

УДК 316.42:35

Ильченко Светлана Владимировна,

кандидат педагогических наук, доцент кафедры документоведения,
государственного и муниципального управления НОУ ВО «Московский
институт юриспруденции», г. Москва
e-mail: strelec200763@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реализации и регулирования системы социальной защиты населения России на региональном уровне, а также координации и взаимной увязки социальной и региональной политик. Рассмотрены основные модели построения системы социальной защиты населения на региональном уровне.

Ключевые слова: социальная сфера, региональная политика, социальная защита населения, регулирование социальной сферы, социальные проблемы регионов.

Ichenko Svetlana Vladimirovna,

candidate of pedagogical Sciences, associate Professor, Department of
Documentation, state and municipal government NOY VO «Moscow Institute of
Law», Moscow
e-mail: strelec200763@mail.ru

PECULIARITIES OF REGULATION OF SOCIAL SPHERE AT THE REGIONAL LEVEL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers the issues of implementation and regulation of the system of social protection of the population of Russia at the regional level, and coordination and integration of social and regional policies. The basic models of construction of system of social protection of population at the regional level.

Keywords: social sphere, regional policy, social protection of the population, regulation of the social sphere, the social problems of the regions.

Социальная сфера является одной из ключевых сфер региональной политики и непосредственно определяет качество и уровень жизни местного населения. В связи с этим, повышенное внимание должно уделяться регулированию и повышению эффективности социальной сферы.

Одной из важнейших подсистем социальной сферы выступает социальная защита населения. Эффективная система социальной защиты населения позволяет предоставлять малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, предусмотренным законодательством социальные пособия, социальные доплаты к пенсии, субсидии, социальные услуги и жизненно необходимые товары. Тем самым повышается уровень жизни социально незащищенных слоев населения.

Основная функция социальной защиты населения – помощь человеку, уже попавшему в трудное финансовое положение, или предупреждение возникновения такой ситуации. Следует отметить, что система социальной защиты населения выступает одним из основных объектов регулирования со стороны представительных органов власти региона.

Важную роль в функционировании системы социальной защиты населения страны играет ее реализация и регулирование на региональном уровне, что обусловлено следующими факторами [2]:

- региональная политика сравнительно новый, но весьма важный для России элемент системы государственного регулирования экономики. Роль регионов постоянно возрастает во всех сферах общественной жизни, в том числе и в социальной сфере;

- в региональной политике чрезвычайно велико значение социальной составляющей. В конечном счете, первоочередной задачей принимаемых в рамках этой политики экономических и финансовых мер является именно

приоритетное решение социальных проблем и лишь во вторую очередь – пространственное размещение производительных сил;

- вопросы координации и взаимной увязки социальной и региональной политик представляют особый интерес для современной России. Региональная политика может рассматриваться как инструмент, который позволяет эффективно и с меньшими общественными издержками осуществлять децентрализацию социального управления, адаптировать общие принципы социальной политики к региональным условиям с учетом сложной экономической, социальной, национальной, этнической, религиозной структуры страны.

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, семей, имеющих детей, жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

Рассмотрим основные модели построения системы социальной защиты населения на региональном уровне. Следует отметить, что на региональном уровне можно выделить две основные модели построения системы социальной защиты населения, в основе которых лежат различные механизмы предоставления социальных услуг населению региона – это централизованная и децентрализованная модель.

В основе построения централизованной модели социальной защиты населения на региональном уровне лежит функциональный принцип. В соответствии с данным принципом, социальная поддержка населения региона (социальные трансферты, социальная помощь по региональным и местным программам) представляются муниципальными центрами социальной помощи населению при региональном подразделении социальной защиты.

Недостатком данной модели построения системы социальной защиты населения является то, что департаменты социальной защиты субъектов РФ взаимодействуют с данными центрами, однако обладают ограниченным объемом полномочий в части регулирования их деятельности. В результате, предоставление социальных услуг осуществляется социальными службами на муниципальном уровне отдельно, что отрицательно влияет на эффективность региональной социальной политики. В основе централизованного подхода к построению системы региональной защиты лежит распределительный подход, в рамках которого реализовано механическое перераспределение бюджетных средств на социальные трансферты для наиболее бедных слоев населения.

По мнению исследователей, подобный подход лишь консервирует бедность и в ещё большей степени создает условия для социального неравенства. Кроме того, при больших объемах бюджетного финансирования может возникать ещё одна проблема – иждивенческие настроения у определенных социальных групп, что приводит к росту бюджетных расходов в виде социальной помощи.

Централизованная модель построения системы социальной защиты населения, которая на текущем этапе является основной в России, требует существенного реформирования. Для построения эффективной системы социальной защиты на региональном уровне, органам представительной и исполнительной власти в субъектах РФ должны делегироваться

необходимые полномочия по организации социальных служб в зависимости от реальных потребностей местного населения (прежде всего, финансовые полномочия). Это позволит повысить эффективность регулирования социальной сферы на региональном уровне, учесть территориальные особенности при построении системы социальной защиты [3].

Другим вариантом построения системы социальной защиты населения на региональном уровне является децентрализованная модель. В основу данной модели положен категориальный принцип. Следует отметить, что децентрализованные модели социальной защиты населения являются наиболее распространенными в практике развитых стран и демонстрируют высокую эффективность.

В рамках децентрализованной модели, региональные и местные органы власти наделены большим объемом полномочий в регулировании социальной сферы. При этом за каждое направление социальной работы отвечает определенный департамент или служба, которