафедр учреждений СПО и структурных подразделений колледжей на базе предприятий⁵.

В Москве, Волгоградской области, Краснодарском крае, Республике Хакасия и ряде других регионов созданы многоуровневые образовательные учреждения профессионального образования.

Большое значение для развития и совершенствования системы среднего профессионального образования имеют создаваемые в регионах многофункциональные центры прикладных квалификаций (МЦПК). Эти центры осуществляют образовательную деятельность по реализации программ профессионального обучения и дополнительных профессиональных программ, основанную на взаимодействии и социальном партнерстве учебных организаций, предприятий, работодателей и их организаций, властей на местах. Создание многофункциональных

¹ *Захарова М. Б.*, министр образования Московской области. Опыт модернизации региональной системы среднего профессионального образования на примере Московской области. URL: <http://www.forum-mo.ru/>.

² URL: <http://government.ru/meetings/16836/stenograms/12.02.2015>; http://www.edu.ru/index.php?page_id=5&topic_id=7&sid=33015.

³ В частности, такой центр образован в Ярославской области на базе Химико-технологического лицея.

⁴ Основные результаты работы Министерства образования и науки Российской Федерации за 2014 год. 22 апреля 2015 г. URL: http://government.ru/dep_news/17744/.

⁵ URL: <http://er.ru/news/134149/>.

центров в соответствии с Указом Президента РФ № 599¹ осуществляется в том числе путем преобразования существующих учреждений начального и среднего профессионального образования. МЦПК созданы в Москве и Московской области, в Республике Татарстан, Свердловской области, Воронежской области, Пермском крае, в Липецкой, во Владимирской и в Тульской областях, в Алтайском крае и во многих других регионах страны. Число таких центров непрерывно растет. Так, по итогам 2014 г. в 74 субъектах Российской Федерации действовало 262 многофункциональных центра прикладных квалификаций², а по состоянию на середину 2015 г. создано уже более 300 МЦПК. Например, в Челябинской области их шесть, а по планам Московской области к концу 2016 г. их должно быть 49³. Следует подчеркнуть, что образование, получаемое в этих учебных заведениях, позволяет их выпускникам в дальнейшем работать в высокотехнологичных и инновационных отраслях экономики.

В ряде регионов, на территории которых сконцентрированы учебные, научные, производственные организации и предприятия одного профиля, создаются соответствующие научно-образовательно-производственные кластеры, в состав которых включаются и учреждения среднего профессионального образования. Развитие кластеров дает возможность не только эффективнее использовать ресурсы учреждений системы профессионального образования — кадровые, материально-технические, финансовые и др., но и в полной мере задействовать механизмы государственно-частного партнерства.

По данным Национального фонда подготовки кадров, в 2013 г. такие кластеры были созданы в 24 из 30, т.е. в 80% пилотных регионах — субъектах Российской Федерации, осуществляющих в рамках Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) свои региональные программы модернизации по приоритетным отраслям экономики. Среди этих регионов Красноярский край, Нижегородская, Новосибирская, Липецкая, Калужская, Воронежская, Тамбовская и Ярославская области, Удмуртская Республика и др.⁴

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

² Основные результаты работы Министерства образования и науки Российской Федерации за 2014 год. 22 апреля 2015 г. URL: http://government.ru/dep_news/17744.

³ URL: http://op74.ru/index.php?ELEMENT_ID=4098; <http://www.forum-mo.ru/>.

⁴ Аналитическая справка о результатах внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации. Национальный фонд подготовки кадров. Аналитический материал. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>.

3.5. Сотрудничество учреждений среднего профессионального образования с работодателями, региональными и местными органами управления

Практика показывает, что развитие региональных систем СПО, повышение качества среднего профессионального образования, обеспечение соответствия подготавливаемых квалифицированных рабочих и специалистов потребностям региональных рынков труда и решение других задач, стоящих перед средним профессиональным образованием, невозможно без взаимодействия и сотрудничества учреждений среднего профессионального образования с работодателями и профессиональными сообществами, с региональными и местными органами управления. Это важно как для решения общих задач, так и для концентрации ресурсов. Особую значимость и актуальность такое сотрудничество приобретает в условиях дефицита бюджета.

Сотрудничество необходимо всем участникам взаимодействия. Учреждениям среднего профессионального образования оно позволяет получить необходимые ориентиры по потребности в специалистах, а также помощь в решении многих вопросов, таких как совместная разработка программ, организация практики учащихся, материально-техническая и финансовая помощь. Предприятия и организации, расположенные в регионе, заинтересованы как в наличии квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, так и в создании инфраструктуры СПО, которая позволит готовить необходимых работников, ориентированных на бизнес, работающий в регионе. Региональные же власти решают находящиеся в их ведении проблемы образования и трудоустройства молодежи в регионе, развития экономики за счет развития производств, модернизации предприятий и пр. В силу этого сотрудничество образования, бизнеса и органов власти становится одним из основных принципов развития региональных систем подготовки профессиональных кадров.

Анализ практики сотрудничества образовательных учреждений среднего профессионального образования с предприятиями и организациями регионов позволяет выделить конкретные проблемы и задачи, которые наиболее эффективно решаются при организации взаимодействия.

Это, например, **соответствие подготовки специалистов потребностям рынка труда**. Например, в Самарской области организовано изучение и прогнозирование кадровых потребностей экономики региона на основе опроса работодателей. Прогноз профессиональной структуры кадровой потребности рынка труда является исходным материалом для формирования заказа на подготовку кадров для обеспечения перспективных потребностей региональной экономики. Практика формирования регионального заказа на подготовку кадров в системе среднего профессионального образования в соответствии с потреб-

ностями регионального рынка труда отработана в Тульской области. Мероприятия в части формирования государственного заказа на подготовку кадров с учетом потребности предприятий осуществляются в Астраханской области.

Важным направлением сотрудничества системы образования и работодателей является **участие предпринимателей в разработке и обновлении образовательных программ**, соответствующих потребностям экономики и задачам инновационного развития и модернизации, а также в **разработке стандартов среднего профессионального образования**, в том числе стандартов на перспективу, в **разработке механизмов перевода требований работодателей к работникам в образовательные стандарты**. Взаимодействие учреждений среднего профессионального образования и работодателей делает возможным более полный учет требований работодателей по программам и содержанию подготовки учащихся СПО, облегчает процесс корректировки программ в соответствии с требованиями рынка труда. Упрощается получение информации о потребностях на рынке труда, что положительно сказывается как на подготовке учащихся, так и на их трудоустройстве, в процессе обучения значительно увеличивается доля практической подготовки в условиях реального производства, что в дальнейшем облегчает выпускникам быструю адаптацию на рабочих местах.

Совместно с работодателями осуществляется разработка основных и дополнительных профессиональных образовательных программ СПО, в том числе по приоритетным направлениям подготовки, с учётом потребностей регионального рынка труда. Такая совместная деятельность организована в Ростовской, Саратовской, Свердловской, Ярославской, Волгоградской и Нижегородской областях, Краснодарском крае и других регионах. В ряде регионов, как уже отмечено, организован мониторинг требований работодателей. В Ростовской области при разработке новых профессиональных образовательных программ и корректировке действующих учитываются результаты итоговых аттестаций, которые предварительно обсуждаются представителями образовательных организаций совместно с работодателями.

Во многих регионах работодатели принимают участие в определении требований к квалификации учащихся и выпускников учреждений СПО. Так, в 2013 г. только среди регионов, участвующих в реализации Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО), в 24 субъектах РФ определены и учтены требования, предъявляемые работодателями к квалификациям и компетенциям выпускников (в 2011 г. таких регионов было всего лишь восемь)¹.

¹ Аналитическая справка о результатах внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>.

Тесное взаимодействие существует в регионах по вопросам **подготовки специалистов с СПО и их трудоустройству**. Например, в Саратовской, Тульской и Ярославской областях заключаются договоры на подготовку квалифицированных работников по определенным профессиям (специальностям) или для определенных предприятий, а также заключаются договоры на трудоустройство выпускников. Аналогичные соглашения действуют и в других регионах.

Кроме того, совместное участие образовательных организаций, предприятий и региональных органов, отвечающих за образование, необходимо при **совершенствовании оценки качества образования, создании региональных систем оценки качества подготовки специалистов**. Так, в Республике Татарстан и Саратовской области внедряется независимая оценка результатов образовательной деятельности организаций СПО, формируется региональная система независимой оценки качества подготовки квалифицированных рабочих и специалистов через механизмы профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, сертификации профессиональной квалификации. Во Владимирской, Ярославской и Белгородской областях представители предприятий принимают участие в проведении государственной итоговой аттестации обучающихся. В Ростовской, Белгородской и Ярославской областях ведется работа по совершенствованию содержания и процедуры итоговой аттестации выпускников. Во всех учреждениях СПО председателями государственных экзаменационных комиссий по итоговой аттестации выпускников являются представители работодателей.

Не менее важно участие предприятий региона и работодателей в процессе обучения и в **организации производственной практики учащихся в процессе обучения**. В Ростовской, Саратовской, Владимирской, Ярославской, Курганской и Нижегородской областях, Республике Башкортостан и других регионах обучение организовано с участием работодателей, внедряются формы интегрированной подготовки кадров с участием предприятий. На предприятиях создаются учебные рабочие места, организованы учебные участки для проведения практикоориентированного обучения студентов, для внедрения дуального обучения, организуются стажировки преподавателей и мастеров производственного обучения на высокотехнологичных производствах. К учебному процессу привлекаются специалисты, имеющие опыт профессиональной деятельности в соответствующей отрасли экономики.

Развитие сотрудничества способствует **обновлению материальной базы учреждений СПО, оснащению их новейшим оборудованием**. Во многих регионах на основании заключенных соглашений и договоров о сотрудничестве предприятия закупают для учреждений СПО оборудование, создают в них современные лаборатории, мастерские, пополняют библиотечные фонды учебной и методической литературой. В неко-

торых регионах во время пребывания учащихся на производстве работодатели обеспечивают их средствами обучения и расходными материалами, доставкой на предприятие, питанием, при необходимости специальной одеждой. В Республике Татарстан отдельные профессиональные образовательные организации размещены в оборудованных зданиях и на площадях, арендуемых у базовых предприятий-партнеров как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Формы сотрудничества могут быть самыми разными — например, создание советов при губернаторах по развитию профессионального образования. Такие советы (комиссии, рабочие группы) имеются практически во всех субъектах РФ. В их состав входят и представители региональных и местных органов управления, и работники сферы образования, и работодатели, и представители их сообществ.

Деятельность советов направлена на организацию взаимодействия в процессе развития и модернизации системы среднего профессионального образования в регионах. Эти советы должны обеспечивать сотрудничество и координацию всех заинтересованных сторон при решении таких задач, как определение приоритетов и планирование деятельности в области подготовки профессиональных кадров, определение и периодический пересмотр перечня наиболее востребованных профессий и специальностей, участие в работе по анализу рынка труда, по прогнозированию потребностей в кадрах на региональном рынке труда и определению контрольных цифр приема в учреждения СПО, а также участие в формировании государственного задания на подготовку кадров по различным специальностям и уровням образования.

С целью обеспечения взаимодействия образовательных организаций СПО и предприятий в регионах принимаются соответствующие документы. Например, в Ростовской области принят специальный закон, который регламентирует вопросы подготовки специалистов в организациях профессионального образования с учетом требований работодателей, вопросы привлечения дополнительных ресурсов (материально-технических, кадровых и финансовых) работодателей, вопросы обеспечения мер социальной поддержки учащихся и др.¹ В рамках данного закона заключены долгосрочные договоры с предприятиями о сотрудничестве, в том числе об организации практического обучения и производственной практики на базе предприятий.

Широко распространены такие формы взаимодействия, как заключение договоров на подготовку кадров и трудоустройство выпускников

¹ Областной закон Ростовской области от 29.09.2009 г. № 290-ЗС «О взаимодействии областных государственных профессиональных образовательных организаций и работодателей в сфере подготовки и трудоустройства рабочих кадров и специалистов» (в ред. областного Закона Ростовской области от 07.05.2014 г. № 156-ЗС).

профессиональных образовательных организаций, на организацию производственной практики, на участие в разработке и адаптации программ обучения, на организацию стажировки мастеров производственного обучения и преподавателей специальных дисциплин учреждений СПО на предприятиях региона, на оказание помощи в пополнении учебно-методического и материально-технического оснащения профессиональных образовательных организаций, оказание финансовой или материально-технической помощи со стороны работодателей и др. Договоры (соглашения) о взаимодействии и сотрудничестве заключены в Астраханской, Владимирской, Вологодской, Самарской, Свердловской, Тульской и Ярославской областях, Краснодарском крае и многих других регионах. В Московской области, по данным регионального Министрства образования, заключено более 270 соглашений о сотрудничестве и 30 договоров государственно-частного партнерства, согласно которым созданы учебные полигоны, терминалы, цеха, лаборатории в учреждениях СПО, на предприятиях региона созданы учебные лаборатории, цеха, полигоны, базовые кафедры. Привлечено средств предприятий в сумме более 145 млн руб. В учреждениях СПО было обучено 344 сотрудника предприятий, а на предприятиях прошли стажировку более 200 преподавателей и 180 мастеров производственного обучения¹.

Практика показала, что наиболее эффективной и полной формой сотрудничества является государственно-частное партнерство (ГЧП), предусматривающее привлечение ресурсов как от государства, так и от предпринимателей для решения общих задач. Стратегия развития системы подготовки профессиональных кадров² рассматривает некоторые инструменты ГЧП в целях концентрации ресурсов, например, при реализации концессионных соглашений. В целом введение механизмов ГЧП регулируется законами РФ³. Примером ГЧП являются многофункциональные центры прикладных квалификаций (МЦПК), о которых сказано выше. Эти центры позволяют решать те задачи, которые не могут быть реализованы в обычных учреждениях СПО, а также задачи повышения качества образования. Источниками финансирования создания МЦПК являются средства бюджетов субъектов РФ, средства работодателей и образовательных организаций.

¹ *Захарова М. Б.* Опыт модернизации региональной системы среднего профессионального образования на примере Московской области. URL: <http://www.forum-mo.ru/>.

² Стратегия развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций на период до 2020 года. Одобрена коллегией Минобрнауки России (протокол от 18.07.2013 г. № ПК-5вн).

³ См.: Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ; Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г., с изм. от 19.12.2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации»; Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 19.12.2016 г.) «О некоммерческих организациях»; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ и др.

Некоторые регионы используют механизмы государственно-частного партнерства в среднем профессиональном образовании наиболее активно. Так, в Московской области заключено 30 договоров государственно-частного партнерства¹. В Челябинской области промышленной группой металлургического комплекса России — **ЧТПЗ (Челябинский трубопрокатный завод)** на базе Первоуральского металлургического колледжа создан современный образовательный центр в Свердловской области. Из общей стоимости центра более 1 млрд руб. существенную часть составляют инвестиции ЧТПЗ².

Несмотря на всю важность сотрудничества учреждений СПО, предприятий региона, органов власти, отвечающих за образование, далеко не все вопросы такого взаимодействия проработаны. Требуется всемерно расширять участие работодателей во всех процессах совершенствования региональных систем СПО, причем на всех этапах подготовки профессиональных кадров, начиная с профориентации учащихся и до трудоустройства выпускников учреждений СПО. Кроме того, надо привлекать их и к участию в управлении региональными системами профобразования.

3.6. Дуальное образование

Нехватка кадров нужного уровня образования и квалификации сказывается не только на деятельности предприятий, расположенных в регионе, но и на развитии всей экономики региона, так как отсутствие необходимых кадров существенно влияет на инвестиционный климат регионов, снижает их инвестиционную привлекательность, сдерживает приход инвесторов, а значит, и инвестиций в экономику.

Проблема нехватки квалифицированных кадров, подготавливаемых организациями среднего профессионального образования, усугубляется несоответствием между знаниями и практическими навыками выпускников учреждений среднего профессионального образования и запросами рынка труда. Выпускники учреждений СПО во многих случаях не обладают требуемыми практическими навыками. Как уже говорилось выше, требования к работникам и специалистам меняются очень быстро, во многих случаях быстрее, чем перестраивается система СПО.

Одним из направлений решения данной проблемы и модернизации системы СПО является переход к новым моделям образования, ориентированным на практику. Наиболее перспективна такая форма профессионального образования, как дуальное образование, при котором

¹ Всероссийское совещание «Об основных направлениях развития системы среднего профессионального образования в 2015/16 учебном году». 15 сентября 2015 г. URL: <http://www.forum-mo.ru/>.

² URL: http://op74.ru/index.php?ELEMENT_ID=4098.

теоретическая часть программы осваивается учащимися в аудитории, а практическая — на рабочем месте на предприятии. Важность такой формы обучения отметил Президент РФ В. В. Путин в своем выступлении на Петербургском международном экономическом форуме 2015 г.

В настоящее время обучение в большинстве учреждений СПО проходит без практики на предприятиях и в организациях. Отсутствие такой практики не позволяет учащимся получить представления о реальных требованиях, которые будут предъявляться к ним на будущей работе. Кроме того, зачастую устаревшие технологии, материально-техническая база и оборудование, которые используются в организациях СПО, не позволяют учащимся получить образование на современном уровне. Об этом свидетельствует, в частности, последнее место, занятое нашими участниками в 2013 г. на мировом чемпионате WorldSkills International (WSI)¹. В мире регулярно проводится большое количество мероприятий под брендом WSI: региональные и национальные первенства, континентальные чемпионаты и раз в два года — мировой чемпионат. На этих соревнованиях российские учащиеся зачастую сталкиваются с неизвестным для них оборудованием и новыми задачами, которые они не всегда умеют решать.

В то же время само присоединение в 2012 г. России к WorldSkills International и участие россиян в его чемпионатах является положительным фактом. WSI развивает профессиональные навыки и компетенции, а также формирует профессиональные стандарты в представленных на чемпионате профессиях. Поскольку стандарты формируются профессиональным сообществом и лучшими экспертами-практиками из разных стран, то они становятся критерием международного уровня подготовки кадров. После вступления в WSI Россия получила в свое распоряжение профстандарты, по которым можно готовить специалистов и высококвалифицированных рабочих, отвечающие требованиям 66 стран мира. В связи с этим участие в конкурсах WorldSkills открывает перед молодыми специалистами определенные перспективы работы в любой стране. Практика подтверждает, что нередко после соревнований работодатели из разных стран предлагают участникам работу.

¹ WorldSkills International (WSI) — международное движение. Его цель — популяризация рабочих профессий, повышение статуса и стандартов профессиональной подготовки и квалификации по всему миру. WSI обеспечивает экспертную оценку, разработку и формирование мировых профессиональных стандартов рабочих специальностей в промышленности и секторе обслуживания. В движение WSI входят 72 страны. Оно организует в различных странах конкурсы профессионального мастерства для молодых специалистов. Чемпионаты WorldSkills проходят раз в два года в различных странах и являются важнейшим событием в области повышения профессиональной подготовки и совершенствования мастерства. Россия присоединилась к международному движению WSI в 2012 г. и стала 60-й страной-участницей.

Среди регионов России, присоединившихся к этому движению, Москва, Санкт-Петербург, Вологодская, Воронежская, Кемеровская, Костромская, Волгоградская, Владимирская, Московская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Томская, Калужская, Иркутская, Челябинская, Свердловская, Тюменская и Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Красноярский, Приморский и Пермский края, республики Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Крым, Краснодарский и Ставропольский края. В настоящее время таких субъектов РФ более 50, в них проводятся региональные конкурсы WSI, победители которых участвуют во всероссийских конкурсах.

В 2014 г. распоряжением Правительства РФ от 09.07.2014 г. № 1250-р¹ был утвержден план мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест на 2014–2018 гг., в котором в числе прочих мероприятий было предусмотрено проведение региональных и национальных чемпионатов профессионального мастерства WorldSkills Russia и увеличение числа регионов, присоединившихся к этому движению.

В рамках движения проведено 15 региональных чемпионатов: в Ульяновской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Саха (Якутия), Республике Чувашия, Тверской области, Республике Татарстан, Республике Марий Эл, Свердловской области, Республике Северная Осетия — Алания, Челябинской области, Кемеровской области, Самарской области, Республике Мордовия, Хабаровском крае.

I Национальный чемпионат WorldSkills Russia-2013 состоялся в Тольятти. В нем приняли участие более 300 учащихся учреждений СПО, которые стали победителями в региональных конкурсах. В 2014 г. в Казани прошел II Национальный чемпионат рабочих профессий WorldSkills Russia-2014 г., а в 2015 г. там же состоялся III Национальный чемпионат WorldSkills Russia.

Субъекты Российской Федерации, как те, в которых проводятся чемпионаты, так и просто направляющие на них свои команды, тщательно отслеживают результаты и анализируют направления, по которым нужно усилить подготовку учащихся. Отмечено, что на этих чемпионатах регионы соревнуются между собой, а рейтинг их участия в движении WorldSkills уже стал одним из индикаторов развития промышленности и уровня профессионального образования в регионе².

¹ Распоряжение Правительства РФ от 09.07.2014 г. № 1250-р «О плане мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест».

² URL: <http://asi.ru/staffing/worldskills/>.

В июле 2013 г. сборная команда России приняла участие в чемпионате мира WorldSkills International в Лейпциге в Германии, а в августе 2015 г. — в международном чемпионате Worldskills Competition-2015 в Сан-Паулу в Бразилии. В соревнованиях участвовали команды из 70 стран мира. Россию представляли 32 участника из 13 регионов. По итогам соревнований сборная России заняла 14-е место в общекомандном зачете, улучшив на 27 позиций результат чемпионата 2013 г. в Лейпциге и завоевав шесть медалей «За высшее мастерство» (Medallions of Excellence).

Международный чемпионат WorldSkills Championship в 2019 г. пройдет в Казани, о чем подписано соответствующее распоряжение¹.

Результаты участия в мировых чемпионатах позволяют выявлять слабые места в сфере профессионального образования и разрабатывать меры по совершенствованию системы СПО, об эффективности которых будут свидетельствовать результаты следующих конкурсов. Для этого необходимо создание соответствующей системы мониторинга.

С целью учета результатов конкурсов WorldSkills Президентом РФ было дано поручение Правительству РФ о создании системы мониторинга качества подготовки кадров, учитывающей в качестве одного из критериев результаты участия региональных и отраслевых команд в национальном чемпионате «Ворлдскиллс Россия»².

Кроме того, Президент РФ дал ряд поручений по результатам встречи с членами национальной сборной по профессиональному мастерству. Поручения направлены на решение таких вопросов, как: проведение мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам WorldSkills в 2019 г. в Казани, формирование инфраструктуры для подготовки национальной сборной России; изучение лучших мировых практик подготовки национальных сборных для участия в международных соревнованиях по стандартам WorldSkills, формирование соревновательной и деловой программы мирового чемпионата по профессиональному мастерству, проведение отраслевых чемпионатов по профессиональному мастерству, создание Всероссийского учебно-тренировочного центра профессионального мастерства, а также межрегиональных центров компетенций и специализированных центров компетенций, аккредитованных по стандартам WorldSkills в каждом субъекте РФ, и др.³

¹ Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2015 г. № 2429-р «Об образовании организационного комитета по подготовке и проведению мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в Казани в 2019 г.

² Перечень поручений Президента Российской Федерации от 05.12.2014 г. № Пр-2821.

³ Перечень поручений по итогам встречи Президента Российской Федерации с членами национальной сборной России по профессиональному мастерству от 21.09.2015 г. № Пр-1921.

В целях развития профессионального образования в соответствии со стандартами WorldSkills и повышения роли профессиональной подготовки кадров в социально-экономическом развитии страны в 2014 г. был создан союз «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Ворлдскиллс». Данная организация представляет Россию в международной организации WorldSkills International и является базовым центром профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров в России¹.

О важности и эффективности участия в движении WorldSkills свидетельствует то, что в регионах, где начинает развиваться это движение, наблюдается рост интереса молодежи к среднему профессиональному образованию, что проявляется в увеличении количества абитуриентов и увеличении конкурсов при поступлении в учреждения СПО.

Участие российской команды в чемпионатах WSI показало, что наши участники не всегда готовы к тем заданиям, которые предлагались на соревнованиях, а также то, что в России мало внимания уделяется организации рабочего места, подбору инструментов. Кроме того, в полной мере стало очевидным, что качество подготовки и квалификация участников в существенной мере зависят от квалификации преподавательского состава учреждений СПО, от тренеров, которые готовили их к чемпионатам. Так, на конкурсе JuniorSkills в рамках II Национального чемпионата WorldSkills Hi-Tech, прошедшем в 2015 г. в Екатеринбурге², лучшие результаты показали те участники, которых готовили наставники с предприятий. Это лишний раз подтверждает эффективность и перспективность дуального образования, которое является наиболее распространенной формой профессионального образования и подготовки кадров во многих странах мира. Дуальная система позволяет устранить имеющийся в настоящее время разрыв между теоретической подготовкой учащихся и получением ими практических навыков, осваивать практическую часть образования непосредственно на рабочем месте, т.е. в большинстве случаев на месте своей будущей работы. Предприятия, участвующие в реализации такой формы образования, получают готовых специалистов, обученных в соответствии с их требованиями. Поэтому работу в этом направлении необходимо развивать и включать в нее все большее число учреждений среднего профессионального образования.

Эта форма образования уже реально работает в ряде регионов России. Например, в Калужской области, где организован автомобильный

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.10.2014 г. № 1987-р (ред. от 26.11.2015 г.) «Об учреждении союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Ворлдскиллс».

² WorldSkills Russia 2015. URL: <http://worldskills-ekb.ru/media/news/07.11.2015/>.

кластер крупнейших производителей — Volkswagen, Peugeot Citroen, Mitsubishi Motors, Volvo, практическая часть обучения студентов местного колледжа по подготовке специалистов для автомобильной промышленности проходит непосредственно на местах, где они будут в дальнейшем работать. В Челябинской области студенты Первоуральского металлургического колледжа проходят практику на Челябинском трубопрокатном заводе — месте их будущей работы. В большинстве учебных заведений системы СПО Новосибирской области в рамках дуальной модели образования 70% учебного времени учащиеся проводят на реальных рабочих местах¹. К сожалению, таких примеров пока еще немного.

Координировать внедрение дуального образования в России было поручено автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» (АСИ)². В 2013 г. агентство провело конкурс среди регионов, которые выразили готовность развивать на территории систему дуального образования. На конкурс для участия в системном проекте «Подготовка рабочих кадров, соответствующих требованиям высокотехнологичных отраслей промышленности, на основе дуального образования» подали заявки 23 региона, из которых для дальнейшего осуществления пилотных проектов были выбраны десять. Из них пять регионов — Калужская, Ульяновская и Ярославская области, Красноярский и Пермский края — объявлены победителями конкурса. Эти регионы будут непосредственно отрабатывать проект. Пять регионов — Республика Татарстан, Свердловская, Волгоградская, Московская и Нижегородская области — финалисты конкурса, апробация модели дуального образования в которых будет осуществляться при сопровождении процесса «Агентством стратегических инициатив» на основе специальных соглашений. В 2015 г. к реализации проекта присоединились Белгородская, Самарская и Тамбовская области. Кроме того, вне конкурса Приморский край получил статус специального проекта АСИ, а Самарская область — статус спецпроекта Российско-германской внешнеторговой палаты. В настоящее время в проекте участвуют 13 регионов.

Свердловская и Калужская области, имеющие существенный опыт в реализации системы дуального образования на своих территориях, стали «регионами-менторами». Они будут оказывать методическую помощь регионам, участвующим в пилотном проекте по реализации дуального образования.

¹ URL: <http://www.mintrud.nso.ru/news/2642>.

² Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», учреждена Правительством РФ в 2011 г. URL: <http://www.asi.ru/>.

Основными задачами проекта являются разработка, апробация, внедрение и распространение моделей дуальной системы обучения в пилотных регионах, разработка моделей участия предприятий в финансировании и реализации программ подготовки профессиональных кадров, моделей и форматов сетевого взаимодействия образовательного учреждения и предприятия в подготовке кадров¹.

Для успешной реализации проекта создана **межведомственная рабочая группа, в которую вошли** представители АСИ, Минобрнауки России, Минтруда России, Минэкономразвития России, Минпромторга России, Торгово-промышленной палаты РФ, Федерального государственного автономного учреждения «Федеральный институт развития образования», Всемирного банка, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». В регионах для управления проектом созданы специальные коллегиальные органы.

В целом в проекте участвуют 105 учебных заведений и 1005 предприятий, в том числе ОАО «Информационные спутниковые системы имени академика М. Ф. Решетнева», Завод экспериментального машиностроения ОАО «Ракетно-космическая корпорация «Энергия», ОАО «Производственное объединение «Баррикады», ОАО «Научно-производственное объединение «Сатурн», Закрытое акционерное общество «Авиастар-СП», ОАО «Татнефть», ОАО «Пермский моторный завод», ОАО «Первоуральский новотрубный завод», ОАО «Выксунский металлургический завод», ОАО «Волжский трубный завод», предприятия группы «ГАЗ», ООО «Фольксваген Груп Рус» и др.

С целью увеличения практической составляющей реализации образовательных программ дуальной модели обучения **внесены изменения в 19 федеральных государственных образовательных стандартов**. При участии работодателей разработаны **квалификационные требования к выпускнику**, разработаны (модернизированы) образовательные программы, обновлена материально-техническая база проекта, проведено обучение производственного и педагогического персонала, разработаны нормативно-правовые документы для реализации проекта. Произведен отбор студентов в группы обучения по дуальной модели.

С сентября 2014 г. в регионах — участниках проекта в профессиональных образовательных учреждениях началось обучение почти 21 тыс. студентов по дуальной модели по разработанным под требования работодателей образовательным программам, на предприятиях за студентами закреплено более 5600 наставников, задачей которых является в том числе адаптация студентов к производственной деятельности и корпоративной культуре.

На заключительном этапе запланированы проведение анализа хода реализации проекта и разработка рекомендаций по совершенствованию

¹ URL: <http://asi.ru/staffing/dualeducation/>.

нию системы управления профессиональным образованием в регионах, по необходимым изменениям и дополнениям в нормативно-законодательных документах и процедурным изменениям, а также рекомендациям для распространения проекта в других регионах.

Как мы уже отмечали, основой дуального образования являются организации в процессе подготовки кадров с СПО совместной деятельности и совместного финансирования самих учреждений среднего профессионального образования, предприятий — будущих работодателей, заинтересованных в квалифицированном персонале, и региональных органов власти, заинтересованных в развитии экономики и повышении уровня жизни в регионе.

Однако, несмотря на обсуждаемую много лет проблему необходимости взаимодействия учебных заведений среднего профессионального образования и предприятий, решается она крайне медленно. Вопросы кооперации, включая организацию практики, стажировки, софинансирования подготовки специалистов, участия работодателей в разработке стандартов и программ обучения, в оценке качества образования и т.п., системно не решены, не разработаны соответствующие нормативно-правовые и методические документы, что мешает широкому распространению дуального образования.

Одной из основных проблем внедрения дуального образования является не всегда существующая заинтересованность и мотивация предприятий принимать участие в организации и реализации обучения. Препятствие здесь представляет необходимость существенных затрат при организации на предприятии практической части дуального образования. Требуются дополнительные механизмы мотивации предпринимателей к участию в такой форме образования, с тем чтобы заинтересовать предприятия активно принимать участие в ее развитии. Необходимо на законодательном уровне закрепить положения по мотивации предприятий к участию в практикоориентированной модели подготовки кадров.

Другой проблемой, стоящей перед дуальным образованием, является отсутствие педагогических кадров современного уровня, обладающих соответствующими знаниями и компетенциями и способных осуществлять подготовку квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена в соответствии с новейшими технологиями и мировыми стандартами. Однако в настоящее время подготовка педагогических кадров, работающих в системе среднего профессионального образования, зачастую не соответствует современным требованиям экономики и рынка труда. Необходимо, чтобы преподаватели теоретической части программы были подготовлены к преподаванию новых инновационных знаний так же, как практики, обучающие студентов учреждений среднего профессионального образования непосредственно на местах ин-

новационных производств. Это, в свою очередь, требует существенного обновления действующей системы подготовки педагогических кадров для организаций среднего профессионального образования.

Кроме того, проблему представляют недостаточная разработанность нормативно-правовой базы дуального образования, отсутствие разработанных механизмов взаимодействия и сотрудничества образовательных учреждений, предпринимателей и органов власти при решении проблем модернизации СПО и механизмов государственно-частного партнерства в среднем профессиональном образовании, о чем говорилось выше.

Выводы

Развитие среднего профессионального образования, ориентация его на подготовку высококвалифицированных работников в современных высокотехнологичных отраслях позволяют решить и такую важную для регионов задачу, как повышение их инвестиционной привлекательности за счет подготовки рабочих кадров, соответствующих требованиям высокотехнологичных отраслей промышленности. Это делает возможным не только развитие этих отраслей в конкретных регионах, но и привлечение в них инвестиций.

Проведенный анализ показывает, что в последние годы в регионах страны происходят значительные институциональные изменения в системе среднего профессионального образования, направленные на создание системы профессионального образования, отвечающей современным требованиям, увеличение вклада профессионального образования в развитие экономики регионов, подготовку квалифицированных кадров в соответствии с запросами региональных рынков труда.

Однако требуется дальнейшая работа по совершенствованию системы СПО. Не до конца решены такие вопросы, как организация и проведение систематического анализа изменений и оценке перспектив на рынке труда с целью обеспечения соответствия квалификаций выпускников требованиям экономики, разработка механизмов ответственности учреждений профессионального образования за конечные результаты образовательной деятельности, создание полноценного института независимой оценки качества профессионального образования и т.д. Следует продолжить работу по дальнейшему развитию новых форм и технологий обучения, ориентированных на практику, в первую очередь дуального образования.

Нужно усилить связи учреждений среднего профессионального образования с работодателями, государственными органами в развитии региональных систем СПО, совершенствовать формы и механизмы участия работодателей в решении вопросов образовательной деятельности, привлекать потенциальных работодателей к разработке и обнов-

лению стандартов и образовательных программ в соответствии с потребностями развития экономики, к организации производственной практики, к развитию инфраструктуры и материальной базы учреждений СПО. Необходимы разработка модели и механизмов государственно-частного партнерства в области подготовки кадров со средним профессиональным образованием, принятие соответствующих нормативно-законодательных документов и создание условий для внедрения ГЧП в образовании в регионах.

Решение всех этих вопросов направлено на построение современной, полноценной и эффективной системы среднего профессионального образования в регионах страны, которая позволит обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров, отвечающих потребностям рынка труда и способных работать в условиях инновационной экономики.

Г Л А В А 4

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РАЗВИТИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Главное конкурентное преимущество любого региона связано с развитием человеческого капитала, с повышением уровня высшего образования. Недостаток кадрового потенциала, в первую очередь в сфере научно-инновационной деятельности, является одним из сдерживающих факторов при создании новых высокотехнологических производств и реализации крупных инвестиционных проектов, составляющих основу экономического развития страны.

Государственные задачи в области модернизации высшего образования не могут быть решены без активного участия регионов РФ. Конституция РФ рассматривает вопросы образования как находящиеся в сфере совместного ведения федерального и регионального законодательства. Определенная сфера правового регулирования в рамках образовательных правоотношений, находящаяся в компетенции субъектов РФ, потенциально способна повлиять на состояние инвестиционных и интеграционных процессов.

Одной из основных задач органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ является выявление и раскрытие потенциала развития каждого региона с целью максимального использования имеющихся преимуществ.

4.1. Законодательное обеспечение высшего образования в регионах РФ

Разграничение предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти устанавливаются Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

С принятием в 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» существенные изменения произошли в отношении полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере образования. В ст. 29 Федерального

закона указывается на то, что к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ в сфере образования относятся: принятие законов и иных нормативно-правовых актов субъекта РФ; установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансового обеспечения образовательных учреждений; разработка и реализация региональных программ развития образования; участие в разработке на основе государственных стандартов образовательных программ с учетом региональных, национальных и этнокультурных особенностей и т.д.¹ Закрепленные полномочия региональных органов государственной власти в сфере образования призваны дополнить Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации».

Поддержка региональных законодательных инициатив может способствовать ускорению процессов урегулирования отношений в сфере образования в условиях реформирования. Как известно, муниципальное образовательное право представляет собой систему нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией в рамках полномочий муниципальной власти в области образования. В Федеральном законе № 273-ФЗ присутствует норма о том, что в городских округах могут создаваться образовательные организации высшего образования муниципального подчинения.

В условиях динамично меняющегося общества система высшего образования, призванная готовить квалифицированные и компетентные кадры для отраслей экономики регионов, не может оставаться неизменной. Общефедеральные стандарты и требования в области образования едины для всех регионов РФ, но в каждом регионе, имеющем свою экономическую, национальную и социально-экономическую специфику, они отражаются в местном законодательстве с учетом этой специфики, которая в каждом субъекте РФ в дополнение к Федеральному закону регулируется региональным законом. К моменту принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» подавляющее большинство субъектов РФ (более 60) уже имели региональные законы об образовании.

Необходимо отметить, что с принятием Федерального закона № 273-ФЗ началась переработка действующих законов и нормативных правовых актов регионов РФ, муниципальных правовых актов по вопросам образования, был разработан **проект модельного закона «Об образовании в субъекте Российской Федерации»**. В соответствии с этим законом органами государственной власти субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные права и меры социальной поддержки

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации».

обучающихся, а их финансовое обеспечение осуществляется за счет ассигнований бюджета региона, которые устанавливаются законодательными актами регионов. Законопроект ориентирован на удовлетворение региональных нужд в высококвалифицированных специалистах, а также нужд населения региона в образовательных услугах и т.д.¹ Среди законов и иных нормативно-правовых актов, применяемых субъектами РФ с целью регулирования образовательных отношений, можно выделить нормативные правовые акты, регулирующие общие вопросы образовательной деятельности в конкретном регионе.

Законом г. Москвы от 20.06.2001 г. № 25 (ред. от 24.06.2015 г.) «О развитии образования в городе Москве», как и во всех регионах РФ, регулируются формы участия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в развитии образования; осуществляется разработка московских государственных программ развития образования; говорится об общественных и попечительских советах, о мерах социальной поддержки, поддержке экспериментальной и инновационной деятельности, финансовых расходах в области образования и т.д.

Законом Московской области от 30.04.2009 г. № 41/2009-ОЗ «Об образовании» были закреплены основы построения и деятельности системы образования и принципы экономической политики в области образования, представлены источники финансового обеспечения образовательной деятельности, оговорены условия предоставления субвенций и т.д. А Законом Московской области от 27.07.2013 г. № 94/2013-ОЗ «Об образовании» установлено нормативно-правовое регулирование образования МО, определены особенности построения и деятельности системы образования в МО и т.д.

В Законе Воронежской области от 27.12.2000 г. № 202-П-ОЗ «Об образовании» указывалось на содействие органов государственной власти области развитию сети профессиональных образовательных учреждений и их филиалов, а также созданию на территории области образовательных (научно-образовательных) округов на базе государственных университетов, а также указывалось на право выбора форм образования; управление системой образования и т.д. Закон Воронежской области от 03.06.2013 г. № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» установил нормативно-правовое и методическое обеспечение образовательных программ; мониторинг оценки деятельности вузов; создание сети многофункциональных центров прикладных квалификаций; формирование новых принципов государственного задания на программы профессиональной подготовки и т.д.

¹ URL: [http:// Министерство образования и науки. РФ/документы/1249/1880/ Проект модельного закона.pdf](http://Министерство_образования_и_науки._РФ/документы/1249/1880/Проект_модельного_закона.pdf).

В постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 14.07.1994 г. № 13 «О развитии профессионально-технического образования в Санкт-Петербурге» указывалось на необходимость перехода к многоуровневому профессиональному образованию; расширение профилей и направленности профессиональной подготовки; переход к международным стандартам в области профессионального образования. Закон Санкт-Петербурга от 17.07.2013 г. № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге» устанавливает полномочия Законодательного собрания и Правительства Санкт-Петербурга в сфере образования, определяет порядок осуществления инновационной деятельности в форме реализации инновационных проектов и программ СП; в нем указаны источники финансирования образования и т.д.

С принятием Закона **Архангельской области** от 02.07.2013 г. № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области» создаются организационно-экономические условия для развития научно-образовательного потенциала в профессионально-образовательных организациях региона и обеспечивается стимулирование их экспериментально-инновационной деятельности в интересах социального и экономического развития области.

Законом **Краснодарского края** от 29.12.2004 г. № 828-КЗ «Об образовании в Краснодарском крае» был установлен региональный образовательный стандарт; программы развития образования края и т.д. Законом Краснодарского края от 16.07.2013 г. № 2770-КЗ «Об образовании в Краснодарском крае» установлены правовые, организационные и экономические особенности функционирования системы образования, а также установлены меры социальной поддержки участников образовательных отношений и т.д.

Законом **Ростовской области** от 22.10.2004 г. № 184-ЗС «Об образовании в Ростовской области» были представлены полномочия органов исполнительной власти; установлены: региональные стандарты, меры поддержки студентов и социальная поддержка работников образовательных организаций и т.д. Законом Ростовской области от 14.11.2013 г. № 26-ЗС «Об образовании в Ростовской области» уточнены полномочия исполнительной власти; в нем указывается на то, что развитие образования области происходит на основе государственных и региональных программ, на необходимость инновационной деятельности вузов и источники финансирования образования и т.д.

Законом **Ставропольского края** от 10.07.1998 г. № 41-КЗ «Об образовании» были установлены полномочия по управлению образованием в крае, созданы условия для деятельности негосударственных образовательных учреждений, установлены государственные стандарты, разработаны программы развития образования. А Законом Ставропольского края от 30.07.2013 г. № 72-КЗ «Об образовании» регулируются

правовые, организационные и экономические особенности функционирования системы образования в крае; определена инфраструктура системы образования; установлены меры социальной поддержки обучающихся и т.д.

Законом **Республики Татарстан** от 19.10.1993 г. (с изм. 1993, 1997, 2004, 2006, 2009, 2011 гг.) «Об образовании» укреплены экономические и правовые основы республики, утверждены национальные и культурные традиции; введены в ВПО три ступени подготовки лиц с высшим образованием — бакалавр, магистр и специалист и т.д. Закон РТ от 22.07.2013 г. № 68-ЗРТ «Об образовании» регулирует отношения в сфере образования в пределах полномочий, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям субъектов Федерации, сохранена структура системы образования, вводится мониторинг системы образования и т.д.

В Законе **Свердловской области** от 16.07.1998 г. № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» указывалось на то, что начальное профессиональное образование имеет целью подготовку работников квалифицированного труда (рабочих и служащих), которое может быть получено в вузах. Высшее образование имеет целью подготовку и переподготовку специалистов соответствующего уровня. А Законом Свердловской области от 15.07.2013 г. № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» урегулированы отношения, возникающие на территории области в сфере образования; определены основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования; полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления; структура системы образования, типы образовательных учреждений. Деятельность вузов направлена на достижение стратегической цели: формирование в регионе научно-образовательного и инновационного кластера.

Законом **Приморского края** от 29.12.1994 г. № 202-КЗ (изм. Законодательным собранием от 22.12.2004 г.) «О развитии образования в Приморском крае» были установлены полномочия организации государственной и исполнительной власти: разработка проектов законов и иных нормативно-правовых актов в сфере образования, утверждение краевых ДЦП развития образования, указаны особенности создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений в крае, экономические и финансовые основы системы образования, социальные гарантии в системе образования, утверждение стипендий губернатора области и т.д. Цели Закона Приморского края от 13.08.2013 г. № 243-КЗ «Об образовании в Приморском крае» — формирование сети опорных университетов; сети федеральных и национальных исследовательских университетов; создание группы вузов макрорегиона, активно участвующих в технологической и кадровой модернизации экономики региона; формирование вузов — лидеров отраслевого профиля и т.д.

В Законе **Томской области** от 12.11.2001 г. № 119-ОЗ (с изм. с 2003 по 2013 г.) «Об образовании в Томской области» были поставлены задачи государственной власти области в сфере образования; указывалось на разработку долгосрочных целевых программ по развитию образования; получения вузами образовательного заказа за счет средств бюджета области; основные направления развития высшего и послевузовского образования и т.д. Затем был принят Закон Приморского края от 15.11.2001 г. № 166-КЗ «О государственной поддержке высшего и послевузовского профессионального образования». В Законе Томской области от 12.08.2013 г. № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области» были установлены принципы развития системы образования области. С этой целью разрабатываются и реализуются региональные программы в форме государственных программ Томской области и ведомственные целевые программы; особый упор делается на экспериментальную и инновационную деятельность в сфере образования и т.д.

Анализ показывает, что во многих региональных законах «Об образовании» определен порядок деятельности инновационного образования, введен мониторинг системы образования, установлены меры социальной поддержки участников образовательных отношений, формируются принципы государственного заказа на программы профессиональной подготовки, создаются организационно-экономические условия для развития научно-образовательного потенциала и обеспечивается стимулирование их инновационной деятельности в интересах социально-экономического развития региона, содержатся нормы федерального законодательства, которые могут быть взяты за основу и стать примером другим регионам.

В 2013 г. новый импульс получила поддержка региональных вузов: Минобрнауки провело открытый конкурс «Кадры для регионов»¹, цель которого — активизация образовательной деятельности вузов в интересах кадрового обеспечения развития экономики регионов и т.д. Ключевым элементом развития любого региона является наличие в нем хотя бы одного высококлассного университета. В перспективе ожидается создание региональных федеральных университетов, которые должны стать генераторами инновационного развития региона.

Как показывает практика, многие регионы проявляют инициативу и принимают законы, вводящие нормы, отсутствующие в федеральном законодательстве, т.е. применяется опережающее правотворчество. В отдельных регионах наблюдается также практика применения специальных актов, касающихся полномочий учредителя именно в отношении образовательных организаций (Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Республика Адыгея и др.). Весьма часто наряду с об-

¹ Утвержден зам. министра образования и науки РФ от 18.11.1993 г. № 432.

щими законами субъекта Федерации принимаются подзаконные акты в отношении образовательных организаций (Пермский край, Амурская и Иркутская области и др.).

По аналогии с федеральным законодательством на уровне регионов правовые нормы, регулирующие отношения в сфере образования, могут содержаться как в «профильных», так и в «непрофильных» нормативных правовых актов. «Непрофильные» правовые акты — отдельный блок региональных нормативных правовых актов, регулирует вопросы трудоустройства молодежи, вопросы социальной и трудовой адаптации, определяет порядок оказания помощи некоторым категориям обучающихся граждан. Нормы образовательного права могут также содержаться в региональных нормативных правовых актах, регулирующих деятельность образовательных учреждений в смежных с образованием сферах: законах «О занятости», «О науке и научно-технической деятельности», «Инновационные системы и научно-техническая политика» (Москва, Санкт-Петербург), «О правовом регулировании отношений в сфере образования на территории региона», «Программы о науке», «О молодежи», «Молодые таланты» (Москва, Московская и Воронежская области). В Законе г. Москвы от 05.05.2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы» на 2010—2025 гг. указываются методы повышения качества высшего профессионального образования: использование новых информационных технологий и современных методов обучения, внедрение инновационных образовательных программ, совершенствование материально-технической базы высшей школы, создание университетских комплексов как ведущих центров образования и т.д. Во многих регионах утверждена «Методика расчета дополнительной потребности экономики в области в кадрах с начальным, средним и высшем профессиональном образовании» (Воронежская область, Санкт-Петербург, Томская и Новосибирская области). Программа «Молодые ученые Поморья» реализуется с 2002 г., ежегодно проводится областной форум «Поморские дни карьерной навигации». Законы о мерах социальной поддержки, предоставляемой гражданам, которые обучаются по образовательным программам высшего образования в рамках целевого обучения; о назначении стипендий обучающимся по очной форме обучения за счет средств областного бюджета в профессиональных образовательных организациях, организациях высшего образования, находящихся в регионе. Кроме того, осуществляются программа г. Санкт-Петербурга о повышении квалификации специалистов образовательных учреждений ВПО и научных организаций в области управления качеством образования, программа Краснодарского края о государственной молодежной политике в Краснодарском крае «Молодежь Кубани». В них разработаны меры по созданию условий для развития и реализации творческого потенциала молодежи, направленные на подготовку совре-

менных управленцев, способных обеспечить развитие и модернизацию предприятий приоритетных отраслей экономики региона, адресное трудоустройство по схеме вуз — предприятие — студент.

Во многих регионах РФ приняты **Концепции развития программ образования**, региональные целевые программы развития образования, «дорожные карты», Стратегии развития образования, основывающиеся на принципах политики, которые определены в Федеральном законе «Об образовании». Основная задача органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ — выявление и раскрытие потенциала развития каждого региона с целью максимального использования имеющихся преимуществ. Концепция **развития программ образования** определяет общую стратегию, основные направления, приоритетные задачи экономической политики в области образования и механизмы их реализации. При разработке Концепций развития программ образования учитывались результаты приоритетного национального проекта (ПНП) «Образование», который играет важную роль в системе модернизации и повышения качества высшего образования, развития инновационных программ. В первой половине XXI в. стало очевидным несоответствие потребностей экономики и имеющихся кадров, качества их образования (85% выпускников школ поступают в вузы, но только 50% выпускников вузов устраиваются работать по профессии)¹. В Концепции **развития программ образования** делается упор на децентрализацию и демократизацию управления, расширение автономности учебных заведений с одновременным усилением их подотчетности обществу, переход к рыночным моделям организации, управления и финансирования образования, вводятся образовательные стандарты, предусмотрено развитие механизмов общественно-профессиональной оценки качества образования и т.д.

В 2014 г. была утверждена «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы» (распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 г. № 2765-р). Целями программы являются обеспечение условий эффективного развития образования, формирование конкурентоспособности российского образования на всех уровнях. Программа предусматривает проектно-целевой подход в реализации в отличие от программно-целевого подхода Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. Предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на поддержку мероприятий по повышению качества и конкурентоспособности образования, распространению структурных, содержательных и технологических инноваций.

¹ Кому нужен вуз из подворотни? // Аргументы и факты. — 2016. — № 31. URL: www.AIF.RU.

В некоторых регионах Концепция развития образования была принята раньше федеральной «Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы». Например, Ростовская область приняла эту Концепцию развития образования в 2012 г., ее задачами были устранение проблем системы высшего образования, постоянное обновление технологий образования, освоения инноваций образовательных процессов, адаптация к запросам регионального рынка труда, обновление материально-технической базы вузов и т.д.¹

Основные задачи Концепции развития образования Новосибирской области до 2015 г. включают развитие качественного образования, реализацию инноваций, формирование и эффективное использование кадрового потенциала в соответствии с потребностями социально-экономического развития, выявление и усиление «точек роста» в сфере образования с целью укрепления его взаимодействия с наукой, производством и бизнесом, реализацию новых моделей взаимодействия школа — вуз — наука — предприятие, укрепление принципов частногосударственного партнерства; развитие инфраструктуры вузов, региональной оценки качества и т.д.² Еще в 1996 г. был создан Новосибирский областной фонд поддержки науки и высшего образования, целями которого было содействие проведению региональной научно-технической политики и поддержка научно-прикладных разработок и инновационных проектов, выполняемых в интересах области³.

Реализация Концепции модернизации образования в Иркутской области с 2002 по 2010 г. включала создание научно-образовательных комплексов инновационной экономики области, ориентированных на основные региональные социально-производственные кластеры, развитие и прогнозирование потребности рынка труда в специалистах с ВПО, освоение вузами новых технологий и т.д.⁴

Цели **региональных государственных программ** развития образования сформулированы с учетом требований указов Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики» и от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации госу-

¹ Постановление Правительства Ростовской области от 19.07.2012 г. № 659 «Об утверждении Концепции развития системы образования Ростовской области на период до 2020 года».

² Распоряжение губернатора Новосибирской области от 02.11.2009 г. № 270-р «Об утверждении Концепции развития образования и эффективного использования кадрового потенциала Новосибирской области на период до 2015 года».

³ Закон Новосибирской области от 20.04.1995 г. № 317-ОЗ «О научной деятельности и региональной научно-технической политике Новосибирской области».

⁴ Постановление губернатора Иркутской области от 14.11.2002 г. № 587-П «Об основных мероприятиях администрации Иркутской области на 2002–2004 годы по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года».

дарственной политики в области образования и науки», которые направлены на совершенствование государственной политики в области образования и науки, социальной сферы, реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2011–2015 гг. предусматривала: внедрение новых финансово-экономических механизмов — ГЧП, эндаумент-фондов; обновление материально-технической базы региональной системы высшего образования; формирование и развитие кластеров высшего образования; формирование системы государственно-частного партнерства; мониторинг кадровых потребностей субъекта РФ; обновление содержания образовательных программ по приоритетным для региона направлениям; реализацию региональной системы оценки качества профессионального образования, включая создание единой системы оценки и сертификации квалификации выпускников, создание федеральных университетов и т.д.¹ По результатам реализации ФЦП осуществляется адресная целевая поддержка инициатив, направленных на инновационное развитие системы образования.

В условиях инновационной экономики система государственного планирования подготовки кадров утрачивает свою эффективность, так как появляются все новые специальности, которые были востребованными на рынке, но которые не учитывались. Здесь приходит на помощь бизнес, а точнее, государственно-частное партнерство (ГЧП) со своими деньгами. Совместное использование ресурсов государства и бизнеса в сфере подготовки кадров — это ГЧП, внедрение новых образовательных технологий, обеспечение развития кадрового потенциала системы образования, введение новой институциональной формы — эндаумент-фондов (или фондов целевого капитала), т.е. привлечение частных инвестиций в высшее образование и расходование только полученных доходов от управления капиталом. Фонд создается за счет: пожертвований юридическими и физическими лицами, ценных бумаг и недвижимости, его минимальный размер 3 млн руб. Необходимое условие — создание совета по использованию целевого капитала и его передаче в доверительное управление в форме юридических лиц (или управляющих компаний), в которых участвуют государственные вузы и субъекты частного сектора и т.д., и т.д.² ФЦП развития образо-

¹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы».

² Эндаумент-фонды создаются на основании Федерального закона от 30.12.2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», федеральных законов от 31.12.2006 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием

вания утвердила «дорожные карты» изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности сферы высшего образования; ввела независимую систему оценки качества, а также систему мониторинга. «Дорожные карты» становятся основным инструментом реализации образовательной политики. Итак, по итогам реализации программы произошла модернизация 75 региональных систем высшего образования, была внедрена система среднесрочного и долгосрочного прогнозирования кадровых потребностей во всех субъектах РФ; предпринята попытка построения единой государственно-общественной системы оценки качества ВПО. На конец 2014 г. существовали все предпосылки исполнения программы, однако после вступления в силу 1 сентября 2013 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» произошла корректировка исполнения модели и механизмов реализации программы, связанная с изменившимися правовыми основами образовательной деятельности и новыми базовыми регуляторами отношений в сфере образования и т.д.

В 2014 г. была принята государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2016–2020 годы как организационно-управленческий механизм в реализации государственной политики в сфере образования. Ее основными задачами являются: закрепление большинства норм, которые были разработаны и апробированы в рамках ФЦП 2011–2015 гг.; формирование сети организаций высшего образования, учитывающей особенности регионов; модернизация структуры программ высшего образования, соответствующей требованиям экономики этих регионов; оптимизация программ образования и укрепления материально-технической базы образовательных организаций; создание образовательных кластеров; развитие программ, соответствующих инновационной экономике; сокращение числа вузов и создание многопрофильных региональных, или опорных, вузов, которые будут готовить специалистов для высокотехнологичных, инновационных и наукоемких областей экономики; внедрение механизмов ГЧП в высшее образование, основной целью которого является повышение интеллектуального, технологического потенциала образования и науки как условия обеспечения экономического роста и модернизации экономики страны в целом путем привлечения ресурсов (в основном финансовых) и распределения доходов или неимущественных выгод, а также расходов и рисков. Это партнерство представляет собой альянс между государством и бизнесом в целях реализации образовательных проектов на основе законодательных актов и специальных соглаше-

Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и от 21.11.2011 г. № 328-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

ний, а также роста эффективности, качества и конкурентоспособности образовательных услуг и научной продукции. ГЧП может принимать различные формы, одной из которых являются кластеры — базовые, инновационные, предпринимательские и т.д. Под кластерами можно понимать сеть независимых производственных фирм, создателей технологий и ноу-хау (вузы, университеты, НИИ и т.д.), связующих рыночных институтов (консультанты, брокеры) и, конечно, потребителей и т.д.¹ На сегодня проблемы реализации программы те же, что и в Программе на 2011—2015 гг., — отсутствие объективного прогноза в специлистах по отраслям экономики и последующего сопровождения и мониторинга карьеры выпускников и т.д.

В рамках реализации **региональных программ** развития образования, разрабатываемых на основе аналогичных федеральных целевых программ, предполагается разрабатывать нормативную правовую базу, необходимую для обеспечения целей, задач и механизмов реализации государственной политики регионов в области образования. Одной из ключевых особенностей мероприятий региональных программ развития образования является институциональный характер планируемых изменений: развитие инфраструктуры и методов среднесрочного прогнозирования потребностей субъектов РФ в кадрах высокой квалификации, внедрение механизмов разработки и профессионально-общественной экспертизы образовательных программ. Региональные программы развития профессионального образования содержат описание мероприятий, предусматривающих разработку и реализацию мер, направленных на модернизацию систем ВО с учетом требований Федерального закона № 273-ФЗ. Региональные программы развития образования разрабатываются на среднесрочный либо долгосрочный период и реализуются на основе принципов межведомственного взаимодействия, а также государственно-частного партнерства. В региональных комплексных программах планируются достижение стратегических целей инновационного развития и стимулирование взаимодействия науки и вузов, поддержка развития образовательных учреждений высшего образования и т.д.

Общим направлением деятельности федеральных и региональных органов власти является совершенствование структуры и сети образовательных организаций. Так, например, с 1994 г. и по настоящее время в **Москве** осуществляется городская целевая программа развития образования «Столичное образование», которая устанавливает цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере образования города. По итогам деятельности городских целевых программ «Сто-

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы».

личное образование-1, 2, 3, 4, 5, 6»¹ создана законодательная база, которая направлена на повышение качественного образования в городе. В 1998 г. была принята комплексная программа «Вузы — Москве»².

В рамках программы «Столичное образование-6» (на 2012–2018 гг.), принятой в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ, осуществлен переход на новые федеральные государственные стандарты, создана региональная система оценки качества образования, введена система целевых индикаторов ее реализации, позволяющих объективно оценить выполнение поставленных задач. Основными задачами программы являются: совершенствование правовых, организационных, финансово-экономических условий функционирования системы ВПО; обновление содержания и технологий образования в соответствии с рынком труда; превращение вузов в «локомотивы» модернизации образования; повышение эффективности трудоустройства выпускников государственных вузов и т.д.

По итогам выполнения программы Московской области «Развитие образования на 2001–2012 годы» созданы система областного заказа по подготовке специалистов и областной банк образовательных учреждений ВПО, укреплен материально-техническая база образовательных учреждений, внедрены новые образовательные технологии и программы, созданы основы областной системы оценки качества образования; усовершенствована система управления образованием и т.д.³

В 2013 г. была утверждена государственная программа Московской области «Образование Подмосковья» на 2014–2018 гг. Цели программы: увеличение вклада профессионального образования в социально-экономическую модернизацию МО; обновление содержания, структуры

¹ Постановление Правительства Москвы от 05.07.1994 г. № 557 «О программе «Столичное образование-1»; постановление Правительства Москвы от 20.07.1999 г. № 660 «О городской программе развития образования «Столичное образование-2»; постановление Правительства Москвы от 20.11.2001 г. № 1047-ПП «О городской целевой программе «Модернизация московского образования («Столичное образование-3»); постановление Правительства Москвы от 19.07.2005 г. № 529-ПП «О городской целевой программе развития образования «Столичное образование-4» (на 2005–2007 гг.); постановление Правительства Москвы от 12.08.2008 г. № 737-ПП «О городской целевой программе развития образования «Столичное образование-5» (на 2009–2011 гг.); постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 г. № 450-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы на среднесрочный период (2012–2018 гг.) «Развитие образования города Москвы («Столичное образование-6»)» (с изм. и доп. от 16.07.2013 г.).

² Постановление Правительства Москвы и Совета ректоров вузов Москвы от 29.09.1998 г. № 749-СР-98/09 (с изм. от 21.03.2013 г.) «О взаимодействии с московскими государственными вузами федерального подчинения в 1998/99 учебном году».

³ Постановление Правительства Московской области от 03.11.2000 г. № 134/34 «О разработке проекта областной целевой программы развития образования Московской области»; Закон Московской области от 25.01.2002 г. № 2/2002-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие образования в Московской области на 2001–2005 годы».

программ и технологий высшего образования с целью обеспечения их соответствия экономике региона и т.д.¹

Согласно постановлению Правительства Московской области от 30.04.2013 г. № 284/18 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки Московской области» «дорожная карта» направлена на изменения в сфере высшего образования Московской области: на нормативно-правовое и методическое обеспечение развития сетевых форм реализации образовательных программ, совершенствование структуры и сети государственных образовательных организаций и их образовательных программ, создание сети многофункциональных центров прикладной квалификации, реализацию программ стратегического развития организаций высшего образования². Также важным фактором развития образования в Московской области стал приоритетный национальный проект «Образование», в рамках которого с 2006 по 2014 г. была обеспечена поддержка лидеров инновационного развития высшего образования области и т.д.

В Воронежской области сформулированы и реализуются более 40 областных и 45 ведомственных целевых программ, направленных на развитие образования и инновационное развитие в регионе, кластерной политики и т.д. В 2006 г. была принята программа «Развитие образования Воронежской области на 2006–2010 годы». Целями программы было обеспечение доступности качественного образования, а также текущих и перспективных потребностей экономики в профессиональных кадрах необходимой квалификации области и т.д. В результате реализации мероприятий программы на 2006–2010 гг. были созданы корпоративные ассоциации и объединения различных типов учебных заведений с промышленными и научными организациями³. В 2010 г. принята долгосрочная областная целевая программа «Развитие образования Воронежской области на 2011–2015 годы». Основными целями программы являются обеспечение качества предоставления услуг ВО; внедрение федеральных государственных стандартов; адаптация новых образовательных программ образования к требованиям Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долго-

¹ Постановление Правительства МО от 23.08.2013 г. № 657/36 «Об утверждении государственной программы Московской области «Образование Подмосковья» на 2014–2018 годы».

² Постановление Правительства Московской области от 30.04.2013 г. № 284/18 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки Московской области».

³ Постановление Воронежской областной Думы от 25.05.2006 г. № 491-IV-ОД «Об утверждении областной целевой программы «Развитие образования Воронежской области на 2006–2010 годы» (с изм. и доп.).

срочную перспективу и т.д.¹ В 2013 г. была принята государственная программа Воронежской области «Развитие образования» до 2020 г., целями и задачами которой являются развитие единой образовательной среды высшего образования; повышение качества высшего образования (в экономике региона повысятся требования к компетенциям выпускников и появятся механизмы стимулирования качественной учебы — стипендия в размере прожиточного минимума); внедрение в систему образования эффективных экономических механизмов и повышение ее инвестиционной привлекательности; также планируется повышение гибкости образовательных программ, внедрение государственных образовательных стандартов и т.д.²

С 2013 г. в регионе утвержден порядок формирования государственного заказа на подготовку рабочих кадров и специалистов среднего звена в вузах с учетом потребностей регионального рынка труда.

По итогам выполнения целевых программ развития высшей школы г. **Санкт-Петербурга** с 2002 г. была повышена эффективность использования научного и образовательного потенциала города в интересах социально-экономического развития Санкт-Петербурга; было обеспечено участие вузов в создании сети функциональных региональных центров (информатизация, маркетинг и стратегическое планирование образовательных услуг), были созданы постоянно действующие комиссии по контролю за исполнением вузами и их филиалами лицензионных требований и нормативов, ежегодное проведение мониторинга ВПО, развитие системы поддержки и т.д.³ В 2010 г. постановлением Правительства Санкт-Петербурга были приняты основные направления развития системы поддержки и отбора талантливой профессионально ориентированной молодежи, повышения качества и доступности ВПО, развития материально-технической базы ВПО, взаимодействия системы ВПО и рынка труда, информационного и научного обеспечения деятельности системы ВПО, развития ее экспортного потенциала и т.д.⁴

¹ Постановление Правительства Воронежской области от 02.09.2010 г. № 736 «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы «Развитие образования Воронежской области на 2011–2015 годы» (изм. и доп. 2013 г.).

² Постановление Правительства Воронежской области от 17.12.2013 г. № 1102 «Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие образования» до 2020 г.».

³ Закон Санкт-Петербурга от 26.07.2002 г. № 365-35 «О целевой программе Санкт-Петербурга «Программа развития высшей школы Санкт-Петербурга на 2002–2005 годы»; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2006 г. № 304 «Об основных мероприятиях по развитию высшей школы Санкт-Петербурга на 2006–2010 годы».

⁴ Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 02.11.2010 г. № 1481 «О плане мероприятий по развитию высшей школы Санкт-Петербурга на 2011–2015 годы» были приняты «Основные направления поддержки молодежи».

Комплексная программа развития профессионального образования на **2011–2015 гг.** была принята и в Санкт-Петербурге. Цели программы — кадровое обеспечение модернизации экономики; развитие системы высшего образования и его взаимодействие с рынком труда; повышение эффективности использования потенциала системы высшего образования; разработка предложений и оказание содействия формированию сетевых университетов (консорциумов); организация разработки методики формирования государственного заказа по подготовке специалистов; развитие материально-технической базы вузов и т.д.¹ Целями и задачами программы «Развитие образования в Санкт-Петербурге на **2013–2020 годы**» являются повышение качества и увеличения доли образовательных услуг в рамках государственно-частного партнерства, обеспечение потребностей экономики города в кадрах высокой квалификации и т.д. Для достижения основных целей программы предусмотрены меры по развитию инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, модернизации образовательных программ, созданию современной оценки качества образования и т.д.²

По итогам реализации программ «Развитие образования» в **Краснодарском крае** с 2001 по 2010 г. была сформирована региональная правовая база, создана сеть образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов, сформирована внешняя оценка качества образования, были усилены меры социальной поддержки студентов и т.д.^{3, 4} Цели и задачи ДЦКП на 2011–2015 гг. «Развитие образования в Краснодарском крае на 2011–2015 годы» — повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития края; развитие механизмов обеспечения качества и востребованности образовательных услуг, решения проблем: недофинансирование образования, сложная кадровая ситуация, старение МТ базы и т.д.⁵ В 2011 г. была утверждена ведомственная целевая программа Министерства образования и науки Краснодарского края «Образование и наука Кубани» на 2012–2014 гг. (с изм. в 2014 г.).

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 02.11.2010 г. № 1481 «О плане мероприятий по развитию высшей школы Санкт-Петербурга на 2011–2015 годы».

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга 10.09.2013 г. № 66-рп «Развитие образования в Санкт-Петербурге на 2013–2020 годы».

³ Постановление главы администрации Краснодарского края от 21.11.2000 г. № 867 «О Программе развития образования в Краснодарском крае на 2001–2005 годы».

⁴ Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 23.11.2005 г. № 1816-П «Об утверждении краевой целевой программы «Развитие образования в Краснодарском крае» на 2006–2010 годы».

⁵ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 28.10.2010 г. № 961 (ред. от 25.12.2013 г.) «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие образования в Краснодарском крае на 2011–2015 годы».

Цели и задачи — модернизация системы образования и достижение качества образования; совершенствование экономических механизмов; создание системы профессионального образования, обеспечивающей потребности края, внедрение современных образовательных технологий; создание эффективной инновационной системы, включающей научно-инновационный комплекс, федеральный университет, ряд инновационных зон и кластеров и т.д.¹ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14.10.2013 г. № 1180 «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Развитие образования» до 2020 г. включало следующие задачи: развитие сети образовательных организаций, их инфраструктуры и учебно-материальной базы; организация востребованности выпускников высшего образования; создание условий для введения новых федеральных государственных образовательных стандартов, модернизация программ высшего образования и т.д.²

Республика Татарстан является пилотным регионом по разработке Стратегии развития образования с 2009 г., когда была разработана Стратегия развития системы образования на 2010–2015 гг.³ В 2011 г. была утверждена ведомственная целевая программа Республики Татарстан на 2011–2015 гг., включавшая следующие цели: создание условий для повышения доступности качественного профессионального образования, соответствующего требованиям инновационной экономики; модернизация профессионального образования как института социального развития; создание региональной системы рынка труда; развитие системы оценки качества образования и т.д.⁴ В ведомственных целевых программах на 2013–2015 гг. Республики Татарстан «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» и «Государственная поддержка талантливой молодежи на 2013–2015 годы» указывалось на развитие системы высшего образования с учетом потребности экономики республики; обеспечение условий для успешного освоения образовательных программ в объемах, предусмотренных

¹ Приказ Департамента образования и науки Краснодарского края от 01.08.2011 г. № 4042 (ред. от 23.10.2013 г.) «Об утверждении ведомственной целевой программы Министерства образования и науки Краснодарского края «Образование и наука Кубани» на 2012–2014 годы».

² Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14.10.2013 г. № 1180 «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Развитие образования».

³ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 30.12.2010 г. № 1174 «Об утверждении Стратегии развития образования на 2010–2015 годы «Килэчэк» — «Будущее».

⁴ Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 24.01.2011 г. № 57-рп «Об утверждении региональной целевой программы на 2011–2015 годы» .

стандартами; развитие инфраструктуры и т.д.¹ В программе об эффективном обеспечении кадрами Республики Татарстан на 2013–2015 гг. указывалось на необходимость активизации деятельности Академии наук, вузов, НИИ и КБ в направлении разработок для реального сектора экономики. Реформирование высшей школы предполагает концентрацию учебной, исследовательской, научной и опытно-конструкторской деятельности, а также коммерциализацию разработок. В программе «Развитие профессионального и послевузовского образования и повышение квалификации работников данной сферы на 2014–2020 годы»² поставлены следующие цели: обеспечение во взаимодействии с работодателями опережающего развития человеческого капитала региона; совершенствование региональной системы прогнозирования и на профессиональные кадры; оптимизация сети профессиональных образовательных организаций и т.д.

В Республике Татарстан действует программа «Образование как приоритет национального развития Татарстана», целями которой являются укрепление кадрового потенциала научно-инновационной деятельности; введение института президентства заслуженных профессоров с пожизненной заработной платой; создание в республике ассоциации попечителей учреждений образования; разработка проекта закона «О начальном профессиональном образовании»; осуществление мониторинга республиканского рынка труда; разработка проекта закона Кабинета министров Республики Татарстан о создании центра трансфера технологий на базе ведущих учреждений высшего образования республики; реализация программы Европейского союза «дорожная карта»³.

В **Новосибирской области** в 2008 г. приказом руководителя Департамента науки, инноваций, информации и связи была утверждена ведомственная целевая программа «Развитие науки, технологий и высшего профессионального образования в Новосибирской области на 2008–2010 годы»⁴. В 2013 г. была утверждена государственная программа «Региональная программа развития образования Новосибирской области на 2014–2020 годы». Целью программы является обеспечение высокого

¹ Приказ Министерства образования и науки Республики Татарстан от 25.12.2012 г. № 6644/12 «Об утверждении ведомственных целевых программ на 2013–2015 годы».

² Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 09.08.2013 г. № 553 «Об утверждении государственной программы «Содействие занятости населения Республики Татарстан на 2014–2020 годы».

³ Постановление Комитета министра Республики Татарстан от 15.09.2006 г. № 470 «Об утверждении Плана мероприятий Кабинета министров Республики Татарстан «Образование как приоритет национального развития».

⁴ Приказом руководителя Департамента науки, инноваций, информации и связи Новосибирской области утверждена ведомственная целевая программа «Развитие науки, технологий и высшего профессионального образования в Новосибирской области на 2008–2010 годы» от 08.05.2008 г. № 21 (в ред., утвержденной приказом от 11.01.2009 г. № 1).

качества образования; модернизация системы профессионального образования; профессиональная ориентация и социальная адаптация молодежи¹. В 2013 г. была утверждена «дорожная карта», целями которой являются поддержка программ стратегического развития образовательных организаций высшего образования, развитие кадрового потенциала вузов путем внедрения механизмов эффективного контракта с научно-педагогическими работниками и т.д.²

В Программе развития образования **Иркутской области** на 2011–2015 гг. указывается на приведение содержания профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда, разработку и внедрение программ модернизации профессионального образования, развитие кластеров в вузах; улучшение материально-технической базы, развитие системы оценки качества образования и т.д.³ Программные мероприятия на 2013–2015 гг. включали внедрение новых финансово-экономических механизмов — эндаумент-фондов и т.д.; обновление МТ базы региональной системы образования; формирование и развитие профессионально-образовательных кластеров; формирование системы государственно-частного партнерства; совершенствование методов формирования и выполнение государственного регионального задания на подготовку специалистов на основе системы прогнозирования и мониторинга кадровых потребностей области; обновление содержания образовательных программ по приоритетным для региона направлениям; реализацию региональной системы оценки качества образования, в том числе создание единой системы оценки и сертификации квалификации выпускников, и т.д. В 2012 г. была утверждена ведомственная целевая программа «Модернизация профессионального образования Иркутской области» на 2013–2015 гг. Цель программы — создание современной образовательной инфраструктуры учреждений образования, приведение содержания образования в соответствие с потребностями социально-экономического и инновационного развития области, развитие педагогического и управленческого потенциала системы образования и т.д.⁴ Целями

¹ Постановление Правительства Новосибирской области от 06.09.2013 г. № 380-п «Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Региональная программа развития профессионального образования Новосибирской области на 2014–2020 годы».

² Распоряжение Правительства Новосибирской области от 28.02.2013 г. № 429-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»).

³ Постановление Правительства Иркутской области от 22.06.2011 г. № 162-пп «Об утверждении Региональной программы развития образования в Иркутской области на 2011–2015 годы».

⁴ Приказом Министерства образования Иркутской области от 19.10.2012 г. № 45-мпр утверждена ведомственная целевая программа «Модернизация профессионального образования Иркутской области» на 2013–2015 гг.

программы Иркутской области «Модернизация образования на 2014–2018 годы» являются: организация предоставления качественного образования; обновление содержания образовательных программ, соответствующих потребностям рынка труда, и обеспечение его соответствия потребности социально-экономического развития области; укрепление учебно-производственной базы ПО; создание ресурсных центров по профессиям, внедрение новых финансово-экономических методов — эндаумент-фондов, ГЧП, установление регионального заказа на подготовку специалистов, разработка концептуальных основ опережающего развития высшего образования; развитие системы дистанционного обучения и т.д.¹ Программа Иркутской области, принятая в 2013 г., предполагает мониторинг оценки деятельности образовательных организаций; реализацию региональных программ образования и т.д.² На сегодняшний день в Иркутской области складывается единая слаженная система мониторинга и прогнозирования структуры подготовки квалифицированных рабочих, специалистов, бакалавров и магистров в соответствии с требованиями рынка труда.

4.2. Программы социально-экономического развития

На основе проведенного сравнительного анализа региональных целевых образовательных программ были выявлены их основные **недостатки**: недостаточная отработка механизмов выбора целей, слабая увязка с задачами и мероприятиями по достижению этих целей, недостаточное финансирование мероприятий по приоритетным направлениям развития образования, дисбаланс между ожидаемыми и реальными результатами, дублирование и неправомерное финансирование родственных программных мероприятий, отсутствие единой для всех участников системы оценки эффективности программы и т.д. Следует отметить, что федеральными и региональными программами развития образования не предусматриваются мониторинг и выявление пробелов и недостатков в правовом регулировании деятельности высшего образования, хотя оценка полноценности, достоверности и качества правового регулирования высшего образования является чрезвычайно важной для всех 85 субъектов РФ.

¹ Приказом Министерства образования Иркутской области от 23.10.2013 г. № 96-мпр (ред. от 30.09.2016 г.) утверждена ведомственная целевая программа «Модернизация профессионального образования Иркутской области (на 2014–2018 годы)».

² Утв. распоряжением Правительства Иркутской области от 26.02.2013 г. № 55-рп «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы Иркутской области, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Министерством образования и науки РФ разработан также план мероприятий («дорожная карта»)¹ на 2013–2018 гг., т.е. комплексный план, в котором для каждого уровня образования определены ключевые задачи и направления развития. «Дорожная карта» разрабатывается также в целях обеспечения своевременного и эффективного привлечения средств федерального бюджета и бюджета региона. В 2014 г. была принята новая «дорожная карта», которая указывает на продолжение проведения ежегодного мониторинга, реорганизацию вузов, обновление программ развития федеральных университетов и национальных исследовательских университетов, переход на новые принципы распределения контрольных цифр приема в вузы, внедрение механизмов эффективного контракта с преподавателями и учеными вузов, проведение аттестации научно-педагогических работников и т.д.²

Например, в **Москве** в 2013 г. была принята «дорожная карта», которая определила основные задачи развития образования и его нормативно-правовое обеспечение, совершенствование структуры и сети государственных образовательных организаций, установила необходимость проведения ежегодного мониторинга вузов, реорганизации вузов, введения прикладного бакалавриата, новых программ магистратуры, новой модели аспирантуры и т.д.³

Постановление Правительства **Московской области** 2013 г. об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») в сфере высшего образования направлено на нормативно-правовое и методическое обеспечение развития сетевых форм реализации образовательных программ, совершенствование структуры и сети государственных образовательных организаций и их образовательных программ, создание сети многофункциональных центров прикладной квалификации, реализацию программ стратегического развития организаций высшего образования⁴. Кроме того, важным фактором развития образования в Московской области стал приоритетный национальный проект «Образование», в рамках которого с 2006 по 2014 г. была обеспечена поддержка лидеров инновационного развития высшего образования области и т.д.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 г. № 722-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

² Там же.

³ Распоряжение Правительства Москвы от 30.04.2013 г. № 232-РП (ред. от 17.07.2014 г.) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в городе Москве».

⁴ Постановление Правительства Московской области от 30.04.2013 г. № 284/18 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в городе Москве».

С 2013 г. в **Воронежской области** был утвержден порядок формирования государственного заказа на подготовку рабочих кадров и специалистов **среднего звена** в вузах с учетом потребностей регионального рынка труда (см. гл. 3). В 2013 г. была принята «дорожная карта», которая указывает на установление эффективного контракта с преподавателями вузов, реализацию кадровой политики с учетом государственных стандартов, региональных программ развития образования, создание многофункциональных центров прикладных квалификаций, формирование рынка труда и государственный заказ на специалистов с высшим образованием и т.д.¹

К основным задачам Плана мероприятий («дорожной карты») и приоритетным направлениям развития системы образования в **Санкт-Петербурге** относятся повышение роли системы образования, развитие системы оценки качества образования на основе профессиональной и общественной экспертизы, самооценки, создание условий для расширения хозяйственной самостоятельности образовательных организаций и т.д.²

В 2013 г. была принята «дорожная карта» **Республики Татарстан** на 2013–2018 гг., целями которой являются развитие системы ВПО, развитие профессиональной компетенции с учетом потребности экономики республики, разработка и внедрение сквозных современных образовательных программ, внедрение механизмов государственно-частного финансирования, создание и внедрение системы электронного обучения и т.д.³

В 2013 г. в **Новосибирской области** была утверждена «дорожная карта», целями которой являются поддержка программ стратегического развития образовательных организаций высшего образования, развитие кадрового потенциала вузов путем внедрения механизмов эффективного контракта с научно-педагогическими работниками и т.д.⁴

¹ Распоряжение Правительства Воронежской области от 26.02.2013 г. № 119-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») Воронежской области. Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

² Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 23.04.2013 г. № 32-рп (ред. от 23.06.2015 г.) «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

³ Распоряжение Кабинета министров Республики Татарстан от 26.04.2013 г. № 710-р «О плане мероприятий («дорожная карта»). Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в Республике Татарстан (2013–2018 годы)».

⁴ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 28.02.2013 г. № 429-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в сфере образования Нижегородской области».

План мероприятий «Изменения в отраслях социальной сферы **Иркутской области**, направленные на повышение эффективности образования и науки», или «дорожная карта» Иркутской области, принятая в 2013 г., предполагает мониторинг оценки деятельности образовательных организаций, реализацию региональных программ профессионального образования и т.д.¹ Приоритетный национальный проект «Образование» на 2014–2016 гг. призван ускорить модернизацию российского образования, результатом чего должно стать достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям.

В последнее время стратегия социально-экономического развития РФ все в большей мере ориентируется на переход к политике поляризованного развития, т.е. к определению и поддержке регионов — «локомотивов роста». Однако, как показывает практика, принцип такого развития эффективен только тогда, когда в регионах появляется сеть полюсов роста разного уровня (наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или федерального значения; регион имеет высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал и т.д.). В связи с этим в высокоразвитых субъектах РФ должен быть создан механизм региональной кластерной политики в образовании, направленный на реализацию конкретных преимуществ регионов.

7 мая 2012 г. Президентом РФ был подписан ряд указов, определивших основные направления социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу. Значительная часть положений данных указов прямо или косвенно касается сферы образования. С учетом поставленных в указах задач во всех федеральных округах РФ разработаны Стратегии социально-экономического развития до 2020 г. или 2030 г., учитывающие и вопросы образования. Так, в Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа (ЦФО) указывается на повышение качества профессионального образования, изменение содержания образовательных программ в вузах с учетом потребности рынка труда, создание широкой сети образовательных учреждений ВПО, контроль качества профессионального образования и формирование центра кластерного развития ВПО и т.д.

В настоящее время вопросы регионально-правовой политики в сфере образования закрепляются в основном в рамках общих федеральных концепций социально-экономического развития в Российской Фе-

¹ Утв. распоряжением Правительства Иркутской области от 26.02.2013 г. № 55-РП «Об утверждении Плана Иркутской области («дорожной карты»). Изменения в отраслях социальной области социальной сферы Иркутской области, направленные на повышение эффективности образования и науки».

дерации. Так, в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» прогноз социально-экономического развития региона разрабатывается на основе прогноза социально-экономического развития РФ с учетом прогноза научно-технологического развития РФ и данных, представляемых органами исполнительной власти региона и органами местного самоуправления. Региональный план мероприятий по реализации стратегии содержит: этапы реализации стратегии, цели и задачи, показатели стратегии и их значения, комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта РФ и т.д. Стратегии социально-экономического развития регионов разрабатываются в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов РФ Минэкономразвития России. В соответствии с требованиями МЭР России прогноз разрабатывается в двух вариантах — консервативном и умеренно-оптимистичном. Регионам был передан значительный объем полномочий в социальной сфере, и они стали ключевым звеном в реализации большинства социальных программ. Например, начиная с 2000 г. в **Московской области (МО)** формируется Комплексная программа социально-экономического развития. В 2006 г. программа включала 12 областных целевых программ, реализующих основные приоритеты политики МО, в том числе политику развития высшего образования. В 2003 г. область одной из первых среди субъектов РФ попыталась решить задачу нормативно-правового закрепления практики стратегического планирования. В 1996 г. была принята государственная программа социально-экономического развития Московской области до 2010 г. Результаты реализации этой программы включают развитие сети образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, профессионального образования с учетом структурных изменений в экономике, укрепление кадрового потенциала, совершенствование экономических методов функционирования и развития системы образования, рост инвестиций в систему образования, укрепление материально-технической и технологической базы системы образования и т.д.¹ В настоящее время в Московской области разработана стратегия социально-экономического развития до 2025 г., а также реализуется приоритетный национальный проект «Образование».

Программа социально-экономического развития **Воронежской области** на 2012–2016 гг. предполагает совершенствование территориально-отраслевой организации ресурсов области, ориентированной на потребности регионального рынка труда; повышение эффективности реализации региональных программ образования; построение региональной

¹ Закон Московской области от 05.07.1996 г. № 11/96-ОЗ «О концепции, прогнозах и программах социально-экономического развития Московской области».

государственно-общественной оценки качества образования; внедрение новых финансово-экономических механизмов; формирование регионального государственного заказа на выпускников вузов, механизма интеграции высшего образования с территориально-производственными кластерами на основе государственно-частного партнерства и т.д.¹ В 2010 г. была принята Стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года. Реализацию Стратегии обеспечивает система организационных (управленческих), экономических, институциональных и нормотворческих мер. Система образования Воронежской области предполагает его непрерывность и предоставляет образовательные услуги по широкому спектру направлений и специальностей, имеющих устойчивый рыночный спрос, при относительно низкой стоимости обучения и т.д.² В Воронежской области, так же как и в других регионах, реализуется ПНП «Образование».

В 2014 г. была принята Стратегия экономического и социального развития **Санкт-Петербурга** на период до 2030 г. Основные направления реализации программы включают законодательное и научное обеспечение высшего образования и развитие ее экспортного потенциала, модернизацию образования: повышение качества и доступности высшего образования; оптимизацию его сети; развитие материально-технической базы и социальной сферы высшего образования; взаимодействие системы высшего образования и рынка труда; информационное, инновационное развитие и повышение качества высшего образования и др.³

В 2007 г. была утверждена Стратегия социально-экономического развития **Ростовской области** на период до 2020 г., задачами которой являются повышение качества образования для развития региона, а также развитие науки и сочетание вузов и науки для реализации инновационного развития и т.д.⁴

В **Республике Татарстан** в 2011 г. был принят Закон «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011–2015 годы». Цели и задачи программы — подготовка высококвалифицированных специалистов для развития приоритетных направлений республики; модернизация системы образования, интеграция ее с бизнесом-сообществом и научной сферой; повышение материально-технической базы вузов; переориентация обучения на инно-

¹ Закон Воронежской области от 08.06.2012 г. № 80-ОЗ «О Программе социально-экономического развития Воронежской области на 2012–2016 годы».

² Закон Воронежской области от 30.06.2010 г. № 65-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года».

³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.05.2014 г. № 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года».

⁴ Постановление Законодательного собрания Ростовской области от 30.10.2007 г. № 2067 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2020 года».

вационные программы и т.д.¹ В 2015 г. был принят Закон «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года». Ее целью является образование — основа развития Татарстана, формирования человеческого капитала, соответствующего потребностям экономики; создание консорциума глобальных вузов, развитие кооперации вузов и университетов; субсидирование: разработка передовых образовательных программ, межуниверситетских исследований, форм обмена преподавателями; развитие сетевых форм взаимодействия «инфраструктурных» вузов и т.д.²

В **Новосибирской области** в 2004 г. была принята Программа социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу (2004–2008 гг.), целью которой было создание правовых, экономических и организационных условий для получения качественного образования; создание кадрового потенциала для эффективного социально-экономического развития области, для чего необходимо совершенствование образовательных программ; укрепление материально-технической базы образования; удовлетворение потребностей предприятий и организаций в специалистах с ВПО и т.д.³ В 2010 г. в области была утверждена Программа социально-экономического развития Новосибирской области на 2011–2015 гг. Основная цель программы состоит в кардинальном повышении конкурентоспособности Новосибирской области. Для этого были поставлены следующие задачи: активизация инновационных процессов в традиционных отраслях и развитие инновационного сектора экономики и т.д.⁴ В 2007 г. была принята Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. В целях реализации необходимы обеспечение высококвалифицированными кадрами экономики региона, модернизация региональной системы образования, развитие интегральных связей образования с наукой, укрепление материально-технической базы, развитие инновационной инфраструктуры, региональной системы оценки качества образовательных услуг и т.д.⁵

¹ Закон Республики Татарстан от 22.04.2011 г. № 13-ЗРТ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Татарстан на 2011–2015 годы».

² Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 г. № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года».

³ Закон Новосибирской области от 23.07.2004 г. № 215-ОЗ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Новосибирской области на среднесрочную перспективу (2004–2008 годы)».

⁴ Закон Новосибирской области от 02.12.2010 г. № 10-ОЗ «Об утверждении Программы социально-экономического развития Новосибирской области на 2011–2015 годы».

⁵ Постановление губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 г. № 474 «О Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года».

Выводы

Как видно из проведенного исследования, в настоящее время в субъектах РФ создан значительный нормативно-правовой массив в сфере образования, включающий как законодательный уровень регулирования, так и подзаконный. Тем самым исполнены предписания ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, предусматривающие, что каждый из субъектов РФ имеет собственное законодательство. Однако большинство государственных образовательных учреждений в субъектах РФ практически не ведет серьезных исследований и разработок по заказу предприятий и организаций, расположенных в регионах, на выпускников вузов. А отсюда несбалансированность образовательной системы с потребностями регионального сектора экономики, несоответствие содержания и качества образования современным и прогнозируемым потребностям общества и государства. Низкие показатели привлечения внебюджетных средств в систему высшего образования свидетельствуют о недостаточной ее связи с рынком труда, переизбытке специалистов, получивших высшее образование не той специальности, которая нужна региону.

Как уже отмечалось, региональное законодательство в сфере образования может успешно развиваться лишь при условии взаимодействия органов государственной власти РФ и субъектов РФ. Опыт, накопленный отдельными субъектами Федерации в этом направлении, весьма эффективен и может быть использован другими регионами, а также служить основой для принятия соответствующих законодательных и нормативных правовых актов на федеральном уровне. Повышению качества законодательства об образовании способствует стремление законодательных органов субъектов РФ по возможности наиболее полно учесть в нормотворческой практике региональные особенности, что должно позволить в какой-то мере восполнить пробелы федерального законодательства. Необходимо, чтобы региональное законодательство было тесно связано с программой социально-экономического развития региона. При этом важно, чтобы соблюдалось соответствие (с точки зрения принципов, целей, задач) траекторий развития правовой тактики и правовой стратегии.

Анализ регионального образовательного законодательства показал, что основная проблема его недостаточной эффективности упирается в нерешенность ряда проблем на федеральном уровне. Так, дополнительные сложности вытекают из частого внесения изменений в федеральное законодательство об образовании, которое требует внесения изменений в региональное законодательство. В ряде случаев на федеральном уровне нормы образовательного права изменяются в соответствии с сиюминутными потребностями как самой системы образования, так и ее внешней среды. А снижение государственного финан-

сирования образования в регионах не дает возможности выполнения региональных программ развития образования; региональные законы повторяют нормы федерального законодательства. Законодательство РФ об образовании в настоящее время не в полной мере соответствует реальным потребностям сферы образования, изменениям ее социально-экономических основ, динамичным процессам модернизации образования, формированию новых образовательных институтов и технологий.

В целом следует признать, что в настоящее время многие вопросы в области институционального регулирования высшего образования по-прежнему остаются нерешенными — нет государственного образовательного заказа на выпускников вузов, а также гарантий прав выпускников этих вузов на трудоустройство по специальности; вызывают вопросы развитие начального профессионального образования; имеет место отсутствие магистерских программ; не решены вопросы собственности образовательных учреждений, налоговые, земельные, межведомственные отношения; обеспеченность ряда социальных гарантий, проблемы введения государственно-частного партнерства в образовании, не полностью используется новый институциональный механизм эндаумент-фонда и т.д.

ГЛАВА 5

МОДЕРНИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ

В данной главе мы рассмотрим актуальные вопросы модернизации и развития в российских регионах дополнительного профессионального образования (ДПО) специалистов народного хозяйства и государственных гражданских служащих¹.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» «дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение ответственности его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды»².

В настоящее время высокая потребность России в дополнительном профессиональном образовании специалистов народного хозяйства и государственных гражданских служащих связана с масштабными запросами отечественных предприятий и организаций на высококвалифицированных специалистов. По заявлению президента Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) А. Н. Шохина, «более 60% российских компаний испытывают дефицит квалифицированных кадров, причем особенно не хватает специалистов с высшим профобразованием»³.

Недостаточный уровень профессионализма и квалификации работников является одной из главных причин необходимости ускоренной модернизации и развития отечественной системы ДПО. Так, за последние годы некоторые субъекты РФ при устойчивом росте производства ощутили острый дефицит квалифицированных кадров, что вызвало повышенный спрос со стороны предприятий и организаций этих и мно-

¹ В дальнейшем изложении, говоря о ДПО специалистов народного хозяйства, мы будем иметь в виду ДПО и специалистов, и руководителей народного хозяйства.

² Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации». Ст. 76. Ч. 1.

³ Российская газета. — 2015. — 9 июня.

гих других регионов на обучение их работников в системе ДПО специалистов. **Кроме того, актуальность развития ДПО** можно объяснить также тем, что в настоящее время, по данным мировой статистики, около 60% людей к 40 годам не работают по специальности, указанной в дипломе, и составляют весьма внушительный список потенциальных претендентов на обучение в системе дополнительного профессионального образования.

Следует сказать, что комплексный анализ состояния ДПО в каждом субъекте РФ требует специального отдельного исследования в силу наличия в нашей стране 85 субъектов Федерации различного типа при их высокой дифференциации: существенно различаются площадь их территорий, структура, численность и профессиональная подготовка проживающего и работающего там населения, уровень социально-экономического развития, специализация экономики. Поэтому в своем исследовании мы ограничились рассмотрением лишь общих вопросов модернизации и развития отечественной системы ДПО, характерных для большинства субъектов РФ.

5.1. Анализ практики организации ДПО специалистов народного хозяйства в российских регионах

Обучение по программам дополнительного профессионального образования — один из наиболее доступных (хотя и не всегда дешевых) способов для региональных специалистов различных отраслей и сфер деятельности пройти профессиональную переподготовку или повысить свою квалификацию, а для предприятий и организаций — получить более квалифицированных работников.

В настоящее время немало предприятий и организаций субъектов РФ нуждаются в качественной и хорошо организованной системе ДПО. От наличия необходимого числа квалифицированных кадров различной отраслевой (ведомственной) специализации напрямую зависит уровень эффективности региональной экономики.

Но пока Россия отстает от многих стран по вовлеченности граждан в обучение по программам ДПО. По мнению директора департамента государственной политики в сфере подготовки рабочих кадров и ДПО Министерства образования и науки РФ Н. М. Золотаревой, «доля экономически активного населения развитых европейских стран, участвующего в дополнительном профессиональном образовании, достигает 60–70%», в России же эта доля не превышает 22,4%¹.

¹ Золотарева Н. М. О приоритетных направлениях государственной политики в сфере дополнительного профессионального образования // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. — 2013. — № 1. — С. 2–3.

Низкий процент вовлечения экономически активного населения к обучению в системе ДПО значительно снижает способность России успешно развиваться в условиях обостряющейся международной конкуренции и продолжающихся санкций. Как уже сказано выше, недостаток в России высококвалифицированного кадрового потенциала, в первую очередь в инновационно-технологической деятельности, является одним из сдерживающих факторов, препятствующих более активному участию нашей страны в разработке крупных инвестиционных проектов международного уровня. По этому поводу В. В. Путин, выступая в июне 2015 г. на заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию, отметил: «Нельзя допустить, чтобы существующий дефицит квалифицированных кадров, а он наблюдается на наших ведущих предприятиях, стал сдерживающим фактором развития экономики»¹. В связи с этим существенно повышаются роль и ответственность каждого субъекта РФ, региональных организаций ДПО в повышении квалификации и переподготовке специалистов для различных отраслей и сфер народного хозяйства.

В настоящее время основные положения государственной политики в сфере ДПО специалистов определены Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Данный Закон вносит существенные изменения в действовавшую ранее законодательную и нормативную правовую базу об образовании, в том числе и в сферу дополнительного профессионального образования.

Наиболее важные изменения в системе ДПО специалистов народного хозяйства, содержащиеся в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», приведены в табл. 5.1. Кроме того, Федеральный закон № 273-ФЗ содержит также ряд новаций в части государственной регламентации дополнительного профессионального образования:

- отменена государственная аккредитация образовательных организаций ДПО и подавляющего большинства дополнительных профессиональных образовательных программ;
- утрачивают силу ранее выданные лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации дополнительных профессиональных образовательных программ;
- образовательные организации ДПО должны были до 1 января 2016 г. переоформить лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации дополнительных профессиональных образовательных программ;

¹ Отчет о заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию. URL: <http://www.kremlin.ru/>.

- учебным организациям ДПО не требуется указывать нахождение мест реализации образовательной деятельности.

При этом существенно повышается значение независимой профессионально-общественной аккредитации организаций ДПО, оценки качества и содержания данного вида образования со стороны предприятий и их ассоциаций и общественных объединений. Как замечает Н. Н. Анискина, президент Союза руководителей учреждений и подразделений ДПО и работодателей (Союза ДПО), «если для высшего и среднего профессионального образования, где сохранилась государственная аккредитация, независимая оценка качества является дополнительным показателем, позволяющим образовательным организациям укрепить свои позиции на конкурентном рынке образовательных услуг, то для дополнительного профессионального образования (ДПО) это главный способ признания его результатов»¹.

В то же время государственная аккредитация по-прежнему остается обязательной для типовых и примерных дополнительных профессиональных программ ДПО специалистов в отдельных отраслях (сферах) экономики, требующих пристального внимания, контроля и регулирования со стороны государства.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 273-ФЗ приказом Министерства образования и науки РФ от 01.07.2013 г. № 499 был утвержден «Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам». Он устанавливает (в ряде случаев закрепляет ранее неформально действовавшие) основные требования, обязательные для всех учебных организаций, осуществляющих обучение в системе ДПО.

Таким образом, с 1 сентября 2013 г. система ДПО специалистов в нашей стране в основном регулируется: Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации»; приказом Министерства образования и науки РФ от 01.07.2013 г. № 499 «О порядке организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» и некоторыми другими нормативными правовыми актами, принятыми 10–15 лет назад и продолжающими действовать, с учетом соответствующих изменений и дополнений.

Одним из основополагающих документов в области организации ДПО более 20 лет являлось «Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов»², в котором были обозначены цели и задачи образования учебных организаций ДПО. В Типовом по-

¹ Анискина Н. Н. Формирование единых требований для оценки качества ДПО // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. 2013. № 6. С. 1–5.

² Утверждено постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 610.

Таблица 5.1

Изменения в системе ДПО специалистов (руководителей) народного хозяйства, связанные с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Дополнительное профессиональное образование			
Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (действовал до 1 сентября 2013 г.)	Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (введен в действие с 1 сентября 2013 г.)		
Назначение дополнительных профессиональных программ			
Повышение квалификации	Профессиональная переподготовка	Повышение квалификации	Профессиональная переподготовка
Обновление знаний и навыков лиц, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимости освоения ими новых способов решения профессиональных задач	Приобретение дополнительных знаний и навыков, необходимых для:	Совершенствование и (или) получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности и повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации (ч. 2 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)	Получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретения новой квалификации (ч. 5 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)
	1) выполнения нового вида профессиональной деятельности		
Требования к базовому образованию слушателей			
Наличие среднего и (или) высшего (профессиональное) образование		Лица, имеющие либо получающие среднее и (или) высшее (профессиональное) образование (ч. 3 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)	

Окончание табл. 5.1

Продолжительность обучения				
До 72 аудиторных часов	От 72 до 100 аудиторных часов	Свыше 100 аудиторных часов	Свыше 500 аудиторных часов	Не менее 1000 часов трудоемкости
Единовременно (непрерывно) или поэтапно (дискретно) в объеме, установленном образовательной программой и (или) договором об образовании. При этом срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 16 часов, а минимальный срок профессиональной переподготовки — менее 250 часов (ч. 13 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)				
Документы, выдаваемые лицам, успешно освоившим дополнительные профессиональные программы				
О повышении квалификации		О профессиональной переподготовке		О профессиональной переподготовке
Документ государственного образца				
Удостоверение, сертификат	Удостоверение	Свидетельство	Диплом, удостоверяющий право (соответствие квалификации) на ведение профессиональной деятельности в определенной сфере	Диплом, удостоверяющий получение квалификации (диплом о дополнительном (к высшему) образовании)
	Удостоверение	Свидетельство	Диплом, удостоверяющий право (соответствие квалификации) на ведение профессиональной деятельности в определенной сфере	Диплом, удостоверяющий получение квалификации (диплом о дополнительном (к высшему) образовании)
Образец документа самостоятельно устанавливается организацией, осуществляющей ДПО		Удостоверение (ч. 15 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)		Диплом (ч. 15 ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ)

Источник: Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. — 2013. — № 3; собственные разработки автора.

ложении говорилось, что основными видами обучения, которые реализуют образовательные организации ДПО, являются повышение квалификации, профессиональная переподготовка специалистов, а также стажировка (как форма повышения квалификации или переподготовки).

В Типовом положении содержался полный перечень учреждений, относимых к образовательным организациям ДПО специалистов:

- академии (за исключением академий, являющихся образовательными учреждениями высшего профессионального образования);
- отраслевые, межотраслевые, региональные институты повышения квалификации (усовершенствования);
- курсы (школы, центры) повышения квалификации, учебные центры службы занятости;
- межотраслевые региональные центры повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов.

В соответствии с Типовым положением самостоятельным организациям ДПО (академиям, институтам повышения квалификации, межотраслевым региональным центрам) было разрешено иметь в своем составе факультеты, кафедры, лаборатории, вычислительные центры и другие структурные подразделения, а также образовывать собственные филиалы. В Положении было зафиксировано также право структурных подразделений высших учебных заведений и образовательных организаций среднего профессионального образования вести занятия по дополнительным профессиональным программам (ДПП) дополнительного профессионального обучения. Значительное внимание было уделено организации учебной, научно-методической, экономической и финансово-хозяйственной деятельности учреждений ДПО.

«Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов» было официально отменено с 1 апреля 2014 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.03.2014 г. № 245 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Но многие содержащиеся в нем нормы продолжают (уже неформально) действовать и в настоящее время.

В процессе реализации ДПП в соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ могут применяться наиболее современные методы обучения.

Если организация ДПО, осуществляющая образовательную деятельность, предлагает **модульный метод обучения**, то в этом случае «для определения структуры профессиональных образовательных программ и трудоемкости их освоения может применяться система зачетных единиц. Зачетная единица представляет собой унифицированную единицу измерения трудоемкости учебной нагрузки обучающегося, включающую в себя все виды его учебной деятельности, предусмотрен-

ренные учебным планом (в том числе аудиторную и самостоятельную работу), практику»¹.

До принятия Федерального закона № 273-ФЗ дополнительные профессиональные программы обучения реализовывались организациями ДПО, как правило, самостоятельно. С появлением нового закона об образовании у организаций ДПО появилась правовая основа более активного использования **сетевых форм обучения**, обеспечивающих «возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций»². Следует отметить, что при этом возникает необходимость обеспечить эффективное управление качеством в образовательной сетевой структуре с разнородным участием. В этом случае принципиально важна разработка внутрисетевых стандартов³.

Особое место среди методов ДПО занимают **дистанционные образовательные технологии**, под которыми понимаются «образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников»⁴. Как отмечает В. В. Герасименко, в этой сфере есть свои «болевые точки»: первоначально кажется, что главное — подготовить содержательный и доступный для усвоения текст электронного учебного материала, но практика внедрения дистанционных методов образования показывает, что главные проблемы лежат в иной плоскости. «Так, при исследовании мнений... относительно использования данных методов обучения выяснилось, что приоритетные оценки значимости получили такие пункты, как онлайн-поддержка учебного процесса и офлайн-поддержка самостоятельного обучения через специальные учебные платформы, а не расширение предложения учебных курсов и качество дистанционных учебных материалов»⁵.

Следует отметить, что онлайн-образование повышает вариативность ДПП, позволяет слушателям выстраивать индивидуальный подход к обучению, а также дает возможность бесплатно получать дополнительные профессиональные знания. Уже не вызывает сомнений,

¹ Федеральный закон № 273-ФЗ. Ст. 13. Ч. 4.

² Там же. Ст. 15. Ч. 1.

³ *Щенников С. А., Щенникова Е. С.* Образовательные сети: организационный подход // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. — 2014. — № 1.

⁴ Федеральный закон № 273-ФЗ. Ст. 16. Ч. 1.

⁵ *Герасименко В. В.* Переосмысление управленческого образования: поиск междисциплинарных подходов // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. — 2014. — № 2. — С. 94.

что онлайн-программы смогут дополнить и расширить классический формат обучения во многих региональных организациях ДПО.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ обучение по дополнительным профессиональным программам ДПО может осуществляться как непрерывно, так и поэтапно. Но в любом случае срок обучения по программам повышения квалификации не может составлять менее 16 часов, а минимальное обучение по программам профессиональной переподготовки — менее 250 часов. После окончания изучения программы ДПО слушатели проходят итоговую аттестацию в форме тестирования (письменного опроса), которая должна подтвердить уровень подготовки обучающихся в конкретной сфере деятельности. К проведению итоговой аттестации, согласно Федеральному закону № 273-ФЗ, могут привлекаться представители работодателей и их объединений. Лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию, учебные организации ДПО выдают следующие документы собственного образца: удостоверение о повышении квалификации, диплом о профессиональной переподготовке¹.

Как известно, в РФ вести педагогическую деятельность имеют право граждане, отвечающие требованиям, указанным в квалификационных справочниках и (или) в профессиональных стандартах. Так, в соответствии с приказом бывшего Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 11.01.2011 г. № 1н заниматься публичной преподавательской деятельностью, в том числе в учебных организациях ДПО, могут лица:

- имеющие высшее профессиональное образование и стаж работы в образовательных учреждениях более одного года;
- окончившие аспирантуру, ординатуру, адъюнктуру или имеющие ученую степень кандидата (доктора) наук вне зависимости от стажа преподавательской работы.

Наряду с основной образовательной деятельностью организации ДПО специалистов народного хозяйства могут выполнять научно-исследовательскую, научно-методическую и научно-организационную работу, осуществлять издательскую деятельность, проводить семинары, научно-практические конференции, в том числе и международные. Особое внимание следует обратить на то, что в соответствии с приказом Минобрнауки РФ от 27.04.2015 г. № 428 (ред. от 29.11.2016 г.) образовательным организациям ДПО разрешено создавать научные советы по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук по установленному перечню научных специальностей. Научный совет по защите диссертаций может быть создан как отдельной организацией ДПО, так и несколькими такими организациями

¹ Федеральный закон № 273-ФЗ. Ст. 76. Ч. 15.

(объединенный диссертационный совет). Представляется, что данный приказ будет способствовать повышению не только научного уровня организаций ДПО, но и их престижа в глазах обучающихся и регионального учебного сообщества.

Оперативное управление деятельностью образовательной организации ДПО осуществляет ее руководитель (ректор, директор). Должность ректора учреждается в академиях и институтах повышения квалификации (за исключением организованных в составе образовательных учреждений высшего профессионального образования), в остальных образовательных организациях ДПО устанавливается должность директора¹.

Исполнительными органами власти всех регионов России были приняты специальные постановления, направленные на повышение эффективности действия в субъектах РФ федерального законодательства, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и Министерства образования и науки РФ в области ДПО. Важным шагом в обеспечении более высокого уровня ДПО стали Программы модернизации и развития системы дополнительного профессионального образования, действующие во всех регионах. В данных Программах определены (хотя и не всегда выполняются в полной мере) основные направления совершенствования структуры управления, научного, кадрового, ресурсного обеспечения ДПО, его более тесной интеграции с реальным сектором экономики.

Ответственными за организацию и развитие системы ДПО специалистов в субъектах РФ являются аппараты глав и правительств регионов (президентов, губернаторов, председателей совета министров), министерства (департаменты) образования и другие региональные министерства (ведомства), главы муниципальных образований и их администрации, бизнес-структуры. Данные органы осуществляют также контроль деятельности организаций ДПО и хода исполнения ими заказов на обучение специалистов.

Главная же роль в модернизации и развитии дополнительного профессионального образования в субъектах РФ, безусловно, принадлежит высшим учебным заведениям. Именно они были инициаторами и основными исполнителями учебных программ повышения квалификации и переподготовки специалистов народного хозяйства в своих регионах в первые постсоветские годы. И в настоящее время значительный объем программ ДПО специалистов в субъектах РФ разрабатывается и реализуется вузами (университетами). На базе многих из них созданы внутривузовские образовательные организации ДПО (факультеты повышения

¹ Типовое положение об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов. Утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. № 610 (ред. от 31.03.2003 г.). Пункт 20.

квалификации и переподготовки специалистов народного хозяйства, межотраслевые региональные центры), которые обладают лицензиями на право ведения образовательной деятельности в сфере ДПО и выдачу соответствующих документов по результатам успешного освоения дополнительных профессиональных программ обучения. При этом основная работа по созданию учебно-методического, информационного и других видов обеспечения системы ДПО субъектов РФ осуществляется ведущими государственными вузами (университетами) регионов.

В настоящее время целый ряд учебных организаций ДПО субъектов РФ на постоянной основе осуществляет разработку и реализацию специальных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов для ведущих государственных предприятий регионов. Выступая в январе 2015 г. в Москве на Гайдаровском форуме, Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев поддержал идею разработки специальных программ ДПО для ведущих региональных предприятий — флагманов отечественной экономики и пообещал, что в ближайшее время «будут запущены программы подготовки и переподготовки кадров, которые привязаны к наиболее перспективным и востребованным предприятиям»¹.

Следует отметить, что в последние годы в субъектах РФ повысилось внимание к ДПО специалистов на муниципальном уровне. Во многих крупных городских округах, городских округах с внутрирайонным делением и муниципальных районах субъектов РФ образованы координационные советы по дополнительному профессиональному образованию, в состав которых входят руководители муниципальных органов управления экономикой, сельским хозяйством, культурой, здравоохранением. Председателями данных советов, как правило, являются главы муниципальных образований.

В ряде субъектов РФ (республиках Башкортостан и Татарстан, Калужской, Московской и Свердловской областях и др.) постоянным становится участие образовательных организаций ДПО во внутрикорпоративных системах обучения, что свидетельствует о возрастании потребности специалистов предприятий и организаций в данном образовании. Как правило, среди обучающихся по внутрикорпоративным программам ДПО на предприятиях преобладают кадры рабочих массовых профессий и специалистов среднего звена.

Как и во всей российской экономике, за последние годы в регионах заметно усилилась роль общественных институтов в управлении системой ДПО. Значительное внимание интеграции дополнительного профессионального образования с реальным сектором экономики уделяют межведомственные комиссии по кадровой политике, образован-

¹ Российская газета. — 2015. — 14 января.

ные во многих субъектах РФ. Большую работу по улучшению содержания и качества ДПО в регионах осуществляют советы ректоров вузов и директоров ссузов субъектов РФ. Важным звеном общественного управления системой ДПО стали региональные отделения Союза ДПО, Международной ассоциации непрерывного образования (МАНО), Ассоциации непрерывного дополнительного профессионального образования. Во многих субъектах РФ данные отделения становятся связующим звеном между региональными и муниципальными органами исполнительной власти, объединениями работодателей и системой ДПО.

Эффективную работу системы ДПО специалистов народного хозяйства в регионах трудно представить без активного участия в этом процессе отечественного бизнеса на основе принципов государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Более того, ГЧП и МЧП должны стать доминирующими направлениями в модернизации и дальнейшем развитии отечественной системы дополнительного профессионального образования специалистов народного хозяйства.

В ряде субъектов РФ накоплен определенный положительный опыт в этом направлении. Например, в Самарской области в рамках ГЧП создаются ресурсные центры, где обучающиеся по программам ДПО проходят практику на современном дорогостоящем оборудовании, которое сами организации ДПО приобрести не в состоянии.

Можно надеяться, что с принятием Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224 «О государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2016 г., будут устранены многие препятствия на пути более эффективного использования различных форм ГЧП и МЧП в системе ДПО специалистов.

Однако в целом в российской системе ДПО данный механизм используется пока еще слабо. На наш взгляд, государственным и муниципальным органам исполнительной власти, многочисленным региональным ассоциациям предпринимателей, Российскому союзу промышленников и предпринимателей (РСПП) совместно с Минобрнауки РФ и учебными организациями ДПО следовало бы обобщить существующий в регионах опыт и рекомендовать лучшие его варианты для практического использования.

Следует отметить, что сложившееся трудное положение в экономике России сказывается и на учебных организациях ДПО, которые испытывают большие затруднения с получением заказов от предприятий и организаций на обучение своих работников.

Снижается количество региональных предприятий и организаций, готовых сегодня помогать учебным организациям ДПО организационно и финансово. В связи с этим региональные организации ДПО вынуж-

дены идти на оптимизацию основных направлений своей деятельности: сокращать содержание учебных программ, увольнять отдельных работников, экономить на техническом обеспечении учебного процесса, уплотнять размещение в общежитиях обучающихся и т.д.

Безусловно, следует задуматься о создании стимулов для того, чтобы региональный бизнес мог занять более значимое место в системе ДПО. Представляется, что привлечь крупный бизнес к более активному сотрудничеству с организациями ДПО можно было бы за счет предоставления ему налоговых послаблений. Например, предприятиям (организациям), участвующим в формировании, модернизации и развитии материально-технической базы учреждений ДПО, можно было бы разрешить, как это было ранее, относить на затраты те расходы, которые они понесут при покупке и передаче образовательным организациям (не только системы ДПО) соответствующей техники и оборудования, учебных пособий и научной литературы. Более того, некоторые учебные организации ДПО можно было бы передать крупному бизнесу, который бы их финансировал и одновременно генерировал заказ на переподготовку и повышение квалификации необходимых ему специалистов, совместно с представителями учебной организации определяя содержание и продолжительность учебных программ.

5.2. Особенности регулирования ДПО госслужащих субъектов РФ

Важной составляющей системы ДПО является дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих «на базе высшего или среднего профессионального образования, осуществляемое в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего, среднего и дополнительного профессионального образования, а также непосредственно в государственных органах или иных организациях, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹.

Следует подчеркнуть, что только с принятием Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» постоянная профессиональная переподготовка и повышение квалификации, а также периодическая стажировка стали обязательными условиями прохождения государственной гражданской службы.

¹ Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 362 (ред. от 02.06.2016 г.) «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации». Пункт 1.

Институциональное реформирование, модернизация и дальнейшее развитие ДПО государственных гражданских служащих в нашей стране напрямую связано с реализацией положений федеральных законов от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а также законодательных и нормативных правовых актов субъектов РФ о ДПО.

Как известно, государственная гражданская служба РФ подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ. В соответствии с федеративным устройством нашего государства основой управления и регулирования ДПО государственных гражданских служащих в субъектах РФ являются законодательные и нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне и содержащие нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации и регулирования ДПО как составной части государственной службы. В соответствии с этим система профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ регламентируется законодательными и иными нормативными правовыми актами, принятыми в регионе в соответствии с федеральным законодательством, что обеспечивает единство, согласованность и стабильность функционирования института гражданской службы в стране.

Огромное значение для повышения эффективности управления и регулирования ДПО государственных гражданских служащих и на федеральном, и на региональном уровнях имеет Указ Президента РФ от 28.12.2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». В Указе определены важнейшие направления дальнейшего развития ДПО, даны поручения Правительству РФ и руководству регионов по оказанию содействия в финансировании ДПО, указан порядок составления индивидуального плана профессионального развития государственного гражданского служащего и рекомендованы примерная его структура и содержание.

Согласно поручению, содержащемуся в Указе Президента РФ № 1474, Правительством РФ было принято постановление от 06.05.2008 г. № 362, в соответствии с которым ДПО государственных гражданских служащих субъектов РФ (как и федеральных государственных гражданских служащих) включает в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Помимо поручений Правительству РФ Указ Президента РФ № 1474 обязывал высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) взять под свой непосредственный контроль разработку индивидуальных пла-

нов профессионального развития госслужащих и программ по профессиональному развитию гражданских служащих субъекта РФ. В Указе подчеркивалось, что индивидуальные планы должны разрабатываться на три года всеми государственными гражданскими служащими, ежегодно уточняться и актуализироваться путем внесения в них соответствующих корректировок.

Примерная структура и содержание индивидуального плана профессионального развития государственного гражданского служащего субъекта РФ, составленные нами на основании изучения и обобщения данных более 25 субъектов РФ, представлены в приложении 5.1.

Индивидуальные планы профессионального развития региональных гражданских служащих являются основой для формирования программы каждого государственного органа по профессиональному развитию государственных служащих, которая разрабатывается на три года и утверждается руководителем соответствующего государственного органа субъекта РФ по согласованию с управлением государственной службы и кадров правительства (администрации) субъекта РФ.

На основании индивидуальных планов профессионального развития госслужащих, программ профессионального развития государственных гражданских служащих соответствующих государственных органов, а также программ развития государственной гражданской службы региона формируется региональный заказ на обучение государственных гражданских служащих субъекта РФ по программам ДПО. В окончательном виде структура и объем средств государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих региона утверждаются законом субъекта РФ.

Контроль выполнения заказов на ДПО осуществляют органы по управлению государственной гражданской службой субъектов Федерации. Данные органы обязаны представлять сведения об итогах исполнения заказов на ДПО госслужащих субъектов РФ в федеральный государственный орган по управлению государственной службой. Следует отметить, что в действующем законодательстве, а также в различных публикациях неоднократно упоминается федеральный орган по управлению государственной службой, но конкретно данный орган нигде не называется. Каждый раз его предполагаемые функции распределяются между различными федеральными органами. Например, в настоящее время ДПО государственных гражданских служащих находится в ведении Минтруда РФ.

В табл. 5.2 приводятся сведения о государственных гражданских служащих федеральных округов, получивших ДПО в 2013 г. Из таблицы видно, что в 2013 г. в России различными видами ДПО было охвачено 178 773 человека, или 23,7% от общей численности всех государственных

гражданских служащих субъектов РФ. Наиболее активно ДПО получали государственные гражданские служащие в Центральном федеральном округе — 26,6%, в Северо-Западном — 25,1 и Дальневосточном — 24,1%.

По данным Росстата, наибольший процент государственных служащих по программам ДПО среди субъектов РФ обучен в Москве (30,5%), Республике Марий Эл (29,3), Астраханской области (28,5%). Подавляющее большинство госслужащих субъектов РФ (97,6%, т.е. 174 519 человек) прошли обучение по программам повышения квалификации. Лишь у 1,9% (3476 человек) видом обучения была профессиональная переподготовка, 0,4% (716 человек) прошли стажировку и около 0,03% (62 человека) участвовали в обучении за рубежом.

15 января 2014 г. Правительством России было принято постановление № 26 (ред. от 15.03.2016 г.) «Об определении стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и размера ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение». В соответствии с данным постановлением на 25–30% увеличилось выделение бюджетных средств на обучение по программам ДПО и сохранился минимальный размер ежегодных отчислений на научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих (в размере 5%). Следует отметить, что в постановлении Правительства РФ № 26 речь идет о ДПО федеральных государственных гражданских служащих, однако положения данного постановления используются также многими субъектами РФ при расчете стоимости обучения государственных гражданских служащих в своих регионах.

Таблица 5.2

Данные об обучении государственных гражданских служащих по программам ДПО в федеральных округах РФ в 2013 г.

Федеральный округ	Получили дополнительное профессиональное образование — всего, человек	В том числе				Всего обучено, в % от численности работников по соответствующему субъекту РФ
		прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	прошли стажировку	обучены за пределами территории РФ	
Российская Федерация	178 773	3476	174 519	716	62	23,7
Центральный федеральный округ	49 917	725	49 071	97	24	26,6

Окончание табл. 5.2

Федеральный округ	Получили дополнительное профессиональное образование — всего, человек	В том числе				Всего обучено, в % от численности работников по соответствующему субъекту РФ
		прошли профессиональную подготовку	повысили квалификацию	прошли стажировку	обучены за пределами территории РФ	
Северо-Западный федеральный округ	22 230	489	21 649	86	6	25,1
Южный федеральный округ	15 226	234	14 899	91	2	22,9
Северо-Кавказский федеральный округ	7622	248	7351	21	2	16,7
Приволжский федеральный округ	31 766	594	30 877	281	14	22,3
Уральский федеральный округ	14 786	274	14 455	52	5	23,8
Сибирский федеральный округ	24 758	533	24 188	31	6	22,6
Дальне-восточный федеральный округ	12 468	379	12 029	57	3	24,1

Источник: Труд и занятость в России. 2014: Стат. сб. — М.: Росстат, 2014.

В табл. 5.3 показана новая стоимость образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих (в скобках полужирным шрифтом указана старая стоимость образовательных услуг ДПО, действовавшая до 15 января 2014 г.).

Таблица 5.3

Действующие экономические нормативы стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих

Категории должностей федеральной государственной гражданской службы	Группы должностей федеральной государственной гражданской службы	Виды обучения			
		стоимость одного человеко-часа, в руб.		стоимость одного человеко-дня, в руб.	
		профессиональная переподготовка, повышение квалификации			дополнительное профессиональное образование, получаемое за пределами территории Российской Федерации
		с отрывом от федеральной государственной гражданской службы	без отрыва от федеральной государственной гражданской службы		
Руководители	Высшая	164,1 (128,2)	164,1 (128,2)	22 315,3 (17 433,8)	
Помощники (советники), специалисты	Высшая	134,4 (105,0)	–	22 315,3 (17 433,8)	
Руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты	Главная, ведущая	134,4 (105,0)	–	17 035,3 (13 308,8)	
Специалисты, обеспечивающие специалисты	Старшая	134,4 (105,0)	–	17 035,3 (13 308,8)	
Обеспечивающие специалисты	Младшая	107,0 (83,6)	–	17 035,3 (13 308,8)	

Источник: Постановление Правительства РФ от 15.01.2014 г. № 26.

Выводы

Проведенное исследование показало, что не во всех субъектах РФ качество и организация ДПО специалистов народного хозяйства и государственных гражданских служащих отвечают задачам и потребностям современного уровня развития отечественной экономики. Во многом названное выше положение связано с отсутствием постоянного и конструктивного диалога между учебными организациями ДПО и расположенными в регионах предприятиями и организациями.

В ряде случаев невысокий уровень развития ДПО в субъектах РФ можно объяснить слабой материально-технической базой учреж-

дений ДПО и ограниченным их финансированием, устаревшими формами и методами обучения, недостаточным знанием преподавателями реальных запросов производства, отсутствием необходимой информационной поддержки со стороны региональных СМИ. Помимо этого восприятие бренда «ДПО» остается довольно низким в глазах определенной части потенциальных абитуриентов дополнительного профессионального образования и в связи с отсутствием реальной связи между учебой по программам ДПО и дальнейшим продвижением по службе.

И все же, несмотря на отдельные недоработки, за последние годы в нашей стране немало сделано в области модернизации и развития ДПО, его законодательного и нормативно-правового регулирования как на уровне федерального центра, так и на уровне субъектов РФ.

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», содержащий специальную статью (76) «Дополнительное профессиональное образование». Помимо этого в Законе имеется целый ряд положений, закрепляющих организацию ДПО на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Принят ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, способствующих повышению модернизации и дальнейшему развитию ДПО специалистов народного хозяйства и гражданских служащих.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ и приказом министра образования и науки РФ от 01.07.2013 г. № 499 утвержден «Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам», который определяет основные государственные требования к содержанию и структуре ДПО, к условиям реализации и оценке качества освоения дополнительных профессиональных программ.

В структуре Министерства образования и науки РФ создано новое подразделение — департамент государственной политики в сфере подготовки рабочих кадров и ДПО, а при самом министерстве образована Комиссия по развитию дополнительного профессионального образования. Основными задачами комиссии являются: развитие взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных и негосударственных образовательных организаций, работодателей, общественных объединений по вопросам совершенствования сферы ДПО; подготовка рекомендаций в части повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров.

В целях повышения научного уровня и престижа учебных организаций ДПО Минобрнауки РФ приказом от 27.04.2015 г. № 428 разрешило данным организациям создавать научные советы по защите кандидатских и докторских диссертаций.

На уровне субъектов РФ весьма успешно идет процесс формирования региональной законодательной и нормативной правовой базы

развития ДПО специалистов народного хозяйства и государственных гражданских служащих.

Более активно и целенаправленно в сфере управления ДПО стали действовать федеральные и региональные институты гражданского общества (Союз ДПО, Межведомственные комиссии по ДПО и кадровой работе, Международная ассоциация непрерывного образования (МАНО), Ассоциации непрерывного и дополнительного профессионального образования, Советы ректоров учебных организаций ДПО и др.).

Начал выходить специализированный журнал Союза ДПО «Дополнительное профессиональное образование в стране и мире», в котором помимо актуальных вопросов развития и модернизации системы дополнительного профессионального образования, проблем его правового и научно-методического обеспечения большое внимание уделяется передовому опыту организации ДПО в субъектах РФ.

В заключение следует подчеркнуть, что в своей деятельности региональные учебные организации ДПО специалистов народного хозяйства и государственных гражданских служащих должны постоянно ориентироваться на запросы и потребности отечественной экономики. Только в этом случае они смогут не только выжить, но и успешно развиваться.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.1

ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО НА ГОДЫ

(инициалы, фамилия, должность)

(наименование органа государственной власти субъекта РФ)

1. Образование (когда, какое учебное заведение и по какой специальности окончил)
2. Наличие ученой степени, ученого звания
3. Стаж гражданской службы
4. Дата поступления на службу в данную организацию
5. Дата назначения на замещаемую должность
6. Сведения о дополнительном профессиональном образовании:

Вид образования	Учебное заведение, место стажировки	Период обучения	Наименование образовательной программы

7. Потребность в дополнительном профессиональном образовании на 201... г.

Вид ДПО	Цель ДПО	Форма обучения	Направления ДПО	Продолжительность обучения, ч	Ожидаемая результативность (эффективность) ДПО	Отметка о выполнении индивидуального плана
1	2	3	4	6	7	8
Профессиональная переподготовка, повышение квалификации, самообразование	Корреспондируется с видом образования	С отрывом от гражданской службы, без отрыва от гражданской службы, с использованием дистанционных технологий	Управленческое, правовое, организационно-экономическое, финансово-информационно-аналитическое, языковое, др.	18, 24, 36, 40, 72, более 72, менее 500, более 500, менее 1000, более 1000	Повышение профессиональной деятельности, включение в кадровый резерв, присвоение очередного классного чина, назначение на вышестоящую должность и т.д.	

-
8. Интересующая тематика дополнительного образования.....
 9. Направление самообразования
-

(подпись) (инициалы, фамилия государственного гражданского служащего,
составившего план)

Утверждаю: _____

(должность непосредственного руководителя государственного гражданского
служащего) (подпись) (инициалы, фамилия)

Согласовано: _____

начальник управления государственной службы и кадров правительства
(администрации) субъекта РФ (подпись) (инициалы, фамилия)

ГЛАВА 6

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Необходимость решения комплекса проблем, в первую очередь организационно-экономических, социальных, институциональных, преодоление которых позволит создать эффективную современную систему, отвечающую требованиям времени и общества, и обеспечить всем гражданам страны возможность максимально удовлетворять их социальные потребности в сфере охраны здоровья, является основной целью реформирования отечественного здравоохранения.

Существенные изменения, произошедшие в региональной системе здравоохранения за последние годы, нацелены на повышение качества и доступности медицинской помощи на всей территории страны. Они характеризуются значительным обновлением законодательной базы¹, особенно в части обязательного медицинского страхования (ОМС), повышением ответственности субъектов, реализацией в субъектах программ модернизации, в рамках которых укреплена материально-техническая база; выстроена трехуровневая система организации здравоохранения, а также проведена принципиальная реструктуризация всего механизма финансирования здравоохранения.

6.1. Современное состояние и проблемы отечественного здравоохранения

Впервые в 2014 г. Россия вошла в ежегодный рейтинг систем здравоохранения агентства Bloomberg. На основе ряда показателей, таких как доля затрат на здравоохранение в структуре ВВП, сумма госрасходов на лечение одного жителя и ожидаемая продолжительность жизни, агентство рассчитывает свой рейтинговый показатель — уровень эффективности государственных медицинских организаций.

¹ Федеральные законы от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; государственная программа от 24.12.2012 г. № 2511 «Развитие здравоохранения» (распоряжение Правительства РФ от 24.12.2012 г. № 2511-р).

По этому показателю наша страна оказалась на последнем, 51-м месте (табл. 6.1). Правда, ряд отечественных экспертов оценивают данный результат как положительный, считая сам факт включения России в этот рейтинг результатом значительных финансовых инвестиций, направленных на модернизацию здравоохранения. Безусловно, можно давать различные оценки, однако, по нашему мнению, данный показатель является серьезным аргументом для анализа недостатков и интенсивной работы по совершенствованию отечественного здравоохранения.

Несмотря на то что в ходе реформ в здравоохранении сделано немало, особенно за последнее десятилетие, неудовлетворенность жителей страны качеством и доступностью здравоохранения по-прежнему очень высока. По данным опроса, проведенного ВЦИОМом в 2015 г., две трети россиян (65%) оценивали качество медицинских услуг, предоставляемых в государственных больницах и поликлиниках, в целом как низкое¹. Наиболее актуальными проблемами российского здравоохранения, по мнению населения, являются низкое качество медицинских услуг (50%) и недостаточный уровень профессиональной подготовки врачей (49%)². Показателен и тот факт, что в перечне наиболее острых социально-экономических проблем ситуация в сфере здравоохранения за год (с I квартала 2014 г. по I квартал 2015 г.) поднялась с 9-го на 5-е место³.

Таблица 6.1

**Позиция России в рейтинге систем здравоохранения агентства
Bloomberg, 2014 г.**

Место	Страна	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Доля расходов в структуре ВВП, %	Расходы на одного человека, тыс. долл.
1	Сингапур	82	4,5	2,400
2	Гонконг	84	5,3	1,900
3	Италия	83	9,0	3,000
4	Япония	83	10,0	4,700
5	Южная Корея	81	7,0	1,700
51	Россия	71	6,3	0,887

Источник: составлено по данным Bloomberg. URL: <http://www.bloomberg.com/europe>.

Оптимистичная отчетность органов исполнительной власти в регионах находится в очевидном противоречии с реальным положением. В целом по стране отмечается высокий уровень недовольства граждан

¹ Пресс-выпуск ВЦИОМ. — 2015. — № 2919. — 2 сент.

² По данным ВЦИОМ. URL: <http://wciom.ru/>.

³ По данным «Георейтинга» Фонда общественного мнения (ФОМ). URL: <http://fom.ru>.

отсутствием изменений или даже ухудшением ситуации, что лишний раз указывает на то, что без объективного анализа и общественного обсуждения реально повысить эффективность существующей системы будет невозможно.

В апреле 2015 г. Фондом «Общественное мнение» было проведено масштабное исследование в 85 регионах России, результаты которого показали, что ситуацию в сфере здравоохранения в своем регионе оценили как «хорошую» лишь 11% респондентов. Показательной является оценка изменений в здравоохранении: 39% респондентов отметили, что ситуация в регионе не меняется никак, 32% отметили, что ситуация за последние два года меняется к худшему¹.

Среди наиболее острых проблем в здравоохранении, которые больше всего волнуют граждан — как пациентов, так и представителей медицинского сообщества, были отмечены: рост цен на лекарства, нехватка медицинских работников, рост доли платной медицинской помощи, длительные сроки ожидания помощи и плохая организация приема людей в поликлиниках. При этом отмечается тенденция заметного нарастания отрицательных оценок (табл. 6.2).

Таблица 6.2

Оценка россиянами ситуации в сфере здравоохранения в своем регионе

	I квартал 2014 г.	II квартал 2014 г.	Рост, %
Рост значимости проблемы очередей	34	38	4
Длительные сроки ожидания медицинской помощи	26	31	5
Рост платных услуг в государственной медицине	34	38	4
Дефицит оборудования	23	28	5
Плохая работа скорой помощи	12	17	5

Источник: составлено по данным Фонда «Общественное мнение». URL: <http://fom.ru>.

Результаты исследований экспертного и врачебного сообществ, медицинских палат и ассоциаций, региональных объединений ОНФ, рейтинговых агентств и опросов общественного мнения практически схожи. Основные проблемы в сфере здравоохранения как в регионах, так и в целом по стране:

- качество медицинской помощи;
- доступность медицинской помощи;
- эффективность существующей системы здравоохранения;
- обеспеченность медицинскими кадрами и их профессионализм.

¹ По данным «Георейтинга» Фонда общественного мнения (ФОМ). URL: <http://fom.ru>.

Наряду с этим следует отметить ряд проблем, имеющих большое значение и требующих своего незамедлительного решения. Среди них:

- плохое состояние здоровья населения, старение населения;
- различия экономических возможностей регионов и социальных групп населения;
- недостаточные объемы предоставляемой населению отдельных видов медицинской помощи и низкий уровень ее доступности;
- низкая эффективность системы здравоохранения;
- диспропорции в структуре медицинских кадров.

6.2. Институциональные изменения

Реформа здравоохранения, основным элементом которой был переход от бюджетной, государственной модели к системе медицинского страхования¹, была нацелена на улучшение финансирования, повышение доступности и качества медицинского обслуживания. На региональном уровне она проходила неравномерно и с большими трудностями. Значительный разброс в темпах и степени включения в процесс был обусловлен революционным характером преобразований, низкой готовностью субъектов к адаптации новых институтов и их специфическими особенностями, отсутствием институциональной среды и четкого разграничения полномочий. Также сказалось воздействие закона о местном самоуправлении², который еще больше усиливал децентрализацию и дифференциацию регионов.

Субъекты выстраивали различные модели финансового участия и взаимоотношений с территориальными фондами (ТФ) ОМС и страховых компаниями. По данным Федерального фонда ОМС, только в половине регионов (40 субъектов РФ) бюджетные средства за неработающее население направлялись в фонды ОМС. Остальные просто игнорировали закон, что существенно ослабляло и без того нестабильное финансовое положение. Так, к концу 1994 г. всего 22% населения было обеспечено страховыми полисами. Значительное сокращение финансового обеспечения регионального здравоохранения стало причиной резкого падения основных показателей здоровья населения, объемов оказываемой населению бесплатной медицинской помощи и сниже-

¹ Закон РФ от 28.06.1991 г. № 1499-1 (ред. от 24.07.2009 г.) «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об основах обязательного социального страхования», а также ряд других законов и нормативно-правовых документов — всего к 2000 г. было создано более 200 документов.

² Закон РФ от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 29. — Ст. 1010.

ния ее доступности, таким образом, **ни одна из поставленных реформой задач не была решена.**

К 2010 г. сложилось понимание необходимости незамедлительного пересмотра подходов и проработки взвешенной, учитывающей допущенные ошибки, стратегии развития. Однако, несмотря на существенные недостатки, активную критику со стороны экспертного и врачебного сообществ, а также недовольство населения, был взят курс на совершенствование принятой модели.

Новый этап преобразований характеризуется рядом значительных институциональных изменений, которые затронули правовые, финансовые, организационные и общественные институты.

В ходе этого этапа преобразований было проведено кардинальное обновление законодательной базы. Был принят пакет законов, направленных на укрепление системы обязательного медицинского страхования, оптимизацию финансового механизма, обеспечение доступности медицинской помощи на всей территории страны и повышение ответственности субъектов, а также реализацию в субъектах программ модернизации, в рамках которых была значительно укреплена материально-техническая база и выстроена трехуровневая система организации здравоохранения. Прежде всего речь идет о федеральных законах от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», о государственной программе «Развитие здравоохранения»¹.

На региональном уровне, как показывает анализ регионального законодательства, в основном принимаются нормативные акты, направленные на реализацию федеральных законов, программ и т.д. Так, в рамках реализации государственной программы «Развитие здравоохранения на 2013–2020 годы» субъекты на своих территориях разрабатывают и реализуют региональные программы с учетом региональной специфики размещения медицинских учреждений, населения, дорожной сети, а также статистики заболеваемости и смертности каждого региона. Следует отметить, что в качестве индикаторов устанавливаются средние значения по стране, и, хотя главная задача состояла в том, чтобы не только развивать сильные регионы, но и улучшить положение слабых, значительный разброс сохранился.

Например, в Белгородской области реализуется программа «Развитие здравоохранения Белгородской области на 2014–2020 годы», состоящая из 14 подпрограмм, направленных на решение социально значимых про-

¹ Распоряжение Правительства от 24.12.2012 г. № 2511 «Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения» (утратило силу).

блем, среди которых профилактика заболеваний, развитие первичной медико-санитарной помощи, кадровое обеспечение, оказание паллиативной помощи, охрана здоровья матери и ребенка, совершенствование системы лекарственного обеспечения и т.д. Во Владимирской области принята государственная программа «Развитие здравоохранения Владимирской области на 2013–2020 годы», на территории Московской области — государственная программа «Здравоохранение Подмоскovie» на 2014–2020 гг. и т.д.

В ряде регионов реализуются программы, направленные на решение наиболее значимых, острых для данного региона проблем. Например, в целях улучшения демографической ситуации в Калужской области был принят пакет документов, направленных на решение именно этой проблемы, среди них: Закон Калужской области от 12.11.2007 г. № 373-ОЗ «Об областной целевой программе «Улучшение демографической ситуации в Калужской области на 2008–2010 годы», целевая программа «Улучшение демографической ситуации в Калужской области (2011–2015 годы)»¹, «План мероприятий по повышению рождаемости в Калужской области на 2014–2018 годы». В Брянской области действует целевая программа «Развитие медицинской реабилитации (2013–2017 годы)», Воронежская область реализует межведомственный проект «Живи долго!»², который направлен на увеличение продолжительности жизни населения, мотивацию раннего обращения граждан за медицинской помощью, повышение уровня их личной ответственности за сохранение здоровья.

Как известно, существовавшее ранее разграничение полномочий между региональной и муниципальной властью обусловило резкую дифференциацию в уровне доступности и качества медицинской помощи не только между регионами, но и между муниципалитетами в одном регионе. Соответственно право на равное получение социальных услуг не обеспечивалось. Согласно новому законодательству, разграничены полномочия федеральных, региональных и местных органов власти в сфере здравоохранения, при этом значительно возросла ответственность государственных органов власти субъекта РФ за состояние системы здравоохранения региона. Субъекты в установленном порядке получили право делегировать отдельные полномочия органам местного самоуправления и самостоятельно определять, на каком уровне власти будут исполняться полномочия, руководствуясь при этом в первую

¹ Постановление Правительства Калужской области от 29.12.2010 г. № 552 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Улучшение демографической ситуации в Калужской области» (2011–2015 годы)».

² Утвержден распоряжением Правительства Воронежской области от 07.04.2014 г. № 214-р «О реализации областного межведомственного проекта «Живи долго!».

очередь интересами населения региона. Полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения переданы на региональный уровень, за исключением тех субъектов РФ, которые воспользовались законодательным правом переходного периода до 2013 г. или делегировали отдельные полномочия органам местного самоуправления на неограниченный срок. Кроме того, на региональный уровень было передано оказание первичной медицинской и скорой помощи, а также обязательное исполнение стандартов в рамках территориальной программы ОМС и формирование критериев эффективности этих программ. Это решение было направлено на формирование сбалансированной системы оказания медицинской помощи, основанной на единых принципах, включая применение единых порядков и стандартов, обеспечивающих преемственность помощи и наиболее эффективное использование сети медицинских учреждений и кадрового ресурса. Следует отметить, что при сохранении полномочий на муниципальном уровне построение трехуровневой системы оказания медицинской помощи в регионах было бы невозможным.

В свою очередь, органы местного самоуправления в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта РФ должны обеспечивать условия для оказания медицинской помощи в рамках единых требований базовой программы ОМС. Территориальная программа, в которой отражаются перечень видов и объемов медицинской помощи, финансируемых за счет средств ОМС, перечень медицинских учреждений, работающих в ОМС, условия и порядок предоставления медицинской помощи в них, определяет права жителей региона на бесплатное оказание медицинской помощи на территории субъекта. При этом территориальная программа может быть шире базовой, субъекты имеют право добавлять в базовую программу виды медпомощи и страховые случаи, не входящие в ОМС, и дополнительно их финансировать¹. Отметим, что именно в этой части возникает противоречие: с одной стороны, в рамках базовой программы реализуется равная доступность медицинской помощи; с другой стороны, получение помощи в рамках территориальной программы, которая шире базовой, обеспечивает преимущество тем, кто живет в более благополучном регионе, поскольку финансовые возможности территориального фонда ОМС зависят от уровня оплаты труда трудоспособного населения региона. Таким образом, проблема равной доступности медицинской помощи по-прежнему не решается в полном объеме.

¹ В пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.10.2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Действенным инструментом выравнивания региональной дифференциации в соответствии с законом об ОМС являются субвенции. Федеральный фонд ОМС направляет в территориальный фонд субвенции, являющиеся основным источником финансового обеспечения базовой программы ОМС, за счет которых субъект должен обеспечить реализацию базовой программы ОМС на территории региона. В 2014 г. субвенция из бюджета Федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС составила 1173,9 млрд руб.¹ Размер субвенции зависит от численности населения, застрахованного по обязательному медицинскому страхованию, соответствующего субъекта, от норматива финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования, установленного в программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам РФ медицинской помощи, и от коэффициента дифференциации, учитывающего региональные особенности субъекта.

С целью выравнивания региональной дифференциации на федеральном уровне разработан и утвержден Комплекс мер, направленных на дальнейшее развитие системы обязательного медицинского страхования². Кроме того, в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 81, ч. 6) внесены изменения. В соответствии с ними с 2015 г. регламентируется заключение соглашений между Минздравом России, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Это касается в том числе территориальных программ обязательного медицинского страхования, основная цель которых состоит в определении значений целевых показателей объемов медицинской помощи, оказываемой в рамках реализации территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Начиная с 2014 г. субъекты также вправе в рамках Программы государственных гарантий устанавливать дифференцированные нормативы объема медицинской помощи и нормативы объема предоставления медицинской помощи. Кроме того, расширен перечень критериев доступности и качества медицинской помощи, по которым в регионах проводится оценка эффективности реализации территориальных программ.

Для обеспечения методической поддержки и организационного сопровождения работ по формированию территориальных программ в 2013 г. было принято «Положение об осуществлении мониторинга формирования, экономического обоснования территориальных про-

¹ URL: <http://www.ffoms.ru/portal/page/portal/top/abot>.

² Утвержден 29.07.2014 г. Правительством РФ. URL: <http://www.zdrav.ru/articles/>

грамм государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи»¹. Была создана Межведомственная комиссия по мониторингу формирования, экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи², которая проводила мониторинг формирования, экономического обоснования территориальных программ, утвержденных на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. Алгоритм мониторинга включал оценку территориальных программ по 14 критериям соответствия федеральной программе. В случае значительных отклонений от показателей федеральной программы (в 2014 г.— в 33 субъектах) по результатам докладов руководителей органов государственной власти региона и территориальных фондов обязательного медицинского страхования им были направлены заключение и рекомендации по корректировке представленных программ.

Несмотря на вышеперечисленные меры и мониторинг формирования, территориальные программы обязательного медицинского страхования по-прежнему финансируются с большим дефицитом. Так, в 2012 г. в 66 регионах дефицит составлял 164 млрд руб., в 2013 г. в 54 регионах он был равен 120 млрд руб.³ и только 17 субъектов Федерации из 83 не испытывали финансовых трудностей⁴. В 2014 г. отрицательная динамика сохранилась. Значительный дефицит финансового обеспечения территориальных программ устойчиво держится в ряде субъектов, и только 22 субъекта смогли реализовать свои территориальные программы государственных гарантий без дефицита (табл. 6.3). Дефицит средств ОМС по 59 территориальным программам составил более 55 млрд руб.⁵ По оценке аудитора Счетной палаты А. Филипенко, в 2015 г. эта тенденция сохраняется и проявляется в 62 регионах на общую сумму около 127 млрд руб.⁶

¹ Приказ Минздрава РФ от 18.11.2013 г. № 854 (ред. от 31.12.2014 г.) «Об утверждении Положения об осуществлении мониторинга формирования, экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи».

² Приказ Минздрава РФ от 13.01.2014 г. № 15 «О Межведомственной комиссии по мониторингу формирования, экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи».

³ Заседание Президиума Государственного совета «О задачах субъектов Российской Федерации по повышению доступности и качества медицинской помощи». 30.07.2013 г.

⁴ Из выступления Н. Дронова, председателя исполнительного комитета Межрегионального общественного движения «Движение рака», круглый стол на тему «Бюджетный маневр в здравоохранении: какими могут быть последствия?». 08.10.2013 г.

⁵ Доклад аудитора Счетной палаты РФ А. Филипенко в ГД 25.02.2015 г. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/20865.

⁶ Там же.

Таблица 6.3

**Дефицитные и бездефицитные территориальные программы
обязательного медицинского страхования (ТПОМС) в регионах, 2014 г.**

Субъекты с наибольшим дефицитом финансового обеспечения ТПОМС	Размер дефицита, %	Субъекты с бездефицитными ТПОМС
Республика Дагестан	78,4	Коми, Татарстан, Саха (Якутия), Камчатский край, Хабаровский край, Астраханская область, Калужская область, Ленинградская область, Московская область, Магаданская область, Нижегородская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тульская область, Тюменская область, Ярославская область, Москва, Санкт-Петербург, Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Чукотский АО
Республика Марий Эл	69,4	
Забайкальский край	65,0	
Республика Калмыкия	64,6	
Брянская область	63,4	
Республика Карелия	61,4	
Чеченская Республика	60,3	
		Всего: 22

Источник: составлено по: URL: <http://www.ach.gov.ru/>.

Основной причиной дефицита финансового обеспечения территориальных программ, по оценке Счетной палаты, является установление нормативов объема медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, и нормативов ее финансовых затрат ниже средних федеральных нормативов¹. Например, нормативы финансовых затрат, установленные в Пензенской области и Забайкальском крае, в 2–4 раза ниже средних федеральных нормативов; в Пензенской области норматив затрат на одно посещение с профилактической и иными целями на одного жителя в год ниже среднего федерального норматива на 75,8%, в Забайкальском крае — на 48,2, норматив затрат на один случай госпитализации — на 68,2 и 41,2% соответственно².

Таким образом, очевидно, что территориальные программы госгарантий, которые являются основополагающим элементом финансового обеспечения деятельности медицинских учреждений, несмотря на ряд мер и достаточно строгий мониторинг их формирования, несбалансированны, а действующая модель ОМС не справляется со своей основной задачей, поскольку по-прежнему сохраняется значительная зависимость субъектов от бюджетных поступлений.

В то же время наблюдается устойчивая тенденция ежегодного сокращения средств, поступающих в Федеральный фонд ОМС из федерального бюджета. Если в 2013 г. на нужды обязательного медицинского

¹ URL: http://ach.gov.ru/press_center/news21297.

² Там же.

страхования из федерального бюджета было выделено почти 50,5 млрд руб., то в 2014 г. в ФФОМС поступило около 28,5 млрд руб., а на 2015 г. было запланировано менее 24 млрд руб.¹ — при этом даже имеющиеся средства в здравоохранении расходуются неэффективно. Так, по оценкам ВОЗ, из-за неэффективного расходования средств в мире теряется от 20 до 40% финансовых средств². Это и неверно выстроенные приоритеты, и неэкономное расходование средств.

6.3. Изменение порядка финансирования

В Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сформулированы цели перехода на одноканальное финансирование, в том числе повышение эффективности и прозрачности использования финансовых средств в сфере здравоохранения, обеспечение государственных гарантий бесплатного оказания своевременной и качественной медицинской помощи всем гражданам независимо от места жительства.

Эксперимент по переходу на одноканальное финансирование через систему обязательного медицинского страхования был начат еще в 2007 г., в рамках реализации «пилотного» проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения в 12 субъектах РФ: республиках Татарстан и Чувашия, Краснодарском, Пермском и Хабаровском краях, а также Белгородской, Владимирской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Ленинградской и Томской областях.

Задача проекта состояла в аккумулировании средств бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, направляемых на финансирование медицинской помощи, преимущественно в рамках обязательного медицинского страхования, с тем чтобы в дальнейшем более эффективно расходовать средства. Соответствующие программы по совершенствованию системы здравоохранения были разработаны в регионах.

Особое внимание в этом проекте было уделено разработке основополагающего элемента финансового механизма в системе обязательного медицинского страхования — тарифов на оказание медицинской помощи. В тарифы дополнительно к пяти статьям расходов, финансируемым из средств ОМС, были включены расходы на оплату коммунальных платежей, а также на содержание учреждений здравоохранения. В рамках реализации проекта регионы должны были решить задачу повышения уровня средств ОМС, направляемых на оплату медицинской помощи, чтобы он составлял не менее 60% от общего размера финан-

¹ URL: <http://government.ru/articles/18244>.

² URL: <http://docviewer.jandex.ru/?url=http>.

сирования, в то время как в целом по стране этот показатель был значительно меньше. В ходе реализации проекта необходимый уровень средств ОМС практически был достигнут (58%), что позволило распространить полученный опыт на другие регионы, их число увеличилось почти вдвое. Спустя пять лет, в 2012 г., одноканальное финансирование уже широко применялось в Республике Татарстан (24,5% от общего размера расходов на территориальную программу ОМС), Пермском крае (20,5%), Костромской (27,2) и Ярославской областях (20,4%).

В 2014 г. систему одноканального финансирования использовали 50% организаций амбулаторной медицинской помощи и 35% организаций стационарной медицинской помощи, в 2015–2016 гг. в системе ОМС уже должны были участвовать абсолютно все медицинские организации, оказывающие помощь в амбулаторной форме, и 50% организаций стационарной медицинской помощи¹.

Несомненно, повышение эффективности контроля над использованием средств, полученных из одного источника, по единым правилам и в едином порядке, имеет большое значение. Ранее, как известно, финансирование складывалось из трех источников: средства ОМС, бюджеты регионов и федеральный бюджет, из этих средств осуществляется государственное финансирование здравоохранения, в частности программа государственных гарантий, оказание бесплатной медицинской помощи. При переходе на одноканальное финансирование все средства ОМС, которые формируются преимущественно из двух источников — взносов на неработающее население, поступающих из бюджетов регионов, и взносов на работающее население, аккумулируются на федеральном уровне в Федеральном фонде ОМС, затем они распределяются в территориальные фонды ОМС (ТФОМС).

Переход на одноканальное финансирование был разделен на два этапа. Основная задача первого этапа состояла в аккумуляции в бюджете Федерального фонда средств для финансового обеспечения базовой программы ОМС. Второй этап, который начался в 2015 г., направлен на решение задачи финансового обеспечения высокотехнологичной медицинской помощи, которая также должна осуществляться за счет средств ОМС.

Для эффективного функционирования механизма одноканального финансирования первостепенное значение имеет решение задачи формирования тарифов, определяемых на основе нормативных затрат для конкретных технологий лечения. На федеральном уровне Федеральным фондом ОМС разрабатывается единый базовый тариф, который лежит в основе финансирования (операции или медицинской услуги). В регионах разрабатываются коэффициенты региональной

¹ URL: <http://novostinauki.ru/news/82108>.

дифференциации, в соответствии с которыми устанавливается региональный тариф, включающий региональные различия в зависимости от финансовой обеспеченности, плотности, климатических и других особенностей региона.

На протяжении ряда лет в регионах не существовало единых подходов к формированию нормативов медицинской помощи, в ряде случаев реальные тарифы за один и тот же вид помощи различались в десятки раз. Например, стоимость стационарной медпомощи в 2011 г. отклонялась от расчетного норматива в 64 регионах более чем на 50%¹. По данным Министерства здравоохранения, в 2013 г. ситуация выровнялась, и только в семи регионах отклонение составляло от 20 до 50%². В то же время в докладе аудитора Счетной палаты по итогам 2013 г. было отмечено, что Минздравом РФ не разработаны единые принципы расчета тарифов на медицинские услуги в регионах, что делает невозможной оценку достаточности финансовых ресурсов. Серьезную озабоченность вызывает проблема формирования и размеров тарифов, разброс которых сохраняется. Так, тарифы в сопоставимых регионах в Костромской и Калужской областях на лечение инфаркта миокарда отличаются в 2,4 раза (25,5 тыс. руб. и более 61 тыс. руб. соответственно). Стентирование коронарных артерий в Липецкой области в 3 раза дешевле, чем в Тамбовской; химиотерапия в Красноярском крае в 2,8 раза дороже, чем в Алтайском³. Поэтому задача сбалансированного формирования и расчета тарифов на медицинские услуги стоит в ряду наиболее актуальных, ведь от их размеров зависят уровень зарплаты медперсонала в регионе, обеспечение медикаментами медицинских учреждений и др.

Принимая во внимание особую остроту и актуальность этой проблемы, в настоящее время осуществляется непрерывное регулирование процесса формирования и утверждения тарифов. В частности, внесены изменения в «Правила обязательного медицинского страхования»⁴, причем особенно значительные изменения внесены в раздел «Методика расчета тарифов». В соответствии с введенными изменениями тарифы утверждаются с учетом индексации на три года. Кроме того, ряд изменений в Федеральном законе «Об обязательном медицинском страховании» касается информации об утвержденных тарифах, которая после утверждения тарифной комиссией в течение десяти дней должна быть

¹ Рабочая встреча Президента России с министром здравоохранения В. Скворцова. Госпрограмма «Развитие здравоохранения». URL: www.kremlin.ru.

² URL: <http://www.rosminzdrav.ru/news/2014/10/20/2071-glava-gosudarst>.

³ URL: <http://www.ach.gov.ru/>.

⁴ Приказ Минздрава России от 25.03.2016 г. № 192н «О внесении изменений в правила обязательного медицинского страхования, утвержденные приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н».

размещена в свободном интернет-доступе. Ранее вся эта информация на всех сайтах территориальных фондов обязательного медицинского страхования находилась в закрытом доступе, и утвержденные тарифы были доступны только тем, кто участвует в системе обязательного медицинского страхования.

Формирование и утверждение системы тарифов является совместной коллегиальной работой территориального фонда обязательного медицинского страхования и организаторов здравоохранения субъекта. Вместе с тем в этой работе большое значение имеет активное участие различных врачебных ассоциаций региона, в том числе и ассоциаций частных клиник, для чего следует внести некоторые изменения в законодательство относительно саморегулируемых организаций. Деятельность тарифных комиссий должна быть прозрачной и понятной для всех, тогда снимется очень много вопросов и, как следствие, недовольство, которое потом возникает и при утверждении тарифов, и в распределении объемов оказываемой медицинской помощи между медицинскими организациями. Все это повышает значимость работы территориальных фондов ОМС по организационно-методологическому сопровождению деятельности страховых медицинских организаций и медицинских учреждений, анализу эффективности и совершенствованию финансово-экономических механизмов оплаты медицинских услуг, тарифной политики (с учетом необходимости выравнивания финансовых условий работы).

Экспертное сообщество диаметрально противоположно выразило свое отношение к основному нововведению — вопросу о централизации финансовых ресурсов ОМС, т.е. о переходе на одноканальное финансирование. По мнению сторонников централизации, одноканальное финансирование, во-первых, позволит избавиться от сложных и непрозрачных финансовых потоков, свойственных многоканальному финансированию, затрудняющему финансовое планирование, во-вторых, даст возможность формировать единые стандарты доступности и обслуживания, что особенно важно для неработающего населения. Кроме того, переход к централизованной системе финансирования позволит избавиться от таких недостатков, как существование отдельных частей единой системы здравоохранения, сложность интеграции и координации разных видов медицинской помощи; недостаточное использование излишних мощностей медицинских учреждений; ограничение хозяйственной самостоятельности учреждений.

В свою очередь, противники аргументировали свою позицию тем, что при централизации возникает целый ряд рисков. Прежде всего это связано со значительным уменьшением финансового обеспечения программы ОМС в богатых регионах, в то время как в относительно бедных регионах будет формироваться избыток финансовых средств,

которые они не смогут освоить быстро и эффективно. Наряду с этим отмечают возможность нарушения взаимодействия на местах между органами здравоохранения и территориальными фондами ОМС, поскольку возникает разрыв: деньги есть у одного, а функции организации здравоохранения — у другого¹. Скептики отмечают, что выравнивание следует проводить постепенно, в 2 раза медленнее, чем предусмотрено сейчас, т.е. за пять-восемь лет, а не за три-четыре года.

Очевидно, правоту одной из сторон может показать только практика. Мировой опыт свидетельствует о многообразии используемых моделей, вместе с тем в тех странах, где расходы на здравоохранение составляют незначительный процент от ВВП, предпочтение отдают централизованной модели. Переход регионов на одноканальное финансирование связан с определенными рисками, обусловленными обеспечением финансирования общедоступной медицинской помощи, особенно это затрагивает жителей сельской местности и малых городов. Кроме того, для финансирования ряда видов помощи, в том числе социально значимых заболеваний, механизм одноканального финансирования работает в сторону снижения доступности медицинской помощи, что заставляет пациентов чаще пользоваться платными медицинскими услугами. Уже сейчас рост объема платных медицинских услуг в 2014 г. по сравнению с 2013 г. составил 24,2%². Принимая во внимание значительное сокращение медицинских учреждений и численности медперсонала, можно констатировать замещение бесплатной помощи платной.

Среди причин неудовлетворенности населения медицинской помощью нужно отметить недостаточность нормативной базы, и прежде всего в части, разделяющей платность и бесплатность медицинских услуг. Попытка исправить эту недоработку и более четко прописать условия бесплатного оказания медицинской помощи была предпринята в Программе государственных гарантий на 2014–2016 гг. Вместе с тем очевидно, что для этой работы необходимо проведение тщательного анализа и детальной проработки каждой позиции, что предполагает наличие времени и экспертов. В срочном порядке такой анализ проводить невозможно.

В целом мнение медицинского сообщества по вопросу о переходе на одноканальное финансирование оказалось крайне негативным. Нестабильное состояние в сфере здравоохранения создает предпосылки для возникновения социальной напряженности, обострения социальных и экономических проблем.

¹ По материалам круглого стола «Перспективы реформирования российского здравоохранения». 15.03.2011 г. URL: <http://www.liberal.ru/articles/5146>.

² URL: <http://government.ru/department/250/events/>.

В результате ухудшения медицинского обслуживания, обусловленного недостаточным финансированием, наблюдается рост частных расходов населения на платные медицинские услуги. Значительное увеличение объемов платных услуг отмечается в основном в крупных городах России — в Москве (57%), Санкт-Петербурге (18), городах-миллионерах (18) и других городах (7%)¹, т.е. там, где высока плотность населения. И только в четырех округах (Центральном, Северо-Западном, Сибирском и Дальневосточном) государственные расходы росли быстрее частных. В Центральном динамика обоих типов источников практически равна, в Северо-Западном и Сибирском федеральных округах динамика государственных источников значительно превышала динамику частных источников финансирования.

С 2015 г. начался следующий этап реформ, в ходе которого все виды специализированной, в том числе высокотехнологической, помощи должны осуществляться за счет средств ОМС. Более трети высокотехнологических методов лечения уже включено в ОМС, оплачивается лечение каждого конкретного больного, причем платит территориальный фонд ОМС того региона, где проживает пациент, в соответствии с установленными в регионе тарифами. Кроме территориальных программ для обеспечения уровня доступности в системе ОМС формируется федеральный фонд, из которого по единым тарифам для всей страны должно осуществляться финансирование «нерастиражированной» высокотехнологической помощи. Такая помощь и раньше оказывалась в региональных и в федеральных центрах, но финансировалась преимущественно из федерального бюджета. Тем не менее потребности жителей регионов значительно выше и не обеспечены в достаточной степени установленными объемами, которые в среднем в 3 раза ниже, чем в «новых» странах ЕС.

Несмотря на ряд существенных недостатков в части расходования средств, ответственность руководителей медицинских учреждений повышается. Следовательно, появляется мотивация в изменении подходов к эффективному расходованию средств.

6.4. Структурные изменения

Значительные преобразования произошли и в организационной структуре регионального здравоохранения. Формирование трехуровневой системы в последние годы явилось краеугольным камнем организационных преобразований регионального здравоохранения. Основная идея состояла в выстраивании этапов оказания медицинской помощи в зависимости от степени сложности. Медицинские организации пер-

¹ Эксперты рынка, РБК. URL: <https://news.yandex.ru/yanssearch?text=>.

вого уровня должны оказывать медицинскую помощь при наиболее распространенных заболеваниях, второго уровня — предоставлять экстренную и плановую специализированную помощь в специализированных межмуниципальных и межрайонных центрах. На третьем уровне областные, краевые, республиканские больницы, специализированные диспансеры и центры ориентированы на оказание специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи.

Однако на практике выстраивание трехуровневой системы проводилось прямолинейно и схематично, без учета региональных особенностей и объективных потребностей субъектов. Полученные результаты отрицательно сказались на доступности медицинской помощи, особенно для жителей отдаленных и сельских районов, что вызвало негативную реакцию не только жителей регионов, но и Президента РФ, который критически охарактеризовал сложившуюся ситуацию. В ходе преобразований за последние годы резко сократилось число стационаров (в 2 раза) и амбулаторно-поликлинических учреждений (на 23%), а также было закрыто 36% районных и 91% участковых больниц¹.

Принимая во внимание активную критику, в конце 2014 г. Министерство здравоохранения РФ разработало и предложило несколько моделей организации здравоохранения для регионов, учитывающих климатические и географические условия, плотность населения, транспортную доступность медицинской организации, уровень и структуру заболеваемости в различных регионах. Так, для регионов с небольшой территорией и высокой плотностью населения, в которых значительная часть медицинских организаций расположена в административных центрах, где оказываются все виды медицинской помощи, применима моноцентрическая модель. Она была предложена для 36 субъектов РФ, в частности Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Липецкой и Новгородской областей, а также для Москвы и Санкт-Петербурга.

Безусловно, предложенные модели скорректируют организацию работы в субъектах. Однако подобные разработки следовало проводить до начала преобразований, а сейчас их можно назвать «работой над ошибками», которые вызвали у населения и медицинского сообщества негативное отношение к проводимым реформам. Особенно остро все просчеты проявились в процессе оптимизации, которую регионы планировали и проводили самостоятельно, но в отсутствие нормативного обеспечения территориального размещения медицинских организаций как на региональном, так и на федеральном уровнях, о чем свидетельствуют данные Росстата и доклад, представленный Счетной палатой. Они дают основания сделать вывод, что ни роста доступности

¹ URL: <http://www.rosstat.su/>.

сти медицинской помощи, ни повышения эффективности в результате оптимизации не произошло. Основная цель оптимизации заключалась в проведении системы мероприятий с целью получения более сбалансированной и эффективно работающей системы, на практике же ее превратили в кампанейщину по ликвидации больниц и увольнению медперсонала.

Для снятия остроты решения кадровых проблем регионов органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют региональные кадровые программы¹, на реализацию которых в 2014 г. субъектами РФ было направлено 17,6 млрд руб.

В ряде субъектов с целью привлечения врачей и медицинских работников со средним профессиональным образованием для работы в медицинских организациях были приняты нормативно-правовые акты, обеспечивающие дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинским работникам. В Кировской области, например, было принято постановление Правительства Кировской области от 03.09.2014 г. № 278/603 «О единовременных компенсационных выплатах медицинским работникам в 2014 году», аналогичные программы реализовывались в Алтайском, Красноярском и Ставропольском краях, а также в Саратовской области. Департаментом Смоленской области по здравоохранению была разработана региональная программа «Организация кадрового обеспечения системы здравоохранения Смоленской области» на 2013–2017 гг.²

Оценка данных мониторинга свидетельствует, что в 2014 г. показатели обеспеченности врачами, предусмотренные региональными кадровыми программами, были достигнуты только в 41 субъекте РФ. В то же время Министерством здравоохранения РФ была разработана методика расчета потребности во врачебных кадрах³, на основании которой в субъектах в сфере охраны здоровья был произведен соответствующий расчет потребности во врачах, были определены численность врачей в государственных (муниципальных) медицинских организациях, а также объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами. Были также внесены изменения в региональные «дорожные карты» по проведению мероприятий оптимизации неэффективных расходов с целью повышения заработной платы за счет передачи неключевых функций (бухгалтерские службы, службы управления персоналом,

¹ Комплекс мер по обеспечению системы здравоохранения Российской Федерации медицинскими кадрами до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 15.04.2013 г. № 614-р). URL: garant.ru/products/ipo/prime/doc/70260340/.

² Утверждена постановлением администрации Смоленской области от 29.04.2013 г. № 316.

³ 26 июня 2014 г.

службы эксплуатации) аутсорсерам, сокращения неэффективных организаций, а также увеличения доходов от платных услуг.

С целью сокращения расходов и повышения оплаты труда медицинских работников в 2014 г. была начата программа оптимизации. Субъекты самостоятельно разрабатывали планы мероприятий по оптимизации, при этом нормативная база была ограничена «дорожными картами». Соответственно не была подготовлена единая методологическая база для оценки неэффективных медицинских организаций, потребности в объемах медицинской помощи по профилям и необходимым ресурсам. Кроме того, на федеральном уровне отсутствует схема территориального размещения и планирования медицинских организаций.

В соответствии с планом мероприятий, по данным ОНФ, полученным из всех субъектов, намечено оптимизировать 952 организации, почти половина из которых была реорганизована в 2015 г. К 2018 г. предполагается ликвидировать еще 41 организацию. В то же время в регионах, несмотря на непрекращающиеся дискуссии и критику, продолжается ликвидация фельдшерско-акушерских пунктов (659 закрыты в 2014 г.) и их частичная замена врачами общей практики. В этой связи возникает вопрос, где найдут столько врачей, в то время как проект «Земский доктор» по привлечению молодых специалистов в сельскую местность практически провалился. В регионах катастрофически не хватает врачей. Например, в Республике Коми не хватает почти 48% врачей, в Екатеринбурге обеспеченность врачами составляет 55%, в Бурятии дефицит врачей составляет 33%, в Туле по ряду специальностей не хватает до 40% врачей. Ожидание диагностики и консультаций у специалистов растягивается в Пензенской области на 20 дней и более, в Забайкальском крае — на месяц. Даже в Московской области кадровое обеспечение организаций здравоохранения оставляет желать лучшего, медицинский персонал работает в условиях высокой загруженности и в рамках дефицита специалистов (рис. 6.1). В целом можно видеть, что в результате оптимизации в регионах идет сокращение численности медработников, их число снизилось за год на 90 тыс. человек¹ при сохранении высокого уровня совместительства — около 140%².

По сути, оптимизация вместо ожидаемых результатов привела к резкому снижению доступности и качества медицинских услуг, увеличились показатели смертности и, самое главное, существенно упало доверие к целесообразности проводимых преобразований.

¹ URL: <http://www.rosstat.su/>.

² Доклад аудитора Счетной палаты РФ А. Филипенко в ГД 25.02.2015 г. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/20865.



Рис. 6.1. Обеспеченность населения Российской Федерации и Московской области медицинскими кадрами, 2009–2014 гг., человек на 10 000 населения

Источник: на основе данных, предоставленных

Медицинским информационно-аналитическим центром Московской области — см.: Шерешева М. Ю., Костянян А. А. Клиентоориентированность персонала в государственных организациях здравоохранения России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. — 2015. — № 4.

Результаты оптимизации отрицательно оценивают и аудиторы Счетной палаты. По их данным, полученным от субъектов РФ, дефицит врачей на конец 2014 г. составлял 55,2 тыс., соответственно показатель обеспеченности населения врачами в расчете на 10 тыс. чел. в 2014 г. снизился и равняется 39,7, в то время как в государственной программе «Развитие здравоохранения» этот показатель равен 40,2.

Таблица 6.4

Регионы с худшими результатами по исполнению целевых показателей качества и доступности медицинской помощи по итогам 2014 г.

Регион	Итоговый показатель (баллы)
Новосибирская область	31,94
Республика Северная Осетия — Алания	31,90
Республика Коми	31,79
Челябинская область	31,46
Оренбургская область	31,43
Ленинградская область	31,39
Самарская область	31,33

Окончание табл. 6.4

Регион	Итоговый показатель (баллы)
Республика Адыгея	30,98
Забайкальский край	30,41
Белгородская область	30,39
Республика Карелия	30,15
Курская область	29,73
Республика Башкортостан	29,67
Камчатский край	29,58
Иркутская область	28,98
Калининградская область	28,57
Ульяновская область	28,01
Костромская область	27,35
Чукотский автономный округ	26,41
Брянская область	21,34
Еврейская автономная область	18,68

ОНФ и фонд независимого мониторинга медицинских услуг «Здоровье»¹ проделали большую аналитическую работу и на основании полученных результатов создали интерактивную карту «Качество и доступность медпомощи в России», которая позволит руководителям регионов проводить анализ ситуации в целях повышения качества и доступности медицинской помощи. Для работы были отобраны критерии, которые включены в федеральные и региональные «дорожные карты» оптимизации здравоохранения и в указы Президента РФ, 11 показателей Росстата по здравоохранению и критерии оценки территориальных программ госгарантий оказания бесплатной медпомощи в 2013 и 2014 гг. Кроме того, был проведен сравнительный анализ информации, представленной на сайте Росстата и полученной ОНФ от региональных органов управления. Оценка проводилась по балльной системе, регион получал 3 балла за 100%-ное выполнение того или иного критерия, отклонение на 1% оценивалось в 0,1 балла, отсутствие сведений — в 1 балл. Первую строку рейтинга субъектов по исполнению целевых показателей за 2014 г. заняла Тюменская область (49,5 балла)², высокие оценки получили Чеченская Республика (46), Республика Бурятия (45), Томская область (45). Особенно важно, что в этих регионах отмечаются снижение смертности и обеспеченность врачами и средним медицин-

¹ URL: http://www.fondzdorovie.ru/news/detail_main.php?ID=1847.

² Директор фонда независимого мониторинга медицинских услуг «Здоровье» Эдуард Гаврилов // Там же.

ским персоналом. Наиболее проблемными регионами (всего 21, см. табл. 6.4), завершившими список, стали Еврейская автономная область (19), Брянская область (21), Чукотский автономный округ (26), Костромская область (27) .

6.5. Государственно-частное партнерство

Эффективным инструментом реформирования здравоохранения и вывода системы здравоохранения из кризиса может стать государственно-частное партнерство. В нашей стране взаимодействие частных инвесторов и государственного здравоохранения только начинает развиваться, до последнего времени практически отсутствовало достаточное нормативное обеспечение такого взаимодействия, на федеральном уровне регулировалось в основном привлечение частного капитала в строительство социально значимых объектов¹.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. была сформулирована задача развития ГЧП и устранения диспропорций в конкуренции между государственными и частными медицинскими организациями по предоставлению медицинских услуг. С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². В нем сформулированы основные понятия, определены принципы партнерства. Закон регламентирует полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, в нем установлены гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о партнерстве, прописаны права публичного партнера на проведение контроля за выполнением соглашения и гарантии частного партнера. Зафиксировано, что отношения будут основываться на объединении ресурсов и распределении рисков публичного и частного партнеров и осуществляться на основе соглашений о партнерстве.

Характерно, что еще до принятия единого федерального закона в 71 регионе были приняты региональные законы, регулирующие деятельность в рамках государственно-частного партнерства на местном уровне. Республики Татарстан, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкария, а также Новосибирская, Самарская, Белгородская, Нижегородская, Ленинградская, Вологодская, Липецкая, Калужская, Рязанская, Свердловская и Ростовская области, Ставропольский край и Москва

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 г. (ред. от 03.07.2016 г.) № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

² URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc;base=LAW;n=182660>.

развивают ГЧП в сфере здравоохранения. Многие регионы активно работают по методу аутсорсинга, когда непрофильные функции (такие как бухгалтерия, уборка помещений и др.) передаются сторонним организациям.

Привлечение частной медицины к реализации территориальных программ — одна из наиболее востребованных форм ГЧП. В последнее время отмечается значительный рост числа негосударственных медицинских организаций, участвующих в системе обязательного медицинского страхования. Например, в 2010 г. число негосударственных медицинских организаций, участвующих в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования, составляло всего 618, и их доля достигала примерно 7,6% в структуре медицинских организаций. В 2014 г. их число было равно 1840 (21,5% от общего числа)¹. При этом чаще всего используются такие формы взаимодействия, как центры семейной медицины, кабинеты врачей общей практики и фельдшерско-акушерские центры.

Вместе с тем в субъектах отмечается неравномерное распределение частных медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования. В Санкт-Петербурге отмечен довольно высокий показатель, 36% от общего числа медицинских организаций. В Самарской и Томской областях, в Москве этот показатель близок к среднему по РФ и составляет 21%, в Московской области — 15%². Можно также отметить позитивный опыт Брянской и Челябинской областей, Чувашии.

Важную роль при выборе той или иной формы взаимодействия играет институциональная среда страны, в том числе инвестиционный климат, нормативно-правовое обеспечение и т.д. В настоящее время в России апробировано несколько моделей и форм совместной работы государства и частного бизнеса. Несмотря на значительные средства, направленные на модернизацию здравоохранения, более трети фонда требуется обновление. По оценкам экспертов, для модернизации учреждений здравоохранения из внебюджетных источников необходима сумма в размере 120–200 млрд руб.³

В этой связи такое направление, как привлечение частных партнеров для проведения работ по реконструкции государственных медицинских организаций, может быть выгодно обеим сторонам. Государству это выгодно потому, что для самостоятельной реконструкции меди-

¹ Из выступления В. Скворцовой на совещании «О развитии ГЧП в сфере здравоохранения». 06.04.2015 г. URL: <http://osdm.org/blog/2015/04/09>.

² Там же.

³ Из доклада заместителя директора Департамента инфраструктурного развития и ГЧП Минздрава РФ К. Хряпина на российской неделе ГЧП. URL: <http://www.vestnikpfo.ru/articles/2015/#!/10170>.

цинского объекта недостаточно средств. Для частного инвестора существует возможность получения права в течение срока, окупающего их финансовые вложения, эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру данных учреждений.

Эта модель предполагает различные варианты долевого финансирования со стороны государства и бизнеса, при котором на начальном этапе частный партнер осуществляет 100% вложений, а после ввода объекта в эксплуатацию государство на протяжении нескольких лет возмещает часть первоначальных затрат, что является одним из вариантов вышеназванного партнерства. В случае необходимости оперативного решения и отсутствия инвестора на начальном этапе строительства, а также невозможности обеспечить эксплуатацию медицинской организации и оказание услуг без участия частного партнера государство может построить медицинскую организацию за свой счет, а затем передать ее частному партнеру в доверительное управление с правом выкупа.

Модель, при которой строительство медицинской организации осуществляется частным партнером в соответствии с заданием государства, а по завершении строительства инфраструктура передается партнеру, который получает право на оказание медицинских услуг и управление медицинской организацией, может стать наиболее привлекательной для инвесторов. Преимуществом данной модели является то, что прибыль покрывает затраты и обеспечивает требуемый уровень рентабельности инвестиций с учетом рисков, а за оказание платных медицинских услуг и за оказание услуг в системе ОМС платит государство.

Практика реализации таких проектов сегодня предполагает несколько ключевых моделей партнерства, в том числе ведение хозяйственной деятельности частной организацией в течение определенного срока, строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры частными инвесторами, а также доленое финансирование создания новых объектов.

Государственно-частное партнерство начинает развиваться по таким направлениям, как МРТ, гемодиализ, стоматология, создание мобильных медицинских центров для отдаленных населенных пунктов, диспансеризация по договорам с государственными клиниками, массовое тестирование на онкологию. В рамках государственно-частного партнерства с ОАО «Российские железные дороги» созданы и работают передвижные консультативно-диагностические центры на базе железнодорожного транспорта, оснащенные диагностическим оборудованием и укомплектованные специалистами для выполнения программы диспансеризации населения в полном объеме. В Томской и Новосибирской областях, в Республике Саха (Якутия), Хабаровском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре действуют теплоходы здоровья. В рамках развития государственно-частного партнерства в Калинин-

градской области в системе обязательного медицинского страхования работают: частный диализный центр, частные компании по оказанию скорой медицинской помощи, частные клиники.

В настоящее время развитие ГЧП в здравоохранении связано с необходимостью решения целого ряда задач, среди которых следует прежде всего отметить тарифы ОМС, которые значительно занижены и не соответствуют затратам. Кроме того, в них не учитываются инвестиционные расходы, а также расходы, связанные с эксплуатацией оборудования, информационного обеспечения, и ряд других, что существенно ограничивает участие частных медицинских организаций в системе ОМС и реализации территориальных программ. Серьезным фактором, тормозящим активное использование механизмов государственно-частного взаимодействия, являются значительные риски, связанные с длительным периодом окупаемости и возврата инвестиций, налоговые и финансовые риски.

Дополнительное медицинское страхование (сверх базовой программы ОМС) является новым и интересным проектом, апробация которого началась в 2015 г. в Белгородской, Липецкой, Кировской и Тюменской областях, а также в Республике Татарстан. Методическая и организационная подготовка была проведена Минздравом РФ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями. В результате проделанной работы были утверждены порядок, условия и правила дополнительного медицинского страхования. Его принципиальное отличие от добровольного медицинского страхования состоит в том, что в стоимость полиса не закладываются услуги, входящие в программу обязательного медицинского страхования. Кроме того, данная форма страхования является для граждан стимулом к укреплению здоровья и ведению здорового образа жизни, серьезному отношению к своему здоровью, поскольку предусматривает снижение стоимости полиса при условии своевременного прохождения профилактических медицинских осмотров, соблюдения режима лечения (назначений врача), отсутствия вредных привычек в течение страхового года.

В целях активизации работ по развитию ГЧП Минздрав РФ в 2014 г. сформировал Координационный совет по государственно-частному партнерству, в который вошли представители органов власти, научных, экспертных и пациентских организаций. Основные меры государственной политики в сфере оказания медицинских услуг направлены на создание саморегулируемой модели, развитие которой будет происходить в условиях интенсивного взаимодействия государственного и частного секторов. Проведена определенная аналитическая работа региональных нормативно-правовых документов о государственно-частном партнерстве, а также разработана и внедрена форма

мониторинга реализации органами государственной власти субъектов РФ инвестиционных проектов по развитию находящейся в региональной собственности инфраструктуры здравоохранения с привлечением внебюджетных источников финансирования на принципах государственно-частного партнерства.

Вместе с тем для дальнейшего активного развития государственно-частного партнерства особую актуальность приобретает решение вопроса о включении инвестиционного компонента в тариф ОМС, что позволит сделать это участие более выгодным и экономически обоснованным. Следует отметить, что Министерством здравоохранения РФ совместно с Федеральным фондом ОМС такие расчеты проведены и разработаны предложения по алгоритмам внедрения¹. Наряду с этим необходимо и решение вопроса о введении в практику возможности частичного зачета средств обязательного медицинского страхования при лечении в частной клинике, что в значительной степени будет способствовать интеграции частного сектора в систему оказания медицинской помощи населению, развитию добровольного медицинского страхования, изменению налогообложения прибыли медицинских организаций и бизнеса, вкладывающего деньги в развитие здравоохранения.

Использование механизмов ГЧП в здравоохранении имеет очень большой потенциал и перспективы расширения партнерства в отрасли: это участие в реконструкции, строительстве и капитальном ремонте медицинских учреждений; организация различных форм обучения, подготовки и переподготовки кадров, повышения квалификации; формирование венчурных фондов, бизнес-инкубаторов и т.д.; организация медицинских кластеров, строительство медицинских центров.

Следует подчеркнуть, что реализация механизмов государственно-частного партнерства предполагает осуществление долгосрочных проектов в социальной сфере и снижение требований для частных инвесторов. Для этого необходимо усовершенствовать законодательство в области закупки новых технологий в биомедицине, усилить инновационную направленность системы закупок в целом, а также увеличить эффективность вложения средств и использования ресурсов и управления. Внедрение механизмов ГЧП на региональном уровне открывает возможности для рынка медицинских услуг и увеличения их числа, а также должно способствовать формированию эффективной конкурентной среды, повышению эффективности региональных финансовых ресурсов, формированию благоприятного инвестиционного климата.

¹ Выступление министра здравоохранения РФ В. Скворцовой на заседании Совета Федерации 16 октября 2013 г. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/>.

6.6. «Дорожные карты»

В соответствии с Планом мероприятий Федеральной «дорожной карты», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 г. № 2599-р (ред. от 18.05.2016 г.), субъекты РФ разработали и утвердили в середине 2013 г. региональные «дорожные карты». Они включают целевые индикаторы развития отрасли, оптимизацию структуры, а также определение динамики значений соотношения средней заработной платы категорий медицинских работников, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. № 597, и средней заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации в 2012–2018 гг. Наличие указанных «дорожных карт» является условием заключения соглашения между Минфином России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы.

В субъектах для реализации «дорожных карт» были приняты свои региональные планы осуществления структурных преобразований сети медицинских организаций, разработанные на основании методических рекомендаций Минздрава. Однако в ряде регионов к этому подошли формально, принимая решения без соответствующего обсуждения, учета мнения граждан и экспертов. По данным ОНФ, треть регионов РФ не исполнили поручение главы государства по обсуждению оптимизации здравоохранения с экспертным сообществом, еще шесть отчитались формально об участии в мероприятиях ОНФ, проведенных в преддверии прошедшего в начале сентября форума движения «За качественную и доступную медицину!». В итоге сформировалось негативное общественное и профессиональное мнение по поводу проводимых мероприятий.

В то же время интересной и перспективной формой организации поддержки реформирования регионального здравоохранения стал начатый в 2013 г. проект «Главная дорога», являющийся некоммерческой национальной программой, реализацию которой осуществляли некоммерческое партнерство «Равное право на жизнь»¹ и автономная некоммерческая организация «Центр социальной экономики»². Проект был направлен на поддержку и помощь субъектам РФ в разработке «дорожных карт». Как известно, в рамках выполнения распоряжения Правительства РФ от 28.12.2012 г. № 2599-р (ред. от 18.05.2016 г.) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты»). Изменения в от-

¹ URL: www.ravnoepravo.ru.

² URL: www.npcse.org.

раслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» регионы должны были осуществить разработку «дорожных карт», которые по сути своей определяют приоритеты и стратегию развития региона в сфере здравоохранения. Региональные «дорожные карты» включают 24 целевых показателя, разработанных с учетом специфики регионов, в том числе уровня развития здравоохранения, климатических, географических, половозрастных особенностей, показателей заболеваемости и смертности и др. Кроме того, в региональные «дорожные карты» включены¹ мероприятия по оптимизации отрасли, в том числе структурные преобразования, повышение заработной платы.

В процессе реализации проекта была поставлена задача оказания регионам экспертной помощи, для чего были привлечены ряд государственных и общественных институтов и эксперты — специалисты различных сфер и областей, в том числе демографы, экономисты и аналитики, врачи, фармакологи и разработчики новых медицинских технологий, а также представители сообщества пациентов. Совместно они способны обеспечить всесторонний анализ проблем, разработку алгоритмов решений и внедрение лучших практик в российскую систему здравоохранения. В свою очередь, регионы получили уникальную возможность воспользоваться помощью целого ряда ведущих федеральных экспертов и специалистов — участников проекта «Главная дорога», обладающих компетенциями в области анализа ситуации, прогнозирования, разработки сценариев развития, которые готовы участвовать в разработке «дорожных карт» и предлагать эффективные решения для системы здравоохранения, тем более что у регионов же не всегда есть ресурс для самостоятельного проведения этой работы.

6.7. Общественные институты

Необходимо отметить чрезвычайно важную роль, которую играют общественные институты в процессе реформирования здравоохранения. В 2010 г. было создано Некоммерческое партнерство «Национальная медицинская палата» (НМП), к настоящему времени в него вошли более 70 различных территориальных врачебных объединений, организованных в субъектах РФ. Эти объединения представляют собой региональные общественные организации, такие как региональная общественная организация «Ассоциация врачей Республики Алтай», региональная общественная организация «Врачебная палата Астраханской области», некоммерческое партнерство «Медицинская ассоциация Архангельской области», некоммерческое партнерство «Медицинская па-

¹ В рамках исполнения перечня поручений Президента РФ (утв. Президентом РФ 21.01.2014 г. № Пр-242) и распоряжения Правительства РФ от 30.04.2014 г. № 721-р.

лата Республики Башкортостан», которая была создана одной из первых, региональная общественная организация «Врачебная палата Владимирской области», и др.

Деятельность этих организаций отличается высокой активностью и широким спектром решаемых проблем. Например, некоммерческое партнерство «Тюменское региональное медицинское общество» всего за четыре года создало врачебные ассоциации, общество взаимного страхования, институт экспертов, систему непрерывного образования врачей и рейтинга докторов.

В уставе Национальной медицинской палаты написано, что ее целью является саморегулирование профессиональной деятельности. Например, за рубежом министерства здравоохранения не занимаются профессиональной деятельностью врачей, все это передано профессиональным организациям. Это эффективные саморегулируемые организации с высоким уровнем корпоративной ответственности, которые могут и должны принимать участие в законотворчестве, решать широкий спектр проблем, среди которых аккредитация врачей, разработка требований к качеству подготовки медицинских кадров, обеспечение повышения квалификации, и т.п.

В качестве этапа на пути к саморегулированию врачебного сообщества начали создаваться государственно-общественные формы управления профессиональной деятельностью. В середине 2013 г. было подписано соглашение между Министерством здравоохранения РФ и Национальной медицинской палатой, в соответствии с которым идет достаточно эффективное сотрудничество по всем основным направлениям совместной работы. В 2014 г. было подписано дополнительное соглашение о том, что все значимые нормативные акты, издаваемые Министерством здравоохранения РФ, перед тем как они получают статус «обязательных для исполнения», направляются для обсуждения в Национальную медицинскую палату. Кроме того, Национальная медицинская палата выступила с предложением выступить в качестве переговорной площадки и готова организовать публичное обсуждение реформы и мероприятий по минимизации организационных и социальных рисков ее проведения с представителями исполнительной власти.

Съезд НМП, который состоялся в 2015 г., продемонстрировал возросший авторитет палаты, на нем обсуждались самые острые вопросы здравоохранения. На сегодняшний день она получила статус совета по профессиональным квалификациям при Президенте РФ. Теперь она активно работает над созданием профессиональных стандартов, основанных на квалификационных категориях, что позволит заложить мотивацию к постоянному повышению квалификации и развитию, наряду с этим ей поручено проведение профессионально-общественной аккредитации программ среднего профессионального, высшего

и дополнительного профессионального образования (программ профессионального обучения) в сфере здравоохранения. Уделяя большое внимание проблеме повышения квалификации специалистов, палата реализовала пилотный проект по непрерывному последипломному образованию с помощью дистанционного обучения, который стал основой для совершенствования организации системы последипломного образования.

Таблица 6.5

Результаты интерактивного опроса представителей региональных отделений НМП по вопросам экономики здравоохранения

Поддерживают оптимизацию, в %	Не поддерживают оптимизацию, в %	Одноканальное финансирование привело к улучшению, в %	Одноканальное финансирование не привело к улучшению, в %	Сокращение коек и штатов оправданно, в %	Сокращение коек и штатов не оправданно, в %
18,7	81,3	13,8	63,2	16,9	83,1

Источник: материалы съезда НМП.

Результаты интерактивного опроса по вопросам экономики здравоохранения, проведенного в рамках съезда НМП, на котором присутствовали представители 76 региональных отделений, показывают отношение и оценку профессиональным сообществом преобразований, проводимых в последние годы (табл. 6.5), и отражают, что система находится в серьезном кризисе. Только совместные усилия руководителей отрасли, руководителей регионов, врачебного и экспертного сообщества позволят найти пути выхода из него.

Необходимо отметить активное развитие общественных институтов. В настоящее время действуют более 70 различных территориальных врачебных объединений, организованных в субъектах, продолжается создание различных региональных советов, в работе которых участвуют районные управления здравоохранения, а также органы местного самоуправления. Подобная практика существует более чем в 20 регионах: в Белгородской области организован Областной координационный совет по мониторингу реализации областной программы охраны и укрепления здоровья; в Тверской области образован Совет по здравоохранению при губернаторе области; в Приморском крае создан региональный Совет по реструктуризации и оптимизации деятельности системы здравоохранения; в Кировской области образованы координационные советы департамента здравоохранения по анализу деятельности учреждений здравоохранения; в Чувашской Республике во всех

муниципалитетах созданы межведомственные советы по социальному партнерству в области охраны и укрепления здоровья. В Тамбовской области образована межведомственная комиссия администрации области по профилактике и предупреждению распространения на территории области социально значимых заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

6.8. Национальный приоритетный проект «Здоровье»

Отдельно следует отметить значительную роль в процессе преобразований здравоохранения и формирования его ресурсной базы, которая принадлежит реализации национального приоритетного проекта «Здоровье». Он стал важным шагом на пути восстановления и реформирования российского здравоохранения. Основной его целью было улучшение показателей здоровья населения, повышение уровня материально-технического и кадрового обеспечения отрасли. Наряду с этим в рамках проекта должны были быть решены следующие задачи:

- повышение доступности и качества медицинской помощи;
- укрепление первичного звена здравоохранения, создание условий для оказания эффективной медицинской помощи на догоспитальном этапе;
- развитие профилактической направленности здравоохранения;
- совершенствование медицинской помощи матерям и детям.

Нормативно-правовое сопровождение проекта было обеспечено Федеральным законом от 30.06.2006 г. № 91-ФЗ (действующая редакция, 2016 г.), были приняты пакет постановлений Правительства РФ, направленных на укрепление материально-технической базы первичного звена здравоохранения, 23 отраслевых нормативно-правовых акта, а также заключены соглашения со всеми субъектами РФ. В здравоохранение были направлены значительные дополнительные инвестиции (из средств федерального бюджета было выделено 65,7 млрд руб., из бюджетов Фонда социального страхования и Фонда медицинского страхования — еще 25,8 млрд руб.). В частности, за счет средств Федерального фонда социального страхования стали оплачивать родовые сертификаты, финансировались оказание первичной медико-социальной помощи населению, диспансеризация, а за счет средств Пенсионного фонда выделялись дополнительные средства на страхование неработающих пенсионеров. Предпринятые меры позволили укрепить материально-техническую базу, обеспечить условия для структурной реорганизации и укрепления первичного звена здравоохранения.

Реализация проекта проводилась в два этапа, на первом задача повышения качества и доступности услуг здравоохранения ставилась в 17 регионах страны (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Респуб-

лика Чувашия, Калининградская область и др.), на втором — с 2008 г. — продолжилась уже в 19 регионах.

Несмотря на достаточно критичное отношение к проекту со стороны экспертного и профессионального сообществ, справедливо отмечавших разрозненность и бессистемность намеченных мероприятий, в конечном итоге в целом они довольно позитивно оценили результаты проекта, о чем свидетельствуют данные исследования, проведенного Российской медицинской ассоциацией. За пять лет помимо текущего финансирования, которое не сокращалось, а, наоборот, увеличивалось, в здравоохранение дополнительно поступило около 780 млрд руб., были созданы центры здоровья для взрослых и для детей, значительно выросла зарплата работников (161%), увеличилось оказание высокотехнологичной помощи (в 4 раза)¹. Реализация национального проекта принесла заметные результаты, и, несмотря на ряд существенных ошибок, значительные финансовые поступления в отрасль принесли свои плоды. Был реализован ряд очень актуальных программ и сформирована базовая площадка для широкой модернизации регионального здравоохранения.

Выводы

Анализ институциональных изменений здравоохранения регионов показывает, что основополагающие преобразования осуществлялись «во исполнение» законов, программ, указов Президента, решений Правительства и Министерства здравоохранения РФ. Вертикаль, выстроенная в последнее десятилетие, задает жесткие рамки для субъектов, что вынуждает их формально решать важнейшие вопросы здравоохранения, принимая нормативно-правовые акты, фактически дублирующие федеральные.

Очевидно, что на начальном этапе подобная тактика была оправдана, однако, учитывая региональные особенности нашей страны, необходимы более гибкая политика решения проблем здравоохранения в регионах и предоставление им большей самостоятельности. В результате, несмотря на то, что за последние годы в здравоохранении сделано немало, неудовлетворенность жителей страны качеством здравоохранения по-прежнему очень высока. Более того, она имеет тенденцию к росту. Практические вопросы реформирования (оптимизации) здравоохранения вызывают недовольство граждан и обеспокоенность врачебного сообщества. Накопились серьезные проблемы, которые мешают решению задач, направленных на улучшение здоровья населения, увеличение доступности и повышение качества медицинской помощи.

¹ URL: <http://old.rosminzdrav.ru/health/prior>.

Перед здравоохранением регионов стоят чрезвычайно острые проблемы, среди которых наиболее важные — значительное недофинансирование отрасли и серьезные кадровые проблемы, особенно проблема кадрового обеспечения, оплаты труда, подготовка и повышение квалификации кадров и др.

Несмотря на позитивные тенденции, наметившиеся в последнее время в динамике основных показателей, региональная система здравоохранения, как и социальная система в целом, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Реформы регионального здравоохранения в значительной степени связаны с изменениями инфраструктурного и ресурсного обеспечения. Проблемы, которые по-прежнему остаются нерешенными, носят системный характер и требуют решения в рамках всего государства. Необходима продуманная государственная стратегия реформ, подкрепленная серьезной аналитической работой, обеспечивающей обоснованное принятие решений, а не фрагментарный подход, который присутствует на данном этапе. Только в этом случае можно добиться синергетического эффекта и повышения качества медицинской помощи.

ГЛАВА 7

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ПОДДЕРЖКИ ЛЮДЕЙ СТАРШЕГО ВОЗРАСТА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИХ ПОТЕНЦИАЛА В ИНТЕРЕСАХ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Одна из самых характерных тенденций современности — старение населения, процесс увеличения доли пожилых людей в общей численности населения. Он имеет две основные причины: во-первых, это повышение продолжительности жизни в старших возрастах, во-вторых, снижение рождаемости.

По данным Отдела народонаселения ООН, в экономически развитых странах мира население в возрасте 60 лет и старше составляет 22–24%. К 2030 г. доля этих возрастных групп, согласно прогнозу, вырастет до 29%. Кроме того, стареет и само пожилое население. Доля населения в возрасте 80 лет и старше увеличится за тот же период с 4,7 до 6,6%¹, а к 2050 г., как ожидается, в таком возрасте будет каждый пятый житель планеты².

При этом население не просто становится старше, современные люди старших возрастов в среднем лучше образованы и более активны, чем предыдущие поколения.

Все это серьезно изменяет подход к социальной политике в отношении пожилых во многих странах мира. В 1999 г. впервые прошел Международный год пожилых людей, а в 2002 г. в Докладе Второй всемирной ассамблеи по проблемам старения (Мадрид) были определены цели социальной политики в стареющем обществе (Мадридский международный план действий по проблемам старения). В качестве основной цели планом было обозначено «обеспечение пожилому населению всех стран мира возможности жить в безопасных и достойных условиях и продолжать участвовать в жизни общества в качестве полноправных граждан»³.

¹ URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/ageing-development-database-2014.shtml>.

² Старение населения мира 1955–2055 годы // Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк. URL: <http://www.un.org/russian/events/olderpersons/ageing07.html>.

³ Мадридский международный план действий по проблемам старения // Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2002. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/ageing_progr.pdf.

Мадридская конференция считается поворотным моментом с точки зрения осознания и формулировки проблем, связанных со старением населения. Обозначенные на конференции проблемы и соответствующие цели социальной политики в отношении людей старшего возраста сохраняют свою актуальность и сейчас.

Во-первых, люди пожилого возраста должны активно участвовать в жизни общества, что говорит о необходимости создания условий для их социальной интеграции. Старики не должны оставаться изолированными, поскольку это плохо сказывается на их физическом состоянии и психическом здоровье. Чрезвычайно важна межпоколенческая связь как в семье, так и в обществе в целом. Солидарность поколений — один из основных факторов формирования системы социальной поддержки пожилых. Особенно важна материальная поддержка ввиду существующей тенденции феминизации нищеты в старости¹.

Во-вторых, пожилых людей нельзя лишать возможности оставаться на рынке труда, пока у них есть желание и позволяет состояние здоровья. Отдельно отмечаются сложности, с которыми сталкиваются женщины: более низкая заработная плата в течение трудовой жизни, отсутствие равных с мужчинами возможностей для развития карьеры ввиду ее прерывания для рождения детей — все это крайне негативно сказывается на их финансовом положении в пожилом возрасте. Кроме того, пожилые (и мужчины, и женщины) часто лишены социальной защиты и надлежащих охраняемых условий труда из-за неформальной занятости.

В-третьих, у пожилых людей часто отсутствует возможность развивать свои знания и навыки, получать образование. Курсы подготовки и переподготовки для пожилых людей являются необходимым элементом их адаптации к изменяющемуся рабочему процессу и возможностью продлить карьеру.

В-четвертых, пожилым необходимо иметь равный доступ к услугам системы здравоохранения в достаточном объеме для получения требующейся медицинской помощи. С увеличением числа пожилых людей в обществе должны возрасти и масштабы системы здравоохранения.

Прежде чем обсуждать практику регионов России, рассмотрим примеры политики в отношении пожилого населения в странах Европы, которые гораздо раньше, чем Россия, приступили к реализации Мадридского плана.

¹ См., например: *McLanahan S. S., Kelly E. L.* The feminization of poverty // Handbook of the sociology of gender. Springer US, 2006. P. 127–145; *Rosenthal E. R.* Women, aging, and ageism. Routledge, 2014; *Woolrych R., Gibson N., Sixsmith J., Sixsmith A.* No Home, No Place: Addressing the Complexity of Homelessness in Old Age Through Community Dialogue // Journal of Housing For the Elderly. — 2015. — Vol. 29. — No. 3. — P. 233–258.

7.1. Европейские институты социальной поддержки людей старших возрастов

Политика большинства государств Европы в отношении поддержания высокого уровня жизни для пожилых людей отражена в *концепции активного долголетия* (Active ageing¹). Одним из наиболее важных ее аспектов является социальная интеграция людей старших возрастов. Их участие в жизни общества несет пользу как для них самих, так и для более молодых поколений, которым могут помочь накопленные знания и опыт. Для этого во многих странах принимаются определенные меры и разрабатываются специальные программы.

Нельзя не упомянуть, что для успешного внедрения идеи активного долголетия необходимо начинать работу и с более молодыми возрастными, а не только с людьми пожилого возраста. Эта работа включает в себя заботу о здоровье, создание ситуации на рынке труда, обеспечивающей занятость для людей пожилых возрастов, и формирование у молодежи на ранних этапах правильного отношения к старшим поколениям, для того чтобы иметь возможность помочь им и, в далеком будущем, для самоидентификации с ними.

В табл. 7.1 представлены сферы жизни, на которые распространяется концепция активного долголетия, направления ее реализации и ключевые элементы для каждого из направлений.

Таблица 7.1

Основные направления концепции активного долголетия

	Здоровье	Участие	Безопасность
Ключевые элементы	Предотвращение и сокращение уровня инвалидности, заболеваемости хроническими заболеваниями и преждевременной смертности Снижение факторов риска, связанных с основными заболеваниями, и усиление роли факторов, поддерживающих здоровье в течение всей жизни Разработка континуума доступных, высококачественных и соответствующих пожилому возрасту медицинских и социальных услуг, удовлетворение потребностей и прав пожилого населения	Обеспечение возможностей для получения образования и обучения на протяжении всей жизни Признание и обеспечение активного участия пожилого населения в экономическом развитии, создание условий для формальной, неформальной и волонтерской деятельности пожилого населения в соответствии с его потребностями, предпочтениями и возможностями Поощрение к активному участию в общественной жизни	Обеспечение защиты и безопасности пожилого населения посредством создания условий для социальной, финансовой и физической безопасности Сокращение неравенства в обеспечении безопасности и выполнении прав пожилых женщин

Источник: Active ageing: a policy framework. Geneva. World Health Organization. 2002. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf

¹ Boudiny K. Active ageing: From empty rhetoric to effective policy tool // Ageing and society. — 2013. — Vol. 33. — No. 6. — P. 1077–1098; Walker A., Malby T. Active ageing: a strategic policy solution to demographic ageing in the European Union // International Journal of Social Welfare. — 21(s1). — S. 117–130.

Рассмотрим ряд примеров, которые показывают, как в европейских странах решаются проблемы адаптации рынка труда для пожилых, адаптации системы здравоохранения к потребностям пожилых людей, а также социальной интегрированности пожилых в жизнь общества.

7.2. Адаптация рынка труда для людей старшего возраста

В ближайшие десятилетия в странах Евросоюза прогнозируется заметный рост активно занятых пожилых людей вкпе со снижением числа активно занятых молодых. Таким образом, старение население становится не только достижением, но и вызовом для рынков труда многих европейских стран.

С точки зрения активного долголетия в европейских странах принимаются меры для того, чтобы пожилые могли оставаться на рынке труда. Для этого существуют курсы переквалификации и система непрерывного образования. Например, в Люксембурге функционирует RBS-центр, где с 2011 г. читают курсы для пожилых людей (более 26 тем на выбор)¹. Плата за обучение в этом центре — лишь небольшой вступительный взнос. Таким образом, люди старших возрастов получают образование и поддерживают связь с более молодыми поколениями.

В Австрии, для того чтобы расширить возможности трудоустройства пожилых и предупредить их досрочный уход с рынка труда в связи с болезнями, был разработан проект Fit2Work². Это специализированная служба по вопросам труда и здравоохранения для работодателей и работников. Она занимается консультациями (как персональными, так и для предприятий) и профессиональной ориентацией пожилых.

Немаловажную роль играет волонтерство, которое является действенным способом обеспечения занятости и социальной интеграции пожилых людей³ и позволяет сделать их более счастливыми, поскольку в старости возрастает риск оказаться в одиночестве. В качестве примера такой организации можно упомянуть организацию SEVEN (Senior

¹ Программная справка ЕЭК ООН № 13 по вопросам старения. URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG.1-17-RU.pdf (дата обращения: 05.04.2015).

² Программная справка ЕЭК ООН №13 по вопросам старения. URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG.1-17-RU.pdf (дата обращения: 05.04.2015).

³ *Dykstra P. A.* Intergenerational family relationships in ageing societies // United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/pau/_docs/age/2010/Intergenerational-Relationships/ECE-WG.1-11.pdf (дата обращения: 05.04.2015).

European Volunteers Exchange Network)¹, которая действует во многих европейских странах, в том числе в Австрии, Бельгии, Франции, Германии, Италии, Великобритании. Она представляет собой сеть из 29 организаций (университеты, органы местного самоуправления, научно-исследовательские центры и т.д.), занимающихся организацией деятельности пожилых добровольцев.

Следует также отметить гибкие формы выхода на пенсию. В ряде стран приняты меры, с помощью которых государство поощряет людей отложить выход на пенсию и остаться на рынке труда². Например, в Бельгии существует возможность совмещать работу с выходом на пенсию (по достижении 65 лет), но установлен лимит заработка, при котором пенсии не будут снижены. Кроме того, можно отложить выход на пенсию, чтобы добрать «полный» рабочий стаж и увеличить пенсионные выплаты, так как учитываются только последние 42 года трудовой деятельности. В Швейцарии обе пенсионные схемы (государственная и частная) могут быть отложены на срок до пяти лет. В Австрии для тех, кто выходит на пенсию в возрасте от 65 до 68 лет, пенсия ежегодно увеличивается на 4,2%, после чего увеличения уже нет. Отложившие пенсию увеличивают ее будущие размеры, выплачивая страховые взносы. Можно оставаться на работе и получать пенсию, но в этом случае существуют ограничения по заработной плате. Если пенсионеры в возрасте 65 лет зарабатывают больше, чем 376,26 евро, пенсия полностью снимается. После 65 лет разрешены неограниченные доходы от работы при сохранении пенсии.

В Германии отсрочка выхода на пенсию дает повышение выплат на 0,5% за каждый отработанный сверх нормы месяц. Для пожилых бизнесменов в Германии существует специальный интернет-ресурс *Viiugi*³, который помогает им в расширении бизнеса, налаживании деловых контактов и разработке новых проектов. Кроме того, сайт позволяет делиться своим опытом с начинающими предпринимателями.

7.3. Адаптация системы здравоохранения к потребностям пожилых людей

Реформы в системе здравоохранения также являются неотъемлемым элементом проводимой политики, поскольку здоровье людей старших возрастов слабее, и, следовательно, им необходимо уде-

¹ Организация SEVEN. URL: <http://www.seven-network.eu> (дата обращения: 05.04.2015).

² OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing. URL: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en (дата обращения: 06.05.2015).

³ *Wysokińska Z. Active Ageing — The EU's Response To The Demographic Challenge // Comparative Economic Research. — 2014. — Vol. 17. — No. 1.*

лять больше внимания для поддержания нужной физической формы. К мерам здравоохранения в рамках внедрения политики активного долголетия относят профилактические осмотры, а также домашний уход, который для пожилых предпочтительнее, нежели стационарный. Он позволяет лучше решить проблему социальной интеграции. Кроме того, существуют различия в мерах, предпринимаемых в области здравоохранения для мужчин и женщин в связи с их различающимися потребностями.

В качестве предлагаемых мер в области здравоохранения выделяют смещение акцента с лечения болезней на их профилактику¹. Такой подход учитывает последствия изменений системы здравоохранения для всех возрастов и, что немаловажно, для всех поколений, не только для пожилых людей в данный момент. В то же время он имеет косвенное отношение к старению, поскольку его реализация поможет снизить расходы на лечение хронических заболеваний, столь развитых у пожилых. Когда профилактическим мерам среди людей более молодых возрастов уделяется достаточное внимание, то, как показывает опыт целого ряда стран, впоследствии им приходится меньше прибегать к активным методам лечения, и это снижает нагрузку на систему здравоохранения. К профилактическим мерам также относят занятия спортом, повышение качества жилищных условий и адаптацию их к потребностям пожилых, снижение уровня стресса, повышение уровня безопасности транспортных средств и многое другое – инвестиции в здоровье общества, которое постепенно стареет.

7.4. Меры по обеспечению социальной интегрированности людей старших возрастов

Для пожилых чрезвычайно важно ощущать себя частью общества. Ситуации, когда старики остаются в одиночестве или изоляции, крайне негативно сказываются на физическом и психическом здоровье и снижают качество жизни. Страны Европы имеют значительный опыт в этой области и считаются хорошим примером внимательного отношения к этой сфере жизни пожилых людей.

Неотъемлемым компонентом успешной старости является возможность продолжать образование в любом возрасте. К сожалению, как правило, этой составляющей жизни людей старших возрастов уделяется меньше внимания, чем, например, пенсионной системе. В Европе в 2007 г. появилась программа под названием The Lifelong Learning

¹ Здоровое старение должно стать глобальным приоритетом // Всемирная организация здравоохранения. URL: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/lancet-ageing-series/ru/> (дата обращения: 05.04.2015).

Programme¹ (LLP) — программа, позволяющая посещать занятия в любом возрасте. В период 2014–2015 гг. деятельность LLP проходила в рамках обновленной Erasmus+programme². Представительства этой программы есть во многих европейских странах, входящих в Евросоюз.

Одним из критериев высокого качества жизни по индексу ААИ является доступ к Интернету для пожилых. Чтобы облегчить людям старших возрастов работу с техникой в целом и с информационными технологиями в частности, существуют курсы (например, Social networking for senior citizens³, SEELERNETZ⁴ или Go-myLife⁵), которые направлены на обучение пожилых работе в Интернете, в социальных сетях. Проекты предусматривают поддержку и руководство пользователями старшего возраста и теми, кто работает с ними. Проект Go-myLife также занимается разработкой мобильных приложений, учитывающих потребности стариков.

Во Франции действует ассоциация E-Senior, которая занимается обучением и интеграцией людей старшего возраста в цифровое общество. Эта ассоциация сотрудничает с молодежной ассоциацией E-Juniors, что способствует сплочению разных поколений.

В Бельгии существует программа Garance 55+⁶. Участвуя в этой программе, женщины из разных возрастных групп (девушки-подростки и пожилые женщины) налаживают контакт друг с другом. Общась в группе, они учатся справляться со сложными жизненными ситуациями, в частности с насилием и агрессией, с которыми им периодически приходится сталкиваться. Участие в программе позволяет повысить качество жизни.

В Швейцарии пожилые люди могут бесплатно зарегистрироваться на университетских курсах. Это позволяет представителям разных поколений передавать друг другу накопленные опыт и знания и, кроме того, помогает пожилым людям сохранять ясность ума⁷.

¹ Lifelong Learning Programme. URL: http://ec.europa.eu/education/tools/llp_en.htm (дата обращения: 07.05.2015).

² Erasmus+ Programme. URL: http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm (дата обращения: 07.05.2015).

³ Connect in later life. URL: <http://www.connectinlaterlife.eu> (дата обращения: 07.05.2015).

⁴ How to promote active ageing in Europe //EU support to local and regional actors. URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7005&langId=en> (дата обращения: 07.05.2015).

⁵ Go-myLife. URL: <http://www.gomylife-project.eu> (дата обращения: 07.05.2015).

⁶ Ассоциация Garance. URL: <http://www.garance.be/cms/?-Garance-55> (дата обращения: 05.04.2015).

⁷ Integration and participation of older persons in development. URL: http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/papers/Integration_participation.pdf (дата обращения: 08.05.2015).

В работе правительства Франции вопросы, связанные со старением нации, признаны одним из приоритетных направлений, и поэтому в составе правительства есть специальный министр по делам пожилых людей. В Австрии создан Независимый совет пожилых граждан (Senior Citizens Council), который является основным центром дискуссий по национальной политике в области старения¹.

В Германии с 1989 г. существует организация под названием BAGSO² (The German National Association of Senior Citizen's Organizations) — Германская национальная ассоциация организаций для пожилых граждан. В нее входят более 90 организаций, представляющих интересы более 12 млн пожилых граждан. Эти организации отстаивают интересы пожилых при решении политических вопросов, предлагают старым людям консультации, а также улучшают работу, затрагивающую жизнь пожилых, на всех уровнях. BAGSO организовала в 1987 г. Германский конгресс пожилых граждан. BAGSO регулярно публикует журналы, книги и брошюры для членов состоящих в ассоциации организаций.

Помимо этого в Германии существует акция «Дома для нескольких поколений»³, созданная Федеральным министерством по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи. В рамках этой акции происходит оказание помощи и поддержки на базе общинных центров, где встречаются представители разных поколений. Они поддерживают друг друга, налаживают контакты друг с другом. Центры предлагают для пожилых людей недорогие услуги и поддержку в повседневной деятельности, например, помощь в походе за покупками и уборке, а также в приготовлении пищи и уходе за собой. Эти услуги чаще всего осуществляют добровольцы наряду с профессиональными сотрудниками. Пожилые люди предлагают свои услуги семьям, детям и подросткам, с тем чтобы поучаствовать в образовании, передаче профессиональных навыков, а также в совместном отдыхе. Таким образом, «Дома для нескольких поколений» обеспечивают благоприятные условия для успешного развития, например, детей и подростков из неблагополучных семей или из семей мигрантов. Программа постоянно контролируется агентством услуг, которое работает над распространением информации о «Домах для нескольких поколений».

¹ Integration and participation of older persons in society // UNECE Policy Brief on Ageing. — No. 4. — November 2009. URL: http://www.globalaging.org/agingwatch/events/regionals/ece/Policybrief_Participation_Eng.pdf (дата обращения: 08.05.2015).

² Ассоциация BAGSO. URL: <http://www.bagso.de> (дата обращения: 08.05.2015).

³ Программа Mehr Generationen Haus. URL: <http://www.mehrgenerationenhaeuser.de> (дата обращения: 08.05.2015).

Еще одним инструментом социальной политики в отношении людей старшего возраста признается развитие туризма¹, поскольку целый ряд исследований подтверждает положительную связь между качеством жизни пожилых людей и их активностью и подвижностью². Кроме того, именно после выхода на пенсию, когда у человека становится больше свободного времени, стремление и возможности путешествовать увеличиваются. Основной контингент западных туристов составляют именно пожилые люди³.

Здесь также существуют программы, в том числе региональные: например, вне высокого сезона предоставляются пакеты для пожилых с существенными скидками. Это позволяет компаниям на европейских курортах снижать проблемы сезонности и одновременно создает более благоприятные финансовые условия для путешествий. В частности, известным примером является соглашение Каталонского агентства по туризму с Ассоциацией владельцев гостиниц Коста-де-Барселона-Маресме, согласно которому путешественникам старше 55 лет предоставляется качественный отдых по разумным ценам на одну-три недели (с единственным ограничением: не в летний период).

7.5. Индекс активного долголетия и индекс AgeWatch

Об эффективности мер, направленных на улучшение условий жизни пожилых, позволяют судить показатели качества жизни, такие как Active Ageing Index (AAI) и индекс AgeWatch. Индекс активного долголетия, или AAI, был разработан в 2012 г. для оценки результативности политики, направленной на обеспечение активного и здорового старения. Индекс рассчитывается для 28 стран, входящих в состав Евросоюза⁴, и показывает степень реализации потенциала пожилых людей, их участия в социальной и экономической жизни общества, способностей к самостоятельной независимой жизни. Индекс активного долголетия

¹ *Carretero S., Ferri M.* Tourism and demographic changes: research of the impact of the tourism on the functional health of the elderly, 2012; *Carretero S., Ferri M., Garcés J.* Accessible Social Tourism as a Social Policy Strategy for Healthy Ageing: The Relationship Between Tourism and Functional Health in older Adults // *Social Tourism Perspectives and Potential*. Routledge, 2013. — P. 89–102.

² *Metz D. H.* Mobility of older people and their quality of life // *Transport policy*. — 2000. — Vol. 7. — No. 2. — P. 149–152; *Banister D., Bowling A.* Quality of life for the elderly: the transport dimension // *Transport policy*. — 2004. — Vol. 11. — No. 2. — P. 105–115.

³ На Востоке туризм старшего возраста также «на подъеме». Например, многие туристические фирмы Китая открыли маршруты «по укреплению здоровья», поездки в «места долголетия», «классические туристические достопримечательности для пожилого населения» и «базы отдыха для пожилых» (см.: В Китае открывают специальные турмаршруты для пожилых. URL: www.turizm.ru (дата обращения: 28.05.2008).

⁴ *Zaidi A., Stanton D.* Active Ageing Index 2014. Analytical Report April 2015 // *Active Ageing Index Home*. UNECE Statistics Wikis. URL: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/VI.+Documentation> (дата обращения: 05.05.2015).

рассчитывается по 22 показателям¹. Они объединены в четыре субиндекса с разными весами:

- занятость (Employment) — 35%;
- участие в жизни общества (Participation in society) — 35%;
- независимая, здоровая и безопасная жизнь (Independent, healthy and secure living) — 10%;
- создание благоприятных условий для активного долголетия (Capacity and enabling environment for active ageing) — 20%.

Все субиндексы и сам индекс рассчитываются отдельно для мужчин и женщин и в целом по странам.

Индекс AgeWatch был разработан и впервые рассчитан в 2013 г. как показатель, измеряющий, насколько хорошо государства заботятся о своих пожилых гражданах, а также связь с политикой этих государств в области социальных пенсий, здравоохранения, образования, занятости и социальной среды, в которой живут пожилые люди. Он позволяет государствам сфокусироваться на отдельных аспектах жизни пожилых, для того чтобы оценить текущее положение дел в той или иной области. Этот индекс рассчитывается для 96 стран мира.

Данные по странам нормируют, каждой из четырех областей присваивают определенный вес, и средневзвешенное по областям и является количеством баллов для страны. Области и показатели, по которым рассчитывается индекс AgeWatch, можно увидеть на рис. 7.1.

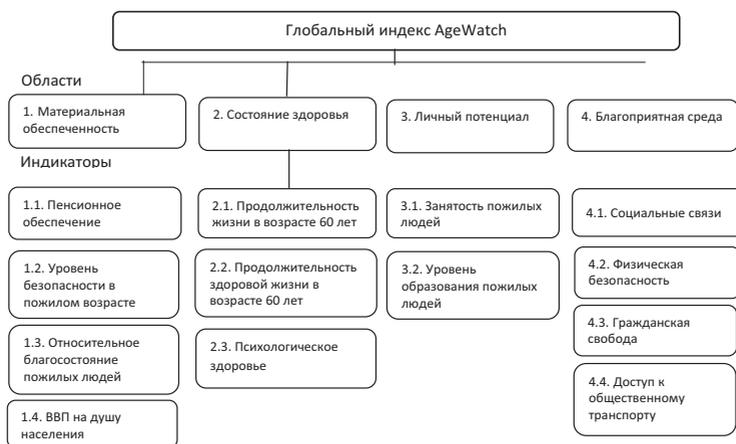


Рис. 7.1. Структура индекса AgeWatch

Источник: Отчет-исследование по глобальному индексу AgeWatch за 2014 г.

URL: <http://www.helpage.org/global-agematch/reports/global-agematch-index-2014-insight-report-summary-and-methodology/> (дата обращения: 04.05.2015).

¹ Варламова М. А., Ермолина А. А., Синяевская О. В. Индекс активного долголетия как инструмент оценки политики в отношении пожилых в России. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/95dcb14f6f87f6bdb7ed8c7f87ebc8a729ef0fcf.docx> (дата обращения: 05.04.2015).

7.6. Старение населения России

Согласно любому из трех вариантов (низкий, средний и высокий) прогноза численности и структуры населения до 2031 г., разработанных Федеральной службой государственной статистики РФ, в ближайшие годы страну ожидают резкое сокращение численности населения в трудоспособном возрасте и увеличение доли населения пенсионного возраста (рис. 7.2). По данным Пенсионного фонда России, уже в 2012 г. число пожилых людей в стране превысило число молодых (до 16 лет) и составило более 40,6 млн человек¹.

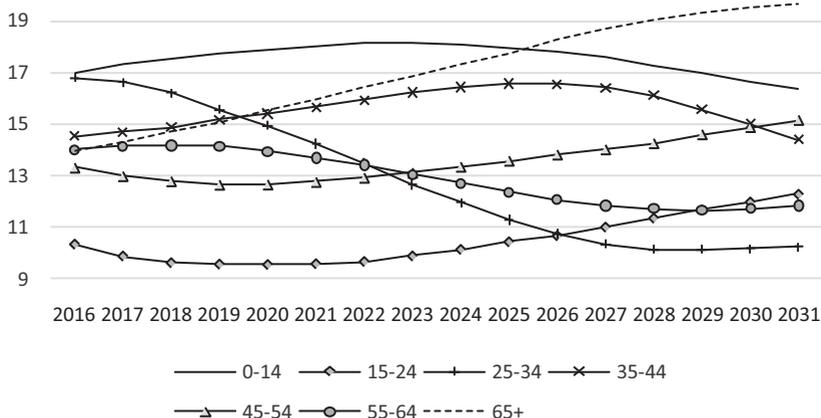


Рис. 7.2. Предположительная численность населения Российской Федерации по среднему варианту прогноза: доли возрастных групп, %

Источник: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#.

Таким образом, хотя Россия вступила в процесс старения населения позже других экономически развитых стран, в настоящее время она сталкивается с аналогичными тенденциями, и в ближайшие годы этот процесс будет только усиливаться (рис. 7.3).

Согласно данным Global Age Watch Index 2015², в России в настоящее время насчитывается почти 29 млн человек в возрастах старше 60 лет. В общем рейтинге стран Россия находится на 65-м месте, в том числе

¹ Из выступления Председателя Комитета Совета Федерации РФ по науке, образованию, культуре и информационной политике З. Ф. Драгункиной на конференции «Повышение качества жизни людей зрелого возраста. Международный и региональный опыт» в рамках III Международного Форума-выставки «50 ПЛЮС. Все плюсы зрелого возраста» (декабрь 2013 г.), URL: <http://www.50plus.ru/arhiv/video/?action=show&id=28>.

² URL: <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Russian%20Federation&printer=1>.

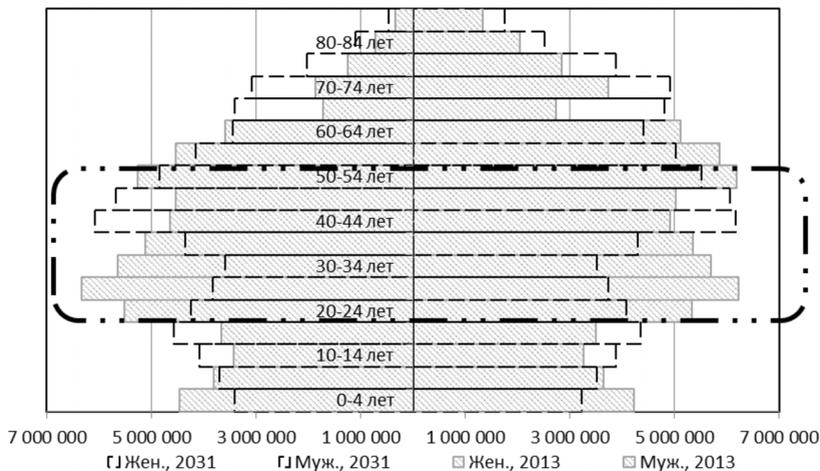


Рис. 7.3. Возрастно-половая пирамида населения России на начало 2013 г. (прямоугольники) и согласно среднему варианту прогноза Росстата на начало 2031 г. (пунктир)

Источник: Галкина Н. А. Потенциальные сегменты населения для расширения клиентской базы коммерческих банков в условиях старения населения // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. — 2015. — № 1. — С. 63.

на 25-м месте — по личному потенциалу, на 30-м месте — по материальной обеспеченности (оцениваемой на основе охвата пенсионным обеспечением), на 82-м месте — по степени благоприятности среды (социальные связи, безопасность, транспортная доступность и пр.), на 86-м месте — по состоянию здоровья¹. Таким образом, наиболее приоритетными областями остаются обеспечение улучшения состояния здоровья пожилого населения и создание благоприятной безопасной среды для жизни.

В докладе Всемирного банка «В поисках нового «серебряного века» в России: факторы и последствия старения населения» перечислены следующие основные проблемы обеспечения активного долголетия в нашей стране²:

- активное использование работников старшего возраста на рынке труда;
- пропаганда здорового образа жизни с акцентом на превентивную и раннюю диагностику для продления трудовой жизни и повышения удовлетворенности жизнью;
- развитие системы образования для взрослого населения.

¹ URL: <http://www.helpage.org/global-agewatch/reports/global-agewatch-index-2015-insight-report-summary-and-methodology/>.

² В поисках нового «серебряного века» в России: факторы и последствия старения населения. Обзорный доклад. Всемирный банк, 2015.

Более позднее по сравнению с европейскими странами начало старения населения в России привело к тому, что на настоящий момент в стране отсутствует комплексная государственная программа, направленная на решение проблем стареющего общества. Хотя Федеральная служба государственной статистики уже выделила раздел, посвященный старшему поколению¹, но, как правило, инициативы по социальной поддержке и интеграции пожилого населения осуществляются «снизу», в регионах.

Тем не менее можно говорить и о формировании гражданских инициатив общероссийского уровня, существенно облегчающих регионам переход к современной системе норм и правил, касающихся качества жизни россиян старших возрастов. Среди этих инициатив особое место занимает социальный проект «50 ПЛЮС».

7.7. Социальный проект «50 ПЛЮС»

Социальный проект «50 ПЛЮС» был создан в 2011 г. как гражданская инициатива, направленная на продление активной жизни людей зрелого и старшего возраста, реализацию их нравственного и экономического потенциала. Проект поддерживает формирование негосударственной системы социальной адаптации, общественной поддержки и защиты людей зрелого и старшего возраста². Его цель — объединить усилия государства, общества и бизнеса по формированию условий для активного долголетия жителей России, а также изменить общественные стереотипы в отношении людей зрелого и старшего возраста.

История развития проекта является примером превращения инициативной коммуникационной площадки в реально действующий институт, способствующий решению комплекса социальных проблем за счет адресных действий в отношении конкретной целевой группы (людей старшего возраста).

На старте проект был поддержан московским бизнесом, благодаря чему был сформирован пул компаний, поддержавших первое крупное мероприятие проекта — Форум-выставку «50 ПЛЮС. Все плюсы зрелого возраста», прошедший в конце 2011 г. Далее, уже в 2012 г., гражданскую инициативу поддержали Совет Федерации, Правительство Москвы и Торгово-промышленная палата РФ. Проект был признан стратегическим и рекомендован в качестве примера для регионов России.

¹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/.

² URL: <http://www.50plus.ru/>.

Помимо создания ассоциации и проведения в Москве ежегодного международного Форума-выставки «50 ПЛЮС. Все плюсы зрелого возраста» в рамках проекта «50 ПЛЮС» реализуется взаимосвязанная система мероприятий (Фестиваль творчества людей зрелого возраста, Фестиваль-премия «50 ПЛЮС. Новая Жизнь», научные и научно-практические конференции и т.п.), создан информационный портал www.50plus.ru, выпускается газета «50 ПЛЮС. Все плюсы зрелого возраста», вручается независимая премия за лучшие товары и услуги для людей зрелого возраста, проводятся научные исследования. Совместно с Департаментом социальной защиты населения Москвы реализуется проект «Народная карта», призванный систематизировать информацию о товарах и услугах для людей зрелого возраста на интерактивной платформе. Крайне важной является также инициатива по разработке формализованных методик и технологий реализации проекта в масштабах региона или федерального округа. Соответствующие методики отрабатываются на практике в регионах — участниках проекта «50 ПЛЮС» (Владимирская область, Оренбургская область, Республика Башкортостан и ряд других).

Создание проекта послужило, таким образом, серьезным толчком к объединению усилий органов власти, бизнеса, средств массовой информации, общественных объединений и самих граждан в целях повышения внимания к проблемам россиян старшего возраста. Стал накапливаться положительный опыт решения этих проблем — как на федеральном, так и на региональном уровне.

7.8. Социальная поддержка пожилых людей в России и развитие института активного долголетия

В постсоветский период пожилые жители России были практически брошены на произвол судьбы, оказавшись среди наименее защищенных и обеспеченных слоев населения. При этом отношение общества к старикам (за исключением некоторых регионов, где уважение к старейшинам является имманентным элементом национального самосознания) в 1990-е гг. изменилось в худшую сторону даже по сравнению с советским периодом, где также, при декларируемом уважении к старикам, отношение к ним характеризовалось термином «возраст дожития»¹. На рубеже веков значительная часть населения России, со-

¹ «Средний возраст дожития» — специальный термин, который используется в пенсионном законодательстве. Однако в России словосочетание «возраст дожития» приобрело специфическое общественное звучание и многими людьми воспринималось как характеристика для людей пенсионного возраста, в то время как в большинстве развитых стран для характеристики соответствующих когорт в общественном сознании применяются термины «серебряный возраст», «третий возраст» и т.п.

гласно целому ряду исследований, воспринимала стариков как бесполезных и обременяющих общество людей¹.

В настоящее время начал происходить постепенный перелом в общественном сознании. Это прослеживается как на государственном уровне, так и на уровне гражданских инициатив, в сфере бизнеса и в науке. Начал формироваться специализированный рынок товаров и услуг для людей зрелого возраста. Если судить по количеству российских научных публикаций, то можно уверенно говорить о том, что в текущем десятилетии произошло существенное усиление внимания к проблемам, связанным с людьми старших возрастов².

На федеральном уровне основное внимание уделяется системе социальной защиты. По итогам заседания президиума Государственного совета РФ «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста», проведенного в августе 2014 г. под председательством Президента РФ В. В. Путина, было отмечено, что в нашем обществе «уже давно есть запрос на новую, современную политику в отношении людей старшего возраста. Она должна опираться на дифференцированный подход, на создание условий, обеспечивающих как активное долголетие, так и эффективную поддержку тем, кто действительно нуждается в помощи»³. Была отмечена необходимость разработки и эффективной реализации Стратегии совместных действий в интересах пожилых людей, которая должна опираться на вариативную модель социальной поддержки и социального обслуживания. По результатам заседания был подготовлен перечень поручений⁴. В нем, в частности, содержались поручения Правительству Российской Федерации совместно с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

- при участии Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства подготовить предложения о внесении в законодательство РФ изменений, предусматривающих возможность и определяющих условия предоставления в безвозмездное поль-

¹ Слободчиков В. И., Исаев Е. И. Психология развития человека. — М., 2000.

² См., например: Галкина Н. А. Потенциальные сегменты населения для расширения клиентской базы коммерческих банков в условиях старения населения // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. — 2015. — № 1; Орланова А. Старикам тут место: образование для пожилых людей // Образовательная политика. — 2011. — № 1 (51). — С. 61–67; Раменская Г. П., Раменский С. Е., Раменская В. С. Теоретико-методологические аспекты повышения эффективности добровольного, квалифицированно-группа пенсионеров в современной России. — Екатеринбург, 2013.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/46397>.

⁴ Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета РФ «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста» 05.08.2014 (Пр-2159 п. 2.а, п. 2.б, п. 2.в, п. 3.а-з). URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/46594>.

зование земельных участков организациям для строительства стационарных учреждений социального обслуживания;

- обобщать и распространять успешный опыт работы субъектов Российской Федерации в сфере социальной поддержки граждан пожилого возраста.

Кроме того, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано:

- а) обеспечить с учетом стратегии действий в интересах граждан пожилого возраста корректировку региональных и муниципальных программ, направленных на улучшение качества жизни таких граждан;
- б) ликвидировать к 2018 г. очереди в стационарные учреждения социального обслуживания;
- в) развивать альтернативные формы ухода за гражданами пожилого возраста;
- г) оказывать поддержку семьям, ухаживающим за гражданами пожилого возраста без помощи социальных служб, а также добровольческой (волонтерской) деятельности в этой сфере;
- д) развивать систему предоставления гражданам пожилого возраста медицинских и бытовых услуг на дому;
- е) разработать и внедрить в практику механизмы общественного контроля деятельности организаций, оказывающих услуги гражданам пожилого возраста;
- ж) реализовать мероприятия по повышению уровня финансовой грамотности граждан пожилого возраста;
- з) организовать работу по обучению компьютерной грамотности граждан пожилого возраста на базе государственных учреждений службы занятости, культуры и государственных образовательных организаций.

В результате выполнения этих поручений и рекомендаций активизировалась соответствующая деятельность в российских регионах, причем в ряде регионов появились примеры комплексной работы всех субъектов социальной политики в отношении пожилых людей, включающей современные элементы концепции активного долголетия.

Прежде всего это выразилось в попытках выявить запросы людей старшего возраста. Так, в Свердловской области, где проживает более миллиона пожилых людей (23,4% от общего числа жителей), в 2011 г. был проведен стартовый мониторинг социально-экономического положения пожилых людей (в дальнейшем стал проводиться на постоянной основе). Он показал, что социальная поддержка людей старшего возраста должна далеко выходить за пределы оказания материальной помощи малоимущим. В частности, опрошенные выделили такие базовые проблемы, как отсутствие навыков использования современных средств общения; отсутствие условий для личностного развития и реа-

лизации творческого потенциала; ограничение активности из-за состояния здоровья; отсутствие в обществе позитивного отношения к проблемам пожилых людей и отсутствие в нашей стране культуры старения как таковой¹.

На основе понимания проблем людей старшего возраста, выявленных в ходе мониторинга, и более 450 тыс. предложений, поступивших от пожилых граждан в ходе специальных народных слушаний в муниципалитетах, в единой общей комплексной программе Свердловской области «Старшее поколение» систематизирован комплекс специальных мер, в том числе проект «Школа пожилого возраста», проект «Модернизация деятельности социальных служб региона», знак отличия «Совет да любовь» и ряд других.

Во Владимирской области главной проблемой в части предоставления социальных услуг людям старшего возраста является очередь в дома-интернаты, поэтому в рамках подпрограммы «Старшее поколение на 2014–2020 годы» запланировано открытие пяти учреждений нового типа на 400 мест. За счет роста качества социальных и социально-медицинских услуг в текущем десятилетии средняя продолжительность жизни в стационарных учреждениях увеличивается ежегодно на 3–5%².

Один из путей сокращения очереди в пансионаты — развитие такой формы, как приемные семьи для граждан пожилого возраста. Есть целый ряд преимуществ такой формы по сравнению с пансионатом:

- решается проблема одиночества, появляется смысл жизни, при этом пожилой человек остается в привычной для себя обстановке, в родном селе или даже своем доме (и продолжает быть его собственником);
- в семье обычно легче социализироваться, чем в переполненном пансионате;
- создаются дополнительные рабочие места, что особенно важно на селе;
- экономятся в 6–7 раз затраты бюджета на уход за стариками.

Первым регионом России, где был принят Закон от 10.11.2008 г. № 121-ГД «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов»³, стала Самарская область. Согласно

¹ Из выступления министра социальной политики Свердловской области А. Злоказова на конференции «Международный и региональный опыт в повышении качества жизни людей зрелого возраста». — М., 2014.

² Из выступления заместителя губернатора Владимирской области по социальной политике М. Ю. Колкова на конференции «Международный и региональный опыт в повышении качества жизни людей зрелого возраста». — М., 2014.

³ Закон Самарской области от 10.11.2008 г. №121-ГД «Об организации деятельности приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов на территории Самарской области». URL: <http://www.samregion.ru/documents/laws/06.04.2005/skip/121/26607/?blind=1>.

закону, в одну приемную семью можно взять не более четырех подопечных, каждый из них отдает 75% пенсии опекуну, оставляя себе 25% на карманные расходы. На эти деньги семья ведет совместное хозяйство, платит коммунальные платежи, питается. За свою работу опекун получает выплату — небольшую фиксированную сумму (около 3 тыс. руб. плюс перечисления бюджета в Пенсионный фонд, Фонд соцстраха, ФОМС). Условия создания приемной семьи:

- обоюдное желание;
- совместное проживание и ведение хозяйства;
- отсутствие вредных привычек и социально опасных заболеваний у того, кто осуществляет уход;
- письменное согласие всех членов семьи опекуна, если приемная семья будет жить у него.

Если до принятия этого закона в Самарской области действовало 25 приемных семей, то за период действия закона было создано 304 семьи. По словам заместителя министра здравоохранения Самарской области Е. Ханжина, «пожилые люди охотнее переезжают в знакомую семью, оставаясь в привычных для них условиях родного села, города, потому приемная семья и в дальнейшем будет получать поддержку органов власти»¹.

Как уже отмечено выше, лишение возможности оставаться на рынке труда крайне негативно действует на пожилых людей. Целесообразно предоставлять им возможность продолжать работу, пока у них есть желание и позволяет состояние здоровья. В начале 1990-х гг. была совершена существенная ошибка, когда по формальным признакам на пенсию были отправлены все сотрудники, достигшие пенсионного возраста — независимо от их квалификации и ценности для организации². В результате были разорваны цепочки передачи имплицитной информации и впоследствии руководство многих организаций было вынуждено искать и приглашать этих же людей обратно, так как зачастую молодые работники, не имевшие опыта, не могли обеспечить производственный процесс. В настоящее время на российском рынке труда ситуация несколько выровнялась, однако полностью проблема не преодолена. Поэтому важны решения на федеральном уровне, противодействующие дискриминации по возрастному признаку. Вопросы трудоустройства людей старших возрастов включены в приоритеты целого ряда регионов. На это нацелены в том числе курсы подготовки и переподготовки для пожилых людей, которые являются необходимым элементом их адаптации к изменяющемуся рабочему процессу и возможностью продлить карьеру.

¹ URL: <http://minzdrav.samregion.ru/press-center/publications/art1398.html>.

² Затруднения с поиском работы испытывало в этот период большинство людей старше 45 лет, общей тенденцией было отдавать предпочтение возрасту до 35 лет.

Во Владимирской области действует Университет третьего возраста. Число слушателей превышает 1000 человек в возрасте от 50 до 90 лет, работает более 100 факультетов, охватывающих разные области знаний (здоровье, религиозные традиции, садоводство, спорт и т.д.). Владимирское отделение Пенсионного фонда России совместно с Владимирским государственным университетом проводят среди пенсионеров ежегодные региональные соревнования по компьютерному многоборью (номинации «Уверенный пользователь», «Начинающий пользователь», «Сударь, сударыня-онлайн»). В помощь обучающимся выпущено пособие «Основы компьютерной грамотности для старшего поколения».

Выше мы уже указывали на то, что с увеличением числа пожилых людей в обществе должны возрасти масштабы системы здравоохранения. Для того чтобы пожилым был предоставлен равный доступ к услугам здравоохранения в достаточном объеме, следует понять, какие именно факторы являются наиболее важными для данной категории пациентов. Рассмотрим в заключение результаты исследования удовлетворенности пациентов старшего возраста работой муниципальных организаций здравоохранения. Исследование проведено на примере Московской области, опыт которой достаточно показателен в условиях реформ системы здравоохранения, о которых говорилось в гл. 6.

7.9. Результаты исследования удовлетворенности пациентов старшего возраста работой муниципальных организаций здравоохранения Московской области

По состоянию на 2014 г., в Московской области действовали 84 амбулаторно-поликлинических учреждения, самостоятельных и входящих в состав центральных районных больниц. В структуре обращений за медицинской помощью доля населения старше трудоспособного возраста составляет порядка 30%. Это наиболее чувствительная категория в отношении показателей обращения с пациентами и клиентоориентированности персонала. Кроме того, лица старше 55 лет посещают большое количество разных специалистов, посещения происходят не однократно, а с определенной периодичностью. Все это дает возможность охватить анализом большее число сотрудников организации и оценить, как воспринимают работу медицинского персонала.

В 2014–2015 гг. автором данной главы было проведено анкетирование пациентов старше 55 лет, получающих медицинскую помощь в муниципальных организациях здравоохранения Московской области. Исследование проводилось в трех амбулаторно-поликлинических медицинских организациях здравоохранения Московской области:

- Муниципальное учреждение здравоохранения «Клинская городская больница» поликлиника № 3 (Клинский муниципальный район);
- Муниципальное бюджетное учреждение здравоохранения «Городская поликлиника № 2» (Мытищинский муниципальный район);
- Муниципальное учреждение здравоохранения «Ногинская центральная районная больница» поликлиника № 2 (Ногинский муниципальный район).

Выбор этих поликлиник объясняется тем, что по половозрастному составу обслуживаемого населения они соответствуют средним показателям по Московской области. Кроме того, в них имелся доступ к статистической информации о численности и структуре прикрепленного населения, числе посещений и т.д.

Объем выборки для исследования составил 300 респондентов — в каждой выбранной медицинской организации было опрошено 100 человек (ошибка выборки равна 5,66%). Анализировался каждый случай обращения, т.е. лечение с момента первичного приема у терапевта, назначения диагностических процедур у узких специалистов и до момента повторного посещения терапевта после проведения всех необходимых медицинских манипуляций. Анкетирование проводилось в период с ноября 2014 г. по март 2015 г.

Распределение респондентов по полу, возрасту и месту проведения опроса (одна из трех выбранных муниципальных поликлиник) приведено в табл. 7.2.

Таблица 7.2

**Распределение респондентов по полу,
возрасту и месту проведения опроса, чел.**

Половозрастные характеристики	Клин	Мытищи	Ногинск
55–59 лет	53	58	52
<i>Из них:</i>			
женщин	29	33	30
мужчин	24	25	22
60–64 года	15	12	15
<i>Из них:</i>			
женщин	9	8	9
мужчин	6	4	6
65–69 лет	8	11	11
<i>Из них:</i>			
женщин	5	8	6
мужчин	3	3	5

Окончание табл. 7.2

Половозрастные характеристики	Клин	Мытищи	Ногинск
70–75 лет	24	19	22
<i>Из них:</i>			
женщин	17	11	15
мужчин	7	8	7
Итого женщин	60	60	60
Итого мужчин	40	40	40
Итого респондентов	100	100	100

Источник: составлено автором.

По итогам анкетирования и анализа результатов с помощью разработанной нами системы оценки показателей¹ мы рассчитали интегральный показатель для каждой организации, который позволил нам составить рейтинг трех выбранных медицинских организаций. Для расчета интегрального индекса качества использовалась следующая формула:

$$Inx_{\text{суб}} = \sum_{i=1}^n w_i \cdot k_i^{10},$$

где k_i^{10} — значение показателя k_i по десятибалльной шкале; w_i — значение весового коэффициента показателя k_i , при этом сумма всех весовых коэффициентов равна 1.

В соответствии с рассчитанными интегральными показателями лучшей стала поликлиника № 2 г. Мытищи (8,03), далее следует поликлиника № 2 г. Ногинска (7,15), а замыкает тройку поликлиника № 3 г. Клина (6,45). Так как интегральный индекс складывался из нескольких показателей, каждый из которых оценивает качество медицинской помощи или показатели клиентоориентированности персонала, то для более ясной картины проанализируем каждый из показателей в отдельности.

По доле пациентов, записавшихся на прием к врачу *при первом обращении в медицинскую организацию*, все три поликлиники имеют достаточно высокие показатели — более 90%. При этом максимальный показатель у поликлиники г. Клина (95%). Основные причины, по которым пациентам не удалось записаться к врачу при первом обращении в поликлинику, — сложности с записью по телефону (недостаточно специалистов в регистратуре медицинской организации) или отсутствие свободного времени приема у нужного специалиста в течение ближайших трех недель.

¹ Подробнее см.: Шерешева М. Ю., Костянян А. А. Клиентоориентированность персонала в государственных организациях здравоохранения России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. — 2015. — № 4. — С. 97–99.

Следует отметить, что в Московской области все амбулаторно-поликлинические организации здравоохранения имеют электронную систему записи на прием к врачу. При этом электронная регистратура у всех поликлиник единая¹, что дает пациенту возможность оперативно записаться на прием к врачу в ближайшей поликлинике, не затрачивая время на поиск сайтов других поликлиник и на то, чтобы разобраться в разных электронных системах (что особенно важно для людей старших возрастов).

Число дней ожидания приема врача у всех трех поликлиник примерно одинаковое (четыре-семь дней). Такой показатель был ожидаем с учетом дефицита специалистов по многим направлениям, неполного соответствия структуры подготовки медицинских кадров потребностям рынка, нехватки в отрасли среднего медицинского персонала и работы врачей в условиях высоких нагрузок (см. гл. 6 данной монографии).

Существующая в подмосковных поликлиниках система записи к врачу с указанием времени приема призвана максимально сократить пребывание пациентов в долгих «живых» очередях. Тем не менее при стандартном рекомендованном времени приема в 10–15 мин² врач не всегда успевает провести полный осмотр и оформить необходимые документы, поэтому возникновение очереди вполне естественно. В поликлинике в г. Мытищи время ожидания врача оказалось более чем в 2 раза ниже, чем в поликлиниках Клина и Ногинска (10 против 25 мин). При этом пожилые пациенты мытищинской поликлиники не вполне довольны тем, как врач выслушивает жалобы, объясняет лечение, общается с пациентом, т.е. они не вполне удовлетворены социальными навыками персонала. Это может говорить о том, что врачи мытищинской поликлиники «жертвуют» длительными разговорами с пациентами (нередко не вполне относящимися к здоровью пациента и к его жалобам, особенно если речь идет о пациентах старшего возраста) и общаются с пациентом лишь по поводу назначенного лечения или проведенных медицинских манипуляций, тем самым уложившись во временные нормативы приема пациента и не собирая большую очередь. И, наоборот, в поликлиниках Клина и Ногинска пациенты были довольны обращением врачей, но при этом оказалось, что прием пациентов существенно выбивается из расписания (очереди по 25–30 мин).

Во всех трех поликлиниках удовлетворенность условиями ожидания приема (наличие свободных мест ожидания, туалетов, питьевой

¹ Платформа. URL: <http://50.2dr.ru/registratu>.

² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 02.06.2015 г. № 290н «Об утверждении типовых отраслевых норм времени на посещение одним пациентом врача-педиатра участкового, врача-терапевта участкового, врача общей практики (семейного врача), врача-невролога, врача-оториноларинголога, врача-офтальмолога и врача-акушера-гинеколога». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/647039/>.

воды, чистота и свежесть помещения) составила в абсолютном выражении 0,8, что в соответствии с разработанной системой оценки показателей означает, что пациенты частично удовлетворены (табл. 7.3).

Таблица 7.3

Распределение ответов на вопрос «Удовлетворены ли вы условиями ожидания приема?»

Ответ	Оценка	Число ответивших, чел.		
		Клин	Мытищи	Ногинск
Полностью не удовлетворен	0,0	8	10	6
Скорее не удовлетворен	0,4	11	19	9
Частично удовлетворен	0,8	44	53	61
Полностью удовлетворен	1,0	37	18	24
Итого		100	100	100

Во всех трех поликлиниках помощь на дому оказывается качественно и своевременно (ответ «помощь на дому оказывается вовремя» выбрали 73% опрошенных в Клину, 83% опрошенных в Мытищах и 78% опрошенных в Ногинске).

Для людей старших возрастов существенным показателем является время ожидания плановой госпитализации и ожидания результатов диагностических исследований. Оказалось, что этот показатель вполне удовлетворителен: в случае необходимости в госпитализации пациенты в Мытищах и в Ногинске ждут ее около двух недель, а пациенты поликлиники Клина даже меньше (десять дней). Если же говорить о сроках ожидания результатов диагностических исследований, то Клинский район, наоборот, существенно отстает — результаты исследований становятся известными только через восемь дней по сравнению с двумя днями в Мытищах и пятью днями в Ногинске. Это говорит о значительном дефиците лабораторных сотрудников и специалистов-диагностиков в районе и о неправильной организации работы лабораторий.

Что касается удовлетворенности пациента результатами лечения, готовности пациента порекомендовать своим друзьям и знакомым данную медицинскую организацию и ответа на вопрос, превзойдены ли ожидания пациента от процесса оказания медицинской помощи, то результаты оказались неожиданными. Несмотря на высокие показатели клиентоориентированности и удовлетворенность комфортными условиями ожидания в очереди на прием к врачу, пациенты поликлиники Клина не удовлетворены результатами оказанной медицинской помощи, что говорит о ее низком качестве. Лишь 68% опрошенных пациентов клинской поликлиники оказались готовы порекомендовать эту медицинскую организацию. В отличие от клинской поликлиники

пациенты поликлиник Мытищ и Ногинска удовлетворены результатами оказанной медицинской помощи и более охотно будут рекомендовать медицинскую организацию (83% и 74% соответственно).

Детальный анализ всех показателей позволил сделать вывод о том, что, хотя в поликлинике № 3 Клина очень высокие показатели, связанные с оценкой клиентоориентированности врачей и среднего медицинского персонала, доступности записи на прием и возможности записаться на прием при первом обращении в медицинскую организацию, а также, несмотря на благоустроенную территорию поликлиники и ее удобное расположение, пожилые пациенты недовольны качеством оказания медицинской помощи, результатами лечения, долго ждут результатов диагностики. Вследствие этого лишь 19% опрошенных ответили, что их ожидания превзойдены, а 29% заявили, что они полностью не удовлетворены оказанной медицинской помощью. В поликлиниках Мытищ и Ногинска наблюдается противоположная ситуация: хотя пациенты и невысоко оценивают социальные навыки медицинского персонала, указывают на недостатки условий в поликлинике, на достаточно длительный период ожидания приема врача, но они довольны результатами оказанной медицинской помощи. Более того, в Мытищах 46% опрошенных заявили, что их ожидания от оказания медицинской помощи были превзойдены.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно утверждать, что для пациентов старшего возраста особое значение имеют опыт и квалификация персонала, его способность оказывать качественную медицинскую помощь. Благоустройство прилегающих территорий, создание комфортных условий в поликлинике, социальные навыки и приветливость персонала для этих пациентов вторичны, хотя и небезразличны. Это важно учитывать как при планировании развития услуг регионального здравоохранения, так и при оценке деятельности регионов по повышению качества медицинских услуг.

Выводы

Объективный процесс старения населения требует институциональных изменений в социальной сфере российских регионов. Как показывает международный опыт, необходима стройная система институтов, нацеленная на комплексное решение проблем данной возрастной группы, не сводящаяся лишь к мерам социальной защиты малообеспеченных пенсионеров. Политика в этом направлении должна быть адресной, исходить из неоднородности населения старших возрастов и строиться на двух основных принципах. Первый из них — создание условий для поддержания активности (концепция активного старения), второй — изменение отношения общества к пожилым людям.

В рамках первого направления необходима реализация мер, способствующих улучшению качества жизни пожилых людей, профилактики возрастных заболеваний, адаптации людей к новым условиям жизни, которые обычно диктует зрелый возраст. Реализация второго направления требует длительной последовательной работы, причем наилучшие результаты могут быть достигнуты в рамках сотрудничества государственных и негосударственных партнеров, поддержки социальных инициатив «снизу» на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, стимулирования инициатив бизнеса (в частности, через налоговые привилегии).

В России значительная доля пожилых людей далеко не так активна, как во многих развитых странах. Даже там многим из старшего поколения приходится, и не всегда успешно, противостоять множеству медицинских и других ограничений, однако развитая система социальных институтов, адресно нацеленная на старшее поколение, позволяет им реализовывать стремление к активной жизни в самых разных формах. В России же до недавнего времени не существовала внятная формальная система институтов поддержки активности старших поколений — при том, что неформальные нормы и правила также скорее выталкивали большинство людей пенсионного возраста из активной жизни, формируя психологию «возраста дожития».

Ряд инициатив и проектов, для которых характерна адресная направленность на решение проблем пожилых жителей России, успешно реализуется в целом ряде регионов и служит исходной базой для формирования института активного долголетия. Опыт ряда регионов показывает, что меры социальной политики, нацеленные на использование нерастраченного потенциала людей старшего возраста в интересах общества, одновременно оказывают положительное воздействие на социально-экономическое развитие региона, позволяя расширять возможности для активного и здорового старения населения и устойчивого развития страны.

В то же время следует констатировать, что институты социальной сферы многих российских регионов сохраняют устаревшие подходы в отношении людей пожилого возраста и скорее консервируют взгляды, сложившиеся в советский и ранний постсоветский периоды, нежели реализуют концепцию активного старения. Таким образом, социальная политика регионов в отношении людей старшего возраста требует изменений и формирования единой системы институтов, соответствующей современным мировым тенденциям и той важной общественной роли, которую уже играют и будут играть в будущем люди старших возрастов.

ГЛАВА 8

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ КАК КЛЮЧЕВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА

Концепция правового государства и гражданского общества предполагает, что общественные объединения являются важной составной частью государства, выступают связующим элементом между государством и личностью. Однако на практике этот принцип воплощается далеко не всегда. Как было отмечено в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному собранию РФ в 2004 г., «в нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов. Для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными»¹. Это достаточно правильное и точное, как показывает время, заявление Президента в полной мере приложимо к вопросам, касающимся общественных объединений в сфере молодежной политики.

Напомним, что под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения².

Под системой общественных объединений мы также можем понимать совокупность общественных объединений (субъектов), осу-

¹ Международная ассоциация ученых, преподавателей и специалистов «Академия естествознания». URL: <http://www.rae.ru/monographs/164-5180>.

² Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г.) «Об общественных объединениях». Ст. 5 «Понятие общественного объединения». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/.

ществляющих ответственную перед обществом деятельность по решению стратегически важных проблем страны как равноправный партнер и «оппонент» органов государственной власти.

В некоторых вопросах жизни народа страны система общественных объединений действительно должна выступать конструктивным «оппонентом» государственной «машине».

Часто в деятельности современных органов государственной власти политика и экономика становятся выше социальных обязанностей государства, как бы разрушая их суть (так произошло с ЖКХ, происходит с образованием, здравоохранением и т.д.). В социальных сферах становится все больше частного бизнеса и коммерции. И здесь может быть особенно важна деятельность так называемого «третьего сектора». Это понятие обобщает весь спектр существующих некоммерческих организаций и иных общественных объединений. В одних странах их называют неправительственными, в других — общественными, в третьих — добровольными, благотворительными, неприбыльными¹.

По мнению автора, сама система общественных объединений должна выступать как равноправный партнер и оппонент органов государственной власти.

Безусловно, в этой области в последнее время произошли существенные изменения, была сформирована современная и достаточно действенная система управления «третьим сектором» в России — Общественная палата Российской Федерации, появились достойные работы общественных объединений в регионах, хотя есть и значительное число проблем.

Говоря о современном молодом поколении России, нельзя не отметить, что роль общественных объединений в управлении молодежной средой также становится все весомее. Среди наиболее важных составляющих их деятельности можно отметить работу системы общественных объединений в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде.

8.1. Работа системы общественных объединений в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде

В первую очередь стоит обозначить основные направления работы системы общественных объединений в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде:

- здоровый образ жизни и массовый спорт;
- инфраструктурные условия для молодого поколения (жилье, финансовая поддержка и т.д.);

¹ Портал НКО. URL: <http://www.portal-nko.ru/nko/what>.

- образование и наука;
- культура;
- волонтерство;
- патриотическое воспитание.

При довольно заметном оживлении всех этих направлений все же не хватает единого стержня, общей основы, на которой была бы выстроена профилактика отрицательных явлений именно в молодежной среде. Возможно, это те самые «духовные скрепы» или «смыслы» (в советское время их называли идеологией), о которых сейчас часто вспоминают руководители страны. Не хватает «мостика» между поколениями в стране, между разными группами молодежи, между действиями и «смыслом».

На наш взгляд, из всех направлений работы системы общественных объединений в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде можно было бы выделить наиболее точное и подходящее для решения этой стратегической задачи — *волонтерство*, где люди объединяются вокруг благой идеи, события, «смысла», ради других людей, находящихся в трудной ситуации.

Второй важный аспект, на который необходимо обратить внимание, — роль государства и формируемых им институтов в патриотическом воспитании молодежи. Во всех успешных странах этот компонент скрепляет молодежную политику, делает ее перспективной и эффективной. Примеры Китая, США (свой «формат патриотизма») и других стран в этом вопросе весьма красноречивы. Не случайно именно патриотизм многие эксперты и политические деятели, руководители страны (в том числе Президент РФ В. В. Путин) считают системообразующим элементом не только молодежной политики, но и будущих социальных институтов в России.

8.2. Государственная политика в области патриотического воспитания как основа системы ценностей молодого поколения страны

Исторический опыт становления и развития российского государства свидетельствует о том, что главным компонентом формирования гражданского общества, укрепления единства и ценности нашей многонациональной страны является патриотическое воспитание.

В дореволюционное время в России понятие патриотизма в русском национальном самосознании было связано с традициями православной культуры и заключалось в готовности пожертвовать всем ради страны. По словарю В. И. Даля «патриотизм — любовь к Родине»¹. Многие общественные и государственные деятели, такие как Н. М. Карамзин,

¹ Толковый словарь Даля. Патриот. URL: <https://slovari.yandex.ru/книги/>.

С. Н. Глинка, А. И. Тургенев, А. С. Пушкин, призывали через свое творчество «положить жизнь за Отечество»¹.

Во времена Советского Союза говорили о патриотизме, опираясь на трактовку В. И. Ленина: «Патриотизм есть любовь к Родине, одно из самых глубоких чувств, закрепленных веками и тысячелетиями обособленных отечеств»². В период Великой Отечественной войны, когда решалась судьба страны, проявленный народом и армией патриотизм стал основой духовно-нравственного превосходства над фашистской Германией. Г. К. Жуков, вспоминая тяжелые дни сражения за Москву, отмечал, что «не грязь и не морозы остановили гитлеровские войска после их прорыва к Вязьме и выхода на подступы к столице. Не погода, а люди, советские люди! Это были особые, незабываемые дни, когда единое для всего советского народа стремление отстоять Родину и величайший патриотизм поднимали людей на подвиг»³.

В современных условиях патриотизм для Российской Федерации имеет особое значение. На основе возвышающих чувств патриотизма крепнет любовь к своей стране, возникает чувство ответственности за ее мощь и независимость, сохраняются материальные и духовные ценности, формируется достоинство личности, чувство долга и ответственности, лежащие в основе гражданской позиции⁴.

Однако в настоящее время воспитание патриотизма является сложным процессом, существует ряд проблем идеологического и организационного плана. Это связано со многими обстоятельствами, в том числе и с тем, что в советский период настоящее понимание гражданского, российского патриотизма, имеющего глубокие исторические корни, было подменено «коммунистическим патриотизмом» с долей русского национализма. Это проявилось в борьбе с космополитизмом как идеологией «мировой капиталистической системы» и в использовании таких понятий, как «интернационализм», «советский народ», зачастую в конъюнктурных, политических целях. Феномен патриотизма постулировался в понятиях «советский патриотизм» и «социалистический интернационализм», а основным направлением его формирования у молодежи было военно-патриотическое воспитание, которое своди-

¹ Понятие патриотизма. Патриотизм. URL: http://gmc.ivedu.ru/uploaded/files/Afanasjeva/ponjatje_patriotizma.doc.

² Таинственная страна. Наша история от начала времен до скончания веков / Ленин Владимир Ильич. URL: <http://www.mysteriouscountry.ru/wiki/index.php>.

³ Российский патриотизм и патриотическое воспитание молодежи. URL: <http://www.nirsi.ru/100>.

⁴ Пleshкова И. П., Силкова К. А. Патриотизм: ретроспектива оценки и восприятия // Вестник Новосибирского государственного педагогического университета. — 2012. — № 1 (5). URL: <http://vestnik.nspu.ru/article/95>.

лось в основном к подготовке учащейся молодежи к военной службе в условиях «холодной войны»¹.

В период распада Советского Союза система патриотического воспитания претерпела значительные изменения. В последнее десятилетие XX в. преобладали в основном негативные тенденции, т.е. органы и организации, которые входили в данную систему, все более теряли свои функции и переключались на другие направления деятельности в гуманитарной сфере.

Если в период советского времени развитию патриотизма посвящали много усилий, то после развала СССР патриотизм превратился из необходимого элемента воспитания подрастающих поколений во что-то лишнее, ненужное и несовременное. Нынешнее молодое поколение начинало свою жизнь в стране, где практически отсутствовали какая-либо идеология и система ценностей. Поскольку, как известно, «ничто в мире не терпит пустоты», то образовавшийся вакуум стал заполняться технологиями разрушения национального самосознания: либерально-рыночной доктриной; так называемой «массовой культурой» с ее культом насилия, эгоизма, секса, антиинтеллектуализма; деструктивными религиозными сектами и учениями и проч. Если в сознании советских людей был прочно сформирован образ защитника своей Родины, добра и справедливости, то в постсоветское время на смену им пришли герои американских фильмов («человек-паук», «супермен» и т.д.). Влияние СМИ на сознание молодых людей резко выросло. При этом до недавнего времени российские СМИ явно проигрывали западным, которые «традиционные» основы воспитания и образования заменяли «более современными»: христианские добродетели — общечеловеческими ценностями гуманизма; педагогику уважения старших и совместного труда — развитием творческой эгоистической личности; целомудрие, воздержание и самоограничение — вседозволенностью и удовлетворением своих личных потребностей; любовь и самопожертвование — западной психологией самоутверждения. Даже интерес к отечественной культуре в какой-то период резко упал в связи приверженностью к знаниям иностранных языков и исключительным интересом к традициям других стран.

С разрушением идеологической оболочки патриотизма в сознании переоценки ценностей в период «перестройки» были утрачены многие его корни. Молодежь стала скептически относиться к таким понятиям, как гражданский долг, ответственность перед Отечеством. В общественном сознании молодежной субкультуры приобрели широкое распро-

¹ Сборник тезисов материалов научно-практического семинара / Технологии СО НКО в области военно-патриотического и гражданско-патриотического воспитания молодежи. — М., 2014. URL: http://www.mosportal.ru/tezisi_seminara.pdf.

странение апатия, равнодушие, нигилизм, цинизм, безответственность, немотивированная агрессия, индивидуализм, эгоизм, отвратительное отношение к своей стране и социальным институтам. Дополнительное негативное влияние на сознание оказывают и лжепатриотические лозунги сепаратистов, экстремистов и националистов.

Только в конце 1990-х гг. стала создаваться новая система патриотического воспитания, ориентированная на решение конкретных задач в условиях бывших преобразований. В качестве главного направления вновь было избрано военно-патриотическое воспитание, в марте 1998 г. была утверждена Концепция «Военно-патриотическое воспитание молодежи», разработчиками и исполнителями которой стали Министерство обороны, Министерство образования и науки, Министерство культуры и МВД Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации действуют около 2 тыс. организаций, которые имеют прямое отношение к делу военно-патриотического воспитания молодежи. По самым скромным подсчетам, эти организации охватывают более 100 тыс. молодых людей. Восстановлены формы и способы военно-патриотического воспитания, существовавшие с советских времен, а именно такие, как Суворовские и Нахимовские военные училища, ДОСААФ, военно-патриотические клубы. Однако при видимой схожести формальных институтов их содержание отличается от того, которым они были наполнены во времена СССР. Кроме того, появилось множество новых форм, в том числе в рамках государственных программ «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы»¹. Разработан и проект соответствующей государственной программы на 2016–2020 годы².

Как результат, организации, работающие с детьми и молодежью, обрели единый ориентир для своих многочисленных направлений деятельности. Предусматриваются выработка и принятие в каждом субъекте Федерации собственных программ, ориентированных на деятельность по воспитанию патриотизма. Однако проводимая государственными институтами работа по патриотическому воспитанию молодежи зачастую наталкивается на несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов государственной власти и общественных объединений в сфере патриотического воспитания граждан.

¹ О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы». Постановление Правительства РФ от 05.10.2010 г. № 795. URL: http://archives.ru/programs/patriot_2015.shtml.

² Проект государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы». URL: <http://gospatriotprogramma.ru/programma%202016-2020/proekt/proekt.php>.

Структурой, которая призвана решать организационные, методические и информационные задачи в системе патриотического воспитания граждан, является государственное учреждение Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации — «Росвоенцентр». Эта организация была образована в 1997 г. постановлением Правительства РФ для разработки и реализации «программ и планов по решению задач военно-исторического, мемориального и культурно-воспитательного характера, по поддержке и консолидации движений ветеранов войн, ветеранов военной службы и правоохранительных органов»¹. С 2001 г. основным направлением деятельности данной государственной структуры является обеспечение реализации принятой Государственной программы патриотического воспитания граждан РФ, а впоследствии — и разработка концептуальных основ следующих аналогичных программ. Проводниками цели патриотического воспитания являются субъекты воспитательной деятельности, в качестве которых выступают государство в лице федеральных, региональных и местных органов власти; учебные заведения всех уровней; различного рода общественные организации и религиозные объединения; учреждения культуры; семья; трудовые и воинские коллективы; средства массовой информации и др.²

В России также действует Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) — координатор молодежной политики. Будучи федеральным органом исполнительной власти, это ведомство выступает медиатором между государством, молодежью и общественными организациями. Большое внимание уделяется работе с международным молодежным сообществом, в том числе с соотечественниками, проживающими за рубежом. Деятельность Федерального агентства по делам молодежи направлена на создание профессиональных сообществ в молодежной среде, в которые войдут представители всех субъектов России, — это студенты, аспиранты, молодые специалисты и преподаватели конкретной области. Именно такие сообщества могут стать «социальными лифтами» для молодого поколения граждан, первыми ступенями в создании успешной карьеры и самореализации.

Роспатриотцентр Росмолодежи ведет деятельность по пяти направлениям государственной молодежной политики Российской Федерации, таким как патриотическое воспитание молодежи, вовлечение молодежи в деятельность волонтеров, организация федеральной форумной кампании, поддержка социально ориентированных НКО и организаци-

¹ Российский патриотизм и патриотическое воспитание молодежи. URL: <http://www.nirsi.ru/100>.

² Там же.

онное сопровождение Государственной программы патриотического воспитания граждан РФ на 2016–2020 гг.¹

Таким образом, фактически выстроена система формальных институтов в сфере патриотического воспитания молодежи России, их деятельность становится все более заметной. Однако требуется время, чтобы сформировались также неформальные институты — нормы и правила, вытесняющие сохраняющийся негативизм значительных групп молодежи к таким понятиям, как любовь к родине, — как в отношении России, так и в отношении «малой родины» (своего региона).

В настоящее время на уровне регионов происходят существенные подвижки в работе с молодежью. Поскольку четкая система молодежной политики на федеральном уровне еще полностью не выстроена, то и на уровне регионов ситуация далеко не простая. В то же время, на наш взгляд, при анализе молодежной политики целесообразно акцентировать внимание на успешной практике, которую демонстрируют на своих территориях субъекты Российской Федерации. Рассмотрим изменения в региональной молодежной политике, взяв в качестве примера Владимирскую область — один из наиболее динамично развивающихся в последние годы регионов Центральной России.

8.3. Особенности современной молодежной политики в регионе (на примере Владимирской области)

Основой нормативно-правовой базы реализации молодежной политики в регионе служит Закон Владимирской области от 07.05.2007 г. № 50-ОЗ «О молодежной политике во Владимирской области». Согласно этому закону, одним из приоритетных направлений реализации молодежной политики в регионе является развитие молодежного общественного движения, создание условий для повышения гражданской активности и ответственности молодежи.

Организует и курирует реализацию молодежной политики профильный комитет администрации Владимирской области. В муниципальных районах этими же вопросами ведают соответствующие отделы или, чаще всего, управления по делам молодежи администраций муниципальных образований. Следует отметить, что на начало 2016 г. в регионе проживало 285 тыс. молодых людей в возрасте до 30 лет, и для такой численности административного ресурса не хватает.

Во Владимирской области одним из основных инструментов молодежной политики являются грантовые программы. К наиболее успеш-

¹ Официальный сайт Федерального государственного бюджетного учреждения Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи / Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодежи. URL: <http://ros patriotcentr.ru/center>.

ным относятся: конкурс добровольческих проектов молодежи «Важное дело»; конкурс социальных инициатив молодежи на селе «Милый сердцу уголок»; конкурс социально ориентированных некоммерческих организаций для предоставления субсидий за счет средств областного бюджета на реализацию проектов по вовлечению молодежи в социально значимую деятельность; конкурс грантов молодым ученым на проведение исследований по приоритетным направлениям науки, технологии и техники Владимирской области.

В 2015 г. были поддержаны 59 авторов, молодых ученых, общественных организаций, социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Общая сумма поддержки составила 2525 тыс. руб. Бюджет, как мы видим, очень небольшой, а результаты ощутимы (поэтому можно говорить о достаточно высокой эффективности работы органов власти в реализации молодежной политики).

Характерно, что именно во Владимирской области успешна практика использования молодежных СО НКО при создании общественных проектов. В качестве примеров можно назвать целый ряд таких проектов и соответствующих НКО:

- АНО «Агентство регионального развития» — проект «Фестиваль «Макушка лета»;
- Муромское окружное отделение Владимирской областной общественной организации Всероссийского общества инвалидов — проект «От сердца к сердцу»
- Владимирское региональное отделение Молодежного союза юристов РФ — проект «К новому поколению студенчества — через просвещение (К 800-летию принятия Великой хартии вольностей)»;
- Межрегиональная молодежная общественная организация «ДОМ МИРА» — проект «Наша Красная книга»;
- Владимирское региональное молодежное общественное движение КВН «Владимирская Русь» — проект «Владимирская областная Юниор-лига КВН»;
- Региональное отделение Всероссийской общественной организации «Молодая гвардия Единой России» Владимирской области — проект «Герои нашего времени»;
- Первичная профсоюзная организация студентов и аспирантов Ковровской государственной технологической академии имени В. А. Дегтярева Общероссийского профсоюза образования — проект «Молодежный добровольческий патруль «Академик»;
- Владимирская областная общественная организация «Спортивно-технический клуб «Кварц» — проект «Открытый чемпионат и первенство Владимирской области на кубок В. Н. Рамейкова по картингу»;

- Владимирская областная молодежная общественная организация «Ассоциация экстремальных видов спорта» — проект «Ролликовые коньки — это СПОРТ!»;
- Владимирская городская молодежная общественная организация «Город Молодых» — проект «В ритме танца».

Уже на основании перечисленных выше проектов можно отметить, что в молодежной политике придается особое значение формированию ценностей здорового образа жизни среди подрастающего поколения. В области реализуется комплекс мер, среди них:

- осуществление мероприятий по первичной профилактике употребления алкоголя, табака и психоактивных веществ, ограничению влияния вредных для здоровья привычек;
- проведение мероприятий, акций, пропагандирующих здоровый образ жизни и направленных на привлечение молодежи к занятиям массовыми видами спорта, физической культурой;
- развитие системы клубных учреждений по месту жительства.

Еще одним способом вовлечения неформальной молодежи в социально полезную деятельность является развитие движения экстремальных видов спорта. В 2009 г. в регионе была создана Ассоциация экстремальных видов спорта. По инициативе членов ассоциации, при поддержке комитета по молодежной политике, в области работает роллер-школа, ежегодно проходит международный экстрим-форум «Спорт без границ».

Если говорить о патриотизме, то, как уже отмечено выше, на сегодняшний день российская система патриотического воспитания в лице государственных и негосударственных организаций представляет собой плод эволюции исторических форм патриотического воспитания, существовавших в нашей стране. В этом смысле Владимирская область — не исключение.

В советское время централизованная система патриотического воспитания тесно перекликалась с идеологической составляющей политического режима, можно выделить такие системообразующие элементы, как воспитание в рамках октябратского, пионерского, комсомольского движений и ДОСААФ СССР. В постсоветское время появились значительные проблемы, связанные с воспитанием подрастающего поколения, в том числе с резким снижением патриотических настроений. В связи с этим в 1994 г. было принято постановление по созданию координационной группы по развитию патриотического движения во Владимирской области, которой необходимо было разработать программу, объединяющую движения региона патриотической направленности¹.

¹ О развитии патриотического движения в области. Постановление главы администрации Владимирской области от 16.11.1994 г. № 322. URL: <http://zakon-region.ru/vladimirskaya-oblast/39480>.

В начале 2000-х гг. была возрождена организация — наследница Всесоюзной пионерской организации имени В. И. Ленина — «Пионеры Владимирской области». Работа этой организации сосредоточена главным образом на патриотическом воспитании подрастающего поколения, привитии детям и подросткам идеалов дружбы, взаимовыручки, любви к своей Родине, своей истории и культуре.

В настоящее время во Владимирской области насчитывается более тысячи пионеров — в г. Владимир (школы № 2, 5, 9, 14, 20, 31, 34, 37, 46, школа-интернат 5-го вида), Камешково и Камешковском районе (д. Новки, пос. Сергеиха, пос. Второво), Александровском районе (Майская школа), Вязниковском районе (с. Степанцево), г. Меленки, Киржаче, Муроме, Ставрово, Собинке и Собинском районе (Толпуховская школа), Гусь-Хрустальном районе (Григорьевская школа), Судогде и Судогодском районе (Красно-Богаторская школа), Петушках, Кольчугино и т.д.¹

На базе управления по делам молодежи администрации г. Владимира в 2010 г. было создано движение «Доброштаб», которое занимается развитием добровольческой деятельности в городе посредством оказания социальной помощи и развития творческого потенциала добровольцев. Ежегодными мероприятиями данного движения стали: Фестиваль добрых дел, Осенняя неделя добра, конкурс «Доброволец года» и Школа молодого добровольца. Кроме того, в течение года движением реализуются акции и проекты по помощи пожилым людям, ветеранам ВОВ, людям с ограниченными возможностями здоровья, ребятам из специальных детских учреждений².

Одним из проектов движения «Доброштаб» является городской патриотический проект «Дружба поколений». Его спецификой является то, что за каждым нуждающимся в помощи ветераном закрепляется один из добровольцев — тот, кто готов стать настоящим, верным помощником ветерана. Кроме оказания реальной, осознанной помощи создаются необходимые условия для диалога поколений. Молодежь узнает о героических событиях 1941–1945 гг. не только из учебников и фильмов, но и лично пообщавшись с ветеранами Великой Отечественной войны, расширяя базу источников изучения истории³.

Во Владимирской области также было создано Владимирское региональное отделение общероссийского общественного движения «Поисковое движение России». Региональным отделением общественного движения осуществляются такие акции, как:

¹ Пионеры Владимирской области. URL: <http://www.kprf33.com/красный-фронт/пионеры/>.

² Управление по делам молодежи администрации города Владимир. Доброштаб. URL: <http://www.sledizanami.ru/dobroshtab/>.

³ Управление по делам молодежи администрации города Владимир / Городской патриотический проект «Дружба поколений». URL: <http://sledizanami.ru/dobroshtab/view/1639/>.

- 1) «Вахта памяти» — проведение поисковых экспедиций в рамках Всероссийской «Вахты памяти» на местах боев Великой Отечественной войны в Смоленской и Ленинградской областях, поиск и захоронение останков воинов Красной Армии, погибших в годы войны, организация реставрационных работ ценных экспонатов, найденных во время раскопок;
- 2) «Солдатский медальон» — сбор сведений о воинах-владимирцах, чьи имена установлены поисковыми отрядами по солдатским медальонам, поиск их родных, содействие в организации захоронений на малой родине;
- 3) «Часовые памяти» — проведение консультаций по работе с электронными базами данных Министерства обороны Российской Федерации «Мемориал» и «Подвиг народа». Осуществляется помощь в поиске информации о родственниках — участниках Великой Отечественной войны. Поиск фотографий владимирцев — участников войн и военных конфликтов XX в. в семейных архивах;
- 4) «Ищу солдата» — с ноября 2012 г. действует совместный проект комитета по молодежной политике администрации области, поискового отряда «Земляк» и областного Молодежного правительства по созданию на Молодежном портале специального раздела «Ищу солдата»;
- 5) «Война на карте Владимирской области» — мониторинг состояния мемориальных объектов, увековечивающих память погибших в Великой Отечественной войне, изучение и благоустройство воинских некрополей, археологическое исследование мест авиакатастроф военных лет на территории Владимирской области¹.

Одним из основных инструментов реализации молодежной политики в современной России является проведение различного рода форумов. Форумные кампании становятся трендовым событием в период каникул в учебных заведениях. Эффективность данного инструмента пока еще детально не измерялась, и это может быть предметом отдельного исследования, выходящего за рамки данной монографии. Здесь мы кратко остановимся на существующих практиках в регионе.

В последние годы во Владимирской области проводятся различные форумы для молодежи, которые значительно влияют на развитие молодых людей как настоящих граждан своей страны.

Одной из важных составляющих такой работы стал ежегодный региональный молодежный образовательный форум «Верю в Отечество!».

¹ Официальный интернет-портал администрации Владимирской области. Поисковое движение Владимирской области. URL: http://www.avo.ru/novosti/-/asset_publisher/EUkw7m8cjdA/content/poiskovoe-dvizenie-vladimirskej-oblasti.

В мероприятия принимают участие молодые люди в возрасте от 18 до 30 лет, являющиеся активными членами молодежных консультативно-совещательных органов, лидерами общественных организаций, руководителями добровольческих проектов, волонтерами. В рамках форума проводится работа тематических площадок «Добровольческое антинаркотическое движение», «Молодежный добровольческий патруль УМВД», «Организационное волонтерство», «Защита детства», «Солидарность поколений»¹.

Важным направлением является поддержка в регионе так называемых «непопулярных» в современной молодежной среде профессиональных направлений — например, научно-образовательной сферы. Поэтому особо следует выделить успешный и эффективный проект — региональный образовательный фестиваль «Марафон науки» под эгидой Владимирского отделения Российской ассоциации содействия науке.

Как правило, в случае успешного формирования системы региональных институтов социальной политики возникают «точки притяжения», и регион становится привлекательным для более масштабных проектов на межрегиональном и всероссийском уровнях. Пример Владимирской области это подтверждает. Принимая во внимание успехи молодежной политики в регионе, федеральные органы власти на постоянной основе проводят во Владимирской области всероссийские мероприятия и проекты: молодежный форум Центрального федерального округа «ДоброСаммит», включенный в план практических дел организации «Молодежь Центрального федерального округа»; молодежный историко-патриотический форум «Благодарная Россия», посвященный государственному празднику Дню народного единства. И, конечно, нельзя не отметить Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов на Клязьме», который впервые прошел с 13 июля по 28 августа 2015 г. В нем приняли участие около 6 тыс. молодых преподавателей, ученых, магистрантов и аспирантов со всей страны. Их сфера профессиональных интересов была связана с профилем образовательных смен форума «Территория смыслов на Клязьме»: молодые ученые и преподаватели в области информационных технологий, молодые депутаты и политические лидеры, молодые преподаватели факультетов журналистики и молодые журналисты, молодые руководители социальных НКО и проектов, молодые ученые и преподаватели экономических наук, а также молодые ученые и преподаватели общественных наук².

¹ Региональный молодежный форум «Верю в Отечество». URL: <http://vlad.ranepa.ru/index.php/ru/meropriyatiya/564-regionalnyj-molodezhnyj-forum-veryu-v-otechestvo>.

² Всероссийский молодежный образовательный форум «Территория смыслов на Клязьме». URL: <http://территориясмыслов.рф/>.

Участниками образовательной программы форума также стали 232 представителя Владимирского региона:

- молодые ученые и исследователи;
- магистранты и аспиранты образовательных организаций высшего профессионального образования (ВлГУ, МИ ВлГУ, Владимирский филиал Финуниверситета, Владимирский филиал РАНХиГС, КГТА, Владимирский филиал РУК);
- молодые специалисты наукоемких предприятий, НИИ, специальных лабораторий (Областной ветеринарной лаборатории, Завода им. В. А. Дегтярева, НИИ «Сигнал», ГЛП «Радуга»);
- молодые представители общественных организаций, НКО, политических партий («Единой России», ЛДПР, КПРФ, «Справедливой России»), избирательных комиссий;
- участники молодежных консультативно-совещательных органов.

Отметим также, что в подготовке и проведении форума «Территория смыслов на Клязьме» было задействовано более 200 молодых волонтеров региона. Это чрезвычайно важно, поскольку волонтерство — значимый инструмент современной молодежной политики, который способен заложить необходимую систему ценностей для построения эффективных социальных институтов в обществе. Владимирская область отличается тем, что именно добровольчество является одним из особо приоритетных направлений работы с молодым поколением.

Завершая краткую характеристику системы институтов региональной молодежной политики, точно заострим внимание на еще одном институте, показавшем свою эффективность на уровне региона. Это институт «дублерства» при органах государственной и муниципальной власти. В качестве примера можно назвать Молодежное правительство при администрации Владимирской области — структуру, реализующую в молодежной среде социально ориентированные проекты по приоритетным направлениям развития региона, обозначенным органами исполнительной власти и губернатором. Количество таких проектов доходит до 70 в год, что является одним из самых высоких показателей в России.

Безусловно, выше описаны далеко не все особенности молодежной политики Владимирской области, но основные (ключевые) моменты мы обозначили. Думается, что главным критерием оценки регионального аспекта воспитания молодого поколения является эффективность такой работы. В классическом понимании это, конечно же, минимизация ресурсов при оптимальном результате, что особенно важно в современных, далеко не простых условиях. Владимирская область — достаточно показательный пример именно такой концепции реализации молодежной политики.

8.4. Проблемы федеральной и региональной молодежной политики как ключевая зона развития будущих социальных институтов в России

Говоря о проблемах, начнем с проявления и обозначения корневых системных проблем молодежной политики современной России, которые, как «треснувший фундамент», могут негативно повлиять на всю структуру будущих социальных институтов страны.

Мы уже отмечали, что в постсоветский период государство потеряло множество накопленных и апробированных десятилетиями инструментов воспитания, работы с молодежью. И только недавно оно обратило внимание на свои ошибки, после множества «цветных» революций в мире, воплощенных в жизнь руками молодого поколения с радикальными взглядами, с хаотичными действиями без стратегического вектора.

Очень серьезными являются недостатки государственного управления общественными объединениями в России по профилактике отрицательных тенденций в молодежной среде. Наряду с принципиальной проблемой — «недостроенностью» самой системы, при наличии пока только отдельных ее элементов, следует назвать также:

- необходимость формулирования хотя бы основных объединяющих идей, не говоря уже об идеологии;
- разрыв поколений — особенно дает о себе знать «демографическая яма» 1990-х гг.;
- отрицание советского опыта управления молодежью;
- малый контроль над воздействием зарубежных технологий «вливания» на молодое поколение;
- непонимание психологии современной молодежи, паттернов и «шаблонов» их действий и мышления.

Как говорилось ранее, формирование патриотического воспитания можно рассматривать как «фундамент», по состоянию которого можно судить о перспективах развития будущих социальных институтов и успешности развития страны в целом. Поэтому так важны содержание, объем, систематичность приобретенных молодежью знаний в области патриотизма, степень самостоятельности патриотических суждений. В заключительной части главы остановимся на рассмотрении данного вопроса и связанных с ним характеристик молодежной политики на примере Владимирской области.

Оценить уровень сформированных патриотических чувств молодого поколения, которые зачастую скрыты от других людей, достаточно трудно. Тем не менее мы считаем возможным опереться на социологические исследования. В качестве сбора первичной информации выступил анкетный опрос, который был проведен в рамках научно-обра-

зовательного проекта «КомпАС» (на базе Владимирского филиала Финансового университета при Правительстве Российской Федерации).

Объектом исследования являлась молодежь Владимирской области — это старшие классы общеобразовательных учреждений, студенты ссузов и вузов, а также работающее молодое поколение, у которого есть семья и дети. В результате социологического опроса (декабрь 2015 г. — январь 2016 г.) было опрошено 400 респондентов, из них — 120 в возрасте 14–18 лет, 150 человек в возрастной группе от 19 до 25 лет и 130 представителей работающего молодого поколения в возрасте 26–35 лет.

Как говорилось ранее, у понятия «патриотизм» достаточно много трактовок. Для социологического опроса было выбрано определение из Большой Советской энциклопедии. И первый вопрос респондентам региона был следующий: «Согласны ли вы с определением, что «патриотизм — это любовь к Отечеству, преданность ему, стремление своими действиями служить его интересам»?». Было выявлено, что 90,2% опрошенных согласны с данной трактовкой, при этом 72% респондентов считают себя патриотами.

Анализ путей становления патриотического сознания показал, что для молодого поколения Владимирской области характерно «неосознанное» становление: 60,2% респондентов выбрали вариант ответа «я родился в России и считаю ее лучшим местом». У 32,2% респондентов на формирование патриотического сознания повлияла семья.

Пути организационных форм формирования патриотического сознания вторичны: так, 22,4% респондентам патриотизм привили учителя и преподаватели, 19,8% стали патриотами под воздействием средств массовой информации. Наименее выражено влияние на формирование чувства патриотизма со стороны друзей (17,2%), под влиянием книг, фильмов (9,5%), по примеру известных людей — 7,1% (для опрошенных примером являются, в частности, В. В. Путин, Н. С. Михалков, Петр I, Г. К. Жуков).

При оценке патриотических настроений во Владимирской области 59% респондентов считают, что большая часть их ближайшего окружения является патриотами России; 35% полагают, что среди их знакомых нет патриотов, затруднились ответить 6% опрошенных. Около 10% молодого поколения считают, что патриотизм в стране развит сильно; 49,9% респондентов полагают, что патриотизм развит средне; а 44,2% опрошенных считают, что патриотизм или не развит совсем, или развит очень слабо.

Стоит заметить, что при ранжировании групп населения области по наличию в них патриотических чувств респонденты отдали лидирующие позиции пенсионерам (47,4%), военным (40,5) и политикам (36,5%). По данным опрошенных, именно эти категории ассоциируются как носители и трансляторы российских патриотических настроений.

Однако самой угнетающей является низкая оценка распространенности чувств патриотизма среди молодежи (всего 8,5%).

Россия — многонациональная страна; по данным Всероссийской переписи 2010 г., в ней проживает 194 народности. Поэтому интересен анализ российского патриотизма с национальной позиции: 76,2% респондентов Владимирской области считают, что патриотизм наиболее развит на территориях, где живет преимущественно русское население, и 23,8% молодежи полагают, что патриотизм более выражен в национальных республиках и округах. В то же время 7% респондентов отличаются радикальными взглядами: они отметили, что «было бы плохо, если бы в России жили представители одной национальности».

Хотелось бы отдельно отметить мнения респондентов о позиции Российской Федерации в мире (рис. 8.1). Субъективную оценку России как одной из ведущих стран мира дал 31% опрошенных; 40% полагают, что страна играет определенную роль, но не решающую; 14% допускают, что Россия не влияет на решение основных мировых проблем (15% респондентов — в основном лица в возрасте 14–18 лет — затруднились дать ответ).

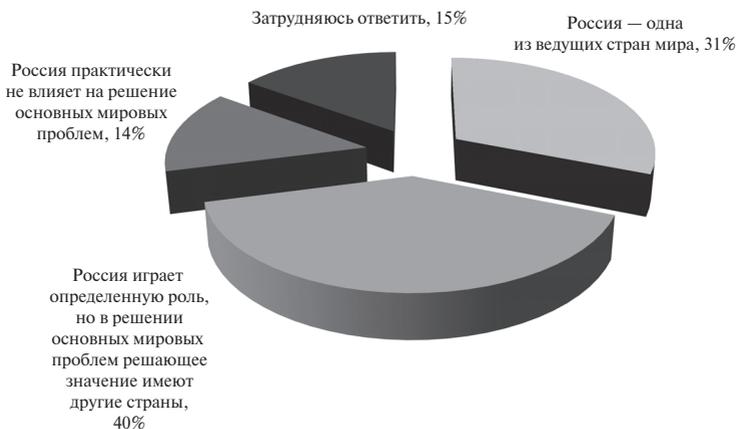


Рис. 8.1. Распределение ответов на вопрос «Какую роль играет Россия в мире?»

Достаточно низкая оценка респондентами положения Российской Федерации в мире объясняется тем, что 47% предполагают, что страна переживает кризис, при этом субъективное мнение молодежи о причинах кризисного состояния общества и страны (табл. 8.1) распределилось в первую очередь между коррупцией (43%) и отсталостью экономики (42,1%). При этом отсутствие патриотизма, большой разрыв в доходах между бедными и богатыми, как и низкую духовность и религиозность, респонденты довольно редко отмечают среди причин кризисных явлений.

Таким образом, данные свидетельствуют о весьма позитивной оценке национальной культуры российского общества и патриотизма. Взгляды владимирской молодежи на будущее России также в целом достаточно оптимистичны (рис. 8.2). На наш взгляд, это отчасти обусловлено социально-экономическими и культурными особенностями, а также историей Владимирской области, где патриотические настроения были относительно высоки даже в наиболее тяжелые периоды.

Таблица 8.1

**Распределение ответов на вопрос: «Если вы считаете, что Российская Федерация переживает кризисные времена, то что, на ваш взгляд, привело к этому?»
(возможно несколько вариантов ответа)**

№ п/п	Значение	% ответивших
1	Низкий уровень жизни	25,6
2	Слабость власти	9,4
3	Отсталость экономики	42,1
4	Отсутствие лидеров, способных вывести страну из кризиса	11,5
5	Коррупция и воровство чиновников	43,0
6	Враждебные действия других стран и блоков	29,0
7	Большой разрыв в доходах между бедными и богатыми	5,0
8	Безразличие людей к судьбе страны	20,0
9	Отсутствие патриотизма	6,2
10	Низкая духовность и религиозность	5,0
11	Пьянство и наркомания	9,0

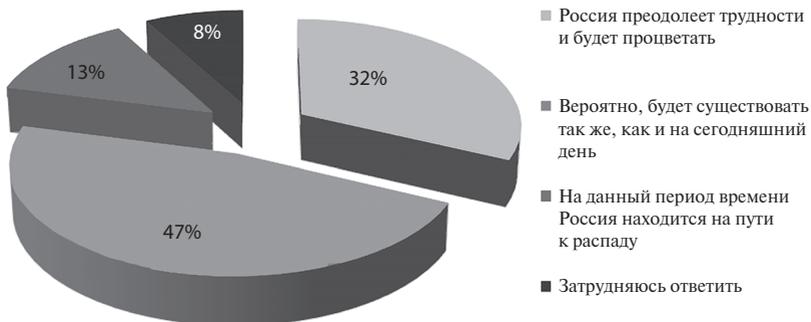


Рис. 8.2. Распределение ответов на вопрос «Есть ли будущее у России?»

Для анализа жизненных ценностей молодежи Владимирской области была использована адаптированная методика Милтона Рокича¹, которая основана на прямом ранжировании списка ценностей. Респондентам было предложено проранжировать значимость для них ценностей, где 1 — самая важная, 10 — наименее важная (табл. 8.2).

Таблица 8.2

**Ценностная ориентация молодежи Владимирской области
(среднее значение)**

Ценность	Место		
	14–18-е	19–25-е	26–35-е
Свобода	5	4	3
Любовь	4	5	4
Счастливая семейная жизнь	1	2	2
Богатство	6	9	8
Удовольствие	10	10	10
Дружба	3	3	5
Уважение других людей	7	7	7
Любовь к Родине	9	8	9
Мир во всем мире	8	6	6
Личная безопасность	2	1	1

Согласно данным, представленным в табл. 8.2, любовь к Родине уходит на задний план в шкале жизненных ценностей молодежи. Первые места занимают ценности личной безопасности и счастливой семейной жизни. Возможно, это связано с индивидуализацией сознания молодежи, что закономерно в условиях коммерциализации отношений и снижения роли коллективизма в сознании россиян в целом². Что касается исследуемой нами проблематики, то можно говорить о том, что чувство патриотизма у молодежи формируется в условиях микрогруппы (семья, коллектив сверстников) и распространяется локально.

Поскольку локальный патриотизм выражается в любви и готовности действовать в интересах микрогруппы, но практически не распространяется на страну в целом и не ассоциируется с государственными интересами, можно говорить о необходимости комплексной программы

¹ Исследование ценностных ориентаций М. Рокича. Методика «Ценностные ориентации» Милтона Рокича. URL: <http://psychojournal.ru/tests/479-issledovanie-cennostnyh-orientaciy-m-rokicha.html>.

² В частности, такие оценки по Хофстеде даются в отношении России на сайте: URL: <http://geert-hofstede.com/national-culture.html>.

по воспитанию «зрелого патриотизма», связанного с готовностью отстаивать интересы своей страны. Для этого необходимо определить факторы, влияющие на формирование патриотического сознания, как объективные, так и субъективные.

К числу объективных факторов, определяющих уровень патриотического сознания, нами были отнесены: политическая и экономическая ситуация в стране и в мире; религия, история, национальные ценности; информация, поступающая из СМИ. К субъективным факторам — собственные убеждения человека; патриотическое воспитание в семье, мнение ближайших референтов. Респондентам было предложено оценить значимость факторов, влияющих на чувство патриотизма у их сверстников, по пятибалльной шкале, где 5 — максимальная оценка, а 1 — минимальная.

В результате выявилось, что наиболее актуальными оказываются субъективные факторы — именно они, по мнению респондентов, лидируют при формировании патриотизма (табл. 8.3). На сегодняшний день патриотическое сознание развивается стихийно и опосредованно через семью, ближайших друзей, родственников, через воздействие средств массовой информации. Поэтому нет стабильности в развитии системы формирования личностного патриотизма.

Таблица 8.3

**Рейтинг факторов, оказывающих влияние
на патриотическое сознание молодежи
(среднее значение по ответам респондентов)**

Фактор	Место
Патриотическое воспитание в семье, мнение друзей, одноклассников, коллег, родственников, знакомых	1
Собственные убеждения человека	2
Религия, история, национальные ценности	3
Информация, поступающая из СМИ	4
Политическая и экономическая ситуация в стране и в мире	5

Следует особо прокомментировать этот результат. Ряд исследований, проведенных в советское время¹, указывает на то, что объективные факторы формирования патриотического сознания личности тогда доминировали над субъективными факторами. С одной стороны, это было связано с развитием институциональных форм патриотического вос-

¹ Куликова О. Ю. Патриотическое сознание советского народа — главный фактор победы в Великой Отечественной войне. URL: <http://www.ainros.ru/materPP/305PobPrib.htm>.

питания личности (октябрята, пионеры, комсомольцы и т.п.), с другой — была высока роль советского государства в мировой истории. Соответственно советский период демонстрирует развитие прогосударственного идеологизированного патриотизма, который нельзя оценивать однозначно.

В то же время опыт современности, в том числе стран Западной Европы и США, свидетельствует о серьезном отношении к развитию институтов патриотического воспитания как одной из основ консолидации всего общества.

Достаточно важным было выявить у респондентов, в чем именно проявляется патриотическое настроение молодежи.

Наибольшее количество опрошенных (84%) согласились с мнением о том, что существует необходимость создания системы развития патриотического сознания у каждого гражданина нашей страны с детских лет. Также 65% респондентов отметили, что с ними проводятся (проводились) уроки или лекции, посвященные патриотизму, но они не носят систематического характера. В целом респондентам не до конца ясна польза этих занятий (средняя оценка — 3 из 5).

Информированность владимирской молодежи о проводимых мероприятиях прямо пропорциональна их масштабу: о мероприятиях федерального уровня осведомлены 78% респондентов, регионального — 40, местного — 35%. То есть проводимые мероприятия во Владимирской области мало освещаются в СМИ или недостаточно популярны.

Стоит отметить низкий уровень включенности молодого поколения в мероприятия по патриотическому воспитанию. Так, 16% молодых людей Владимирской области никогда не участвовали в мероприятиях, посвященных патриотическому воспитанию, 31% делали это очень редко, 43% неоднократно принимали участие в данных мероприятиях. Только 10% молодежи региона стабильно участвуют в акциях, посвященных патриотическому воспитанию. В то же время, учитывая специфику современного молодежного сознания, можно утверждать, что эти 10% действуют на основе собственных предпочтений и, следовательно, составляют реальный костяк патриотически настроенной молодежи.

Отвечая на вопрос, что необходимо в первую очередь сделать для развития патриотизма в сознании общества, респонденты выделили проведение работы по развитию патриотизма в образовательных учреждениях (44%), а также помощь патриотическим объединениям, клубам, движениям патриотической направленности (41%). Это также говорит в пользу комплексного решения проблемы, включающего создание общественных объединений при школах, средних специальных учреждениях и в вузах с методически проработанными программами формирования патриотизма среди молодежи, ориентированными на развитие гражданственности, любви к Родине, готовности защищать ее интересы.

Анализ данных, полученных в ходе эмпирического исследования, говорит о том, что патриотическое настроение молодежи находится в «сумбурном» состоянии: Родину свою мы любим, хотим ей блага, однако в чем состоит благо, что для этого стоит делать, мы не знаем. Такое положение обусловлено, с одной стороны, общими характеристиками региона как исторически обладающего высоким потенциалом патриотизма. Патриотизм был и остается одним из основных компонентов как индивидуального, так и группового сознания молодого поколения — это один из компонентов общественной жизни и общественного сознания, который имеет многовековую традицию культивирования в регионе, неоднократно отражавшем атаки иноземных захватчиков с Востока и Запада. С другой стороны, налицо снижение чувства патриотизма у молодежи, как и в целом в российском обществе. Рост социальной дифференциации и социальной дезинтеграции в обществе оказывает существенное влияние на жизнедеятельность молодежи. Большая часть молодежи ощущает себя социально незащищенными, с тревогой думает о своем будущем, о будущем государства, в котором живет. Отсюда изменение отношения к своей стране по сравнению с предшествующими поколениями.

Проблемы формирования патриотизма в среде молодежи Владимирской области связаны и с отсутствием четких механизмов привлечения молодого поколения к патриотической деятельности. Решать проблему развития патриотических чувств и убеждений следует через внедрение активной деятельности молодежных общественных организаций региона.

8.5. Необходимые базовые меры по совершенствованию государственной молодежной политики

Если быть предельно кратким, то можно высказать основное авторское мнение: базовой (фундаментальной) мерой совершенствования молодежной политики как ключевой зоны развития будущих социальных институтов в России является *формирование основной идеи в молодежной среде* через концептуальный подход планирования развития современного общества. С этой идеей нужно наконец-то определиться, будет ли это волонтерство или патриотическое воспитание — не столь важно. Главное — это создать тот самый скрепляющий материал («вещество») *для соединения всех действий в единой миссии*.

На настоящий момент существует достаточное количество государственных и муниципальных структур, курирующих вопросы молодежной политики (Росмолодежь, Роспатриотцентр; комитеты по молодежной политике и т.п. — в регионах; управления по делам молодежи и т.п. — в муниципальных образованиях). Но в целом *не хватает системы*, она пока не выстроена ни вертикально, ни горизонтально.

Ведь относительно недавно (в сравнении с началом формирования новой России) Указом Президента РФ от 24.09.2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» был создан Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи. В дальнейшем Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи был переименован в Федеральное агентство по делам молодежи (ФАДМ) — Указом Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 Государственный комитет РФ по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи. Организационный статус и правовые основы деятельности агентства закреплены в положении, утвержденном постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 г. № 409 (ред. от 01.07.2016 г.).

До 21 мая 2012 г. Федеральное агентство по делам молодежи находилось в ведении Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ, с 21 мая 2012 г. — в подчинении Министерства образования и науки Российской Федерации.

Лишь 27 декабря 2013 г. заместителем министра образования и науки Российской Федерации Вениамином Кагановым и руководителем Федерального агентства по делам молодежи Сергеем Белоконовым был представлен проект «Стратегии развития молодежи на период до 2025 года». А 2 декабря 2014 г. по итогам активного обсуждения в федеральных университетах, Общественной палате РФ, в общественных объединениях и на молодежных форумах России с активным участием руководителя ФАДМ С. Поспелова и заместителя руководителя С. Чуева Председатель Правительства России Дмитрий Медведев утвердил «Основы государственной молодежной политики до 2025 года» (распоряжение от 29.11.2014 г. № 2403-р), которые направлены на воспитание гражданственности и патриотизма, а также формирование ценностей здорового образа жизни и института семьи¹.

Как ни странно, все эти процессы только формируются в органах исполнительной власти. Законодательные основы соответственно еще больше отстают — мы так и не увидели реального конкретного закона о государственной молодежной политике, рассматриваются только наработки и проекты.

При этом иногда смущает навязываемая конъюнктурность со стороны органов государственной власти молодежным органам управления, объединениям и т.п. Это свидетельствует опять же о бессистемном, ситуативном управлении молодежной политикой в стране.

Никто не призывает вернуть ту жесткую, идеологизированную, политизированную систему управления молодежной политикой, кото-

¹ Государственная молодежная политика в Российской Федерации // Википедия — свободная Интернет-энциклопедия. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.

рая была в СССР, хотя подобные системы доказали свою эффективность и существуют в Китае и, в некоторой степени, в США (меняются только названия и форматы). Но правила и инструменты целенаправленного процесса (что и понимается под термином «политика») давно пора уже создать в полном объеме.

Возможно, на наш взгляд, использовать некоторые инструменты управления из бизнес-среды, которые сейчас с успехом доказывают свою эффективность в государственном управлении. Думается, что особенно актуальными являются инструменты стратегического планирования различных форм партнерств, в том числе *сетевых структур*¹.

В регионах немало интересных разработок, уже адаптированных и способных решать задачи молодежной политики. Например, отдельными учеными-экономистами Владимирской области предлагаются *«дорожные карты» для формирования и реализации молодежной политики в регионе*.

Методика построения «дорожной карты» формирования молодежной политики Владимирской области включает в себя пять основных элементов:

1. Основные цели, а также показатели и задачи, достижение которых ведет к достижению этих целей и позволяет отслеживать реализацию «дорожной карты».
2. Набор проектов и мероприятий, реализация которых обеспечивает достижение целевых показателей «дорожной карты».
3. Распределение ответственности.
4. Учет требуемых для реализации мероприятий ресурсов и рисков.
5. Наблюдение и оценка параметров реализации мероприятий.

На рис. 8.3 представлена разработанная авторами «дорожная карта», включающая элементы, определенные во времени на период 2015–2019 гг.

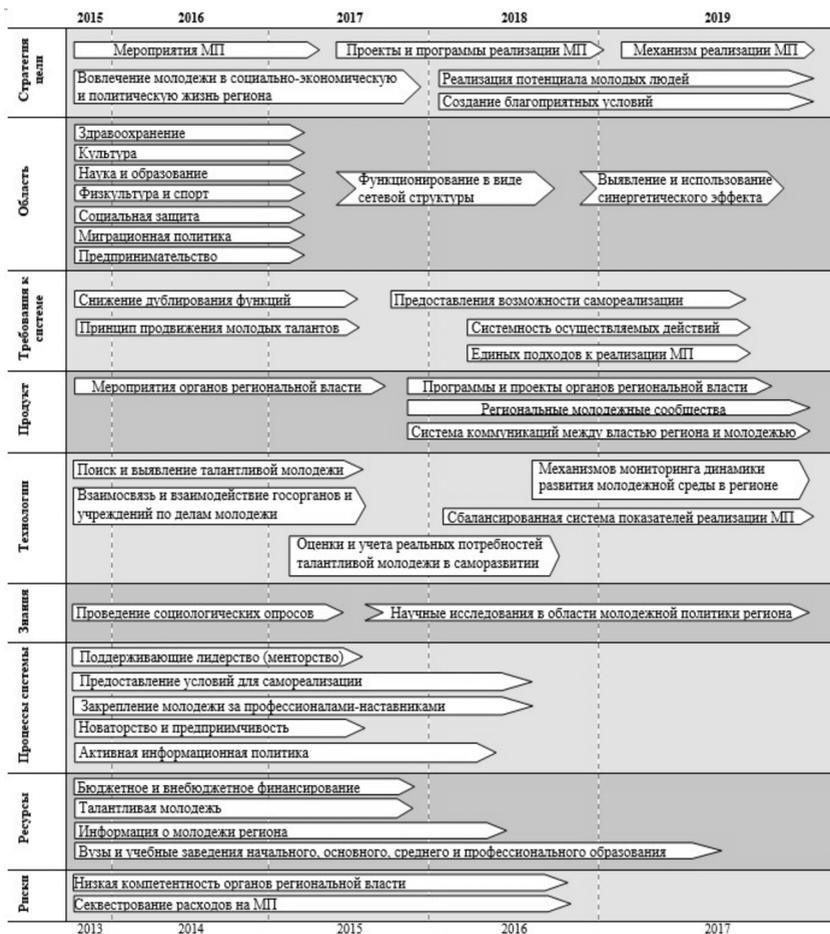
При построении «дорожной карты» необходимо отметить ряд особенностей, присущих сфере реализации молодежной политики региона:

1. Влияние множества факторов на состояние молодежи, осложненное высокой степенью неопределенности их поведения.
2. Ограничения на возможности прогнозирования развития данной сферы.
3. Разнообразие направлений и сфер развития молодежи.
4. Постоянное развитие информационно-коммуникационных технологий распространения информации.

¹ См.: Методология исследования сетевых форм организации бизнеса / Под ред. М. Ю. Шерешевой. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.

При построении «дорожной карты» необходимо отметить ряд особенностей, присущих сфере реализации молодежной политики региона:

1. Влияние множества факторов на состояние молодежи, осложненное высокой степенью неопределенности их поведения.
2. Ограничения на возможности прогнозирования развития данной сферы.
3. Разнообразие направлений и сфер развития молодежи.
4. Постоянное развитие информационно-коммуникационных технологий распространения информации.



* МП – молодежная политика.

Рис. 8.3. «Дорожная карта» формирования и реализации молодежной политики Владимирской области

Основной целью «дорожной карты» является планирование комплекса мероприятий по созданию благоприятных условий, способствующих наиболее полной реализации потенциала молодых людей региона. Первоочередной задачей выступает вовлечение молодежи в социально-экономическую и политическую жизнь региона посредством проведения мероприятий органами государственной власти и общественными организациями по различным направлениям: здравоохранение, культура, наука и образование, физкультура и спорт, социальная защита, миграционная политика, молодежное предпринимательство. На следующем этапе «дорожной карты» реализация молодежной политики осуществляется через мероприятия, структурированные в рамках проектов и программ с применением методов проектного управления. Применение методов проектного управления позволит снизить количество дублированных функций органов государственной власти и сформировать единый подход при реализации мероприятий, проектов и программ молодежной политики региона.

Наиболее важным элементом осуществления молодежной политики является оценка и учет потребностей в саморазвитии молодежи региона. Необходимым условием является создание механизма мониторинга динамики развития молодежной среды в регионе, позволяющего адекватно оценить ситуацию и обеспечить взаимодействие всех факторов молодежной политики региона.

Системное представление факторов и мероприятий формирования и реализации молодежной политики в регионе в виде «дорожной карты», по мнению авторов, существенно повысит ее качество и результативность реализации¹.

Выводы

Подводя общие итоги исследования, представленного в данной главе, сделаем ряд выводов, касающихся проблем федеральной и региональной молодежной политики как ключевой зоны развития будущих социальных институтов в России.

Существует немало проблем, тормозящих развитие страны. И одной из таких глобальных проблем является воспитание нашей молодежи, т.е. долгосрочная эффективная молодежная политика.

Патриотические идеи и лозунги близки и понятны самым широким массам, и при умелом использовании они способны быстро и эффективно сплотить и мотивировать людей на конструктивные или на де-

¹ Филимонова Н. М., Моргунова Н. В., Сияевский Д. А., Сияевская Д. М. Дорожная карта совершенствования государственной молодежной политики во Владимирской области // Современные проблемы науки и образования. — 2015. — № 2–3. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=23373> (дата обращения: 21.01.2016).

структивные действия. Однако сейчас все больше становится заметным негативное отношение молодого поколения к понятиям гражданского долга, ответственности, общественной деятельности, защиты Отечества. Хочется понять, почему так происходит.

Безусловно, с 80-х гг. XX в. в обществе происходили сложные процессы, результаты которых не сразу стали явными. Так, резко замедлились темпы развития экономики, произошла утрата прежних идеологических ориентиров. Усилились агрессивность среды, социальная нестабильность, изменился характер общения между людьми, что связано с утратой традиций общинности, взаимопомощи и взаимной поддержки.

Проблемы достаточно остры и очевидны. Происходит отчуждение молодежи от официально пропагандируемых социальных ценностей, школы, семьи. Семья — нередко неполная, однодетная, конфликтная — перестала в полной мере выполнять воспитательные функции. Кроме того, молодежь стала более остро ощущать невостребованность своих талантов и знаний обществом и государством. Нынешнее моральное состояние молодого поколения можно охарактеризовать понятием «фрустрация» — это потеря перспективы, растущие растерянность и тревога, неуверенность в завтрашнем дне, чувство безысходности, доминирующие установки — жить «одним днем».

В молодежной среде зачастую проявляются негативизм, демонстративное отношение к взрослым. Само по себе это признается свойствами молодежи как таковой, однако речь идет о масштабности и угрожающей массовости негатива, чему способствуют низкий уровень жизни, проблемы занятости молодежи, отсутствие работы для нее. Значительно возросли националистические настроения¹. Резко увеличилась преступность среди молодежи, причем повысилась и жестокость преступлений. Немало представителей подрастающего поколения оказалось за пределами воспитательной среды, на улице: здесь они усваивают нелегкую науку воспитания в жестких условиях.

Большая проблема заключается в том, что в настоящее время во взрослую жизнь вступает поколение 1990-х гг., которое уже не застало Советского Союза с его устоявшимися ценностями и родилось в совершенно другой стране. Получается, развал старой системы воспитания привел к тому, что, не усвоив ценность патриотизма и коллективизма, молодежь стала развиваться на ценностях индивидуализма и эгоизма.

Рассматривая современную ситуацию настроений в молодежной среде, выделим ряд системных проблем, которые можно разделить на три группы:

¹ Националистические настроения в России. URL: <http://nrm.me/blogs/lisrnd/v-rossii-rastut-nacionalisticheskie-nastroeniya/>.

1. Проблемы, которые связаны с недостаточной разработкой концептуальных начал современной теории молодежной политики в России. Они носят мировоззренческий, методологический характер и напрямую влияют на определение целей, задач, принципов и направлений патриотического воспитания молодежи, на творческое понимание патриотизма как духовного общественного явления и формирование нравственных качеств личности.

2. Проблемы, обусловленные практикой функционирования государственной системы молодежного и патриотического воспитания, а также общим уровнем и содержанием сознания граждан Российской Федерации. К данной группе относятся общегосударственные, общеобразовательные и социокультурные проблемы формирования патриота своей страны в молодом поколении России. Сформировав личность гражданина как патриота с естественно присущими ему ценностями, взглядами, ориентациями, интересами, установками, мотивациями деятельности, можно рассчитывать на успешное решение более конкретных задач молодежной политики, а возможно, и задач развития социальных институтов в обществе в целом.

3. Проблемы, которые являются следствием несовершенства системы воспитательной работы с молодежью. Выделяя системные, функциональные и другие проблемы молодежной политики в России, не стоит забывать, что развитие институтов гражданского общества, способного обеспечить собственную целостность и безопасность (как в отдельном регионе, так и в стране) базируется только на будущих поколениях. Необходимо, чтобы эти поколения были способны не только не разрушить фундамент, но и «построить новый этаж» в сложном процессе развития нашей Родины.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно обозначить следующие направления развития молодежной политики как одного из основных элементов институциональной структуры современного и будущего общества: патриотическое воспитание, здоровый образ жизни и массовый спорт; инфраструктурные условия для молодого поколения; образование и наука; культура; волонтерство.

Чтобы обеспечить комплексную реализацию выбранных направлений развития, не хватает пока полноценной системы государственного планирования молодежной политики России — своего рода «молодежного Госплана» (да не обидятся на этот термин неолиберальные круги российских экономистов, политиков и менеджеров).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государство, ориентированное на достижение социально значимых результатов посредством создания нового формата диалога с гражданами, при сочетании баланса между эффективностью экономической конъюнктуры и модернизацией управленческого аппарата и связей внутри него, требует взвешенного подхода к организации своей деятельности в социальной сфере.

Предоставляя соответствующие услуги населению, государство зачастую является поставщиком исключительного блага. Это связано с тем, что во многих случаях ни одна другая организация не сможет стать альтернативным источником данного вида услуг ввиду отсутствия технической, организационной и функциональной возможностей, а также присутствия в рамках нормативно-правового поля.

Такая ситуация достаточно непростая как для тех, кто оказывает услуги в социальной сфере, так и для тех, кто их получает. С одной стороны, каждому потенциальному потребителю данного блага, имеющему права на возможность их получения, формально предоставлены равные возможности. С другой стороны, это отчасти может лишать тех, кто занят в данной сфере, дополнительных стимулов к развитию. Такая ситуация может быть либо результатом отсутствия конкурентов, либо, как показывает анализ социальной сферы регионов, имеющих неравные возможности, следствием необходимости осуществлять некое ранжирование в условиях нехватки ресурсов. Если ресурсов недостаточно для оказания всем целевым аудиториям полного объема услуг равного качества, это априори означает, что оказывающий услуги в лучшем случае будет объектом критики, в худшем — действия поставщика услуг будут подвергнуты расследованию на основании жалоб тех, кто в силу ряда причин не получил ожидаемого. Кроме того, действия чиновников социальной сферы, особенно финансовые возможности, жестко регламентированы, что категорически исключает возможность войти в положение реально нуждающихся в социальной поддержке граждан, если их проблемы не вписываются в установленные регламенты. В таких случаях, как правило, возникает эффект «сарафанного радио», транслируется мнение о некомпетентности или «черствости» работников социальной сферы. Это также можно рассматривать как негативный стимул, который ставит под сомнение качество достигнутых результатов.

В рамках действующей системы наблюдаются качественные изменения, уже обеспечившие более высокие стандарты в социальной сфере российских регионов. Однако, принимая во внимание масштаб намеченных государством преобразований, говорить об их неоспоримой успешности на основании текущих результатов весьма сложно. Скорее можно утверждать, что большинству регионов удалось набрать определенный темп изменений к лучшему, которые создают тренд, работающий даже в сложных внешнеэкономических и внешнеполитических условиях.

Научное электронное издание

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ
В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

ISBN 978-5-906783-58-5



9 785906 783585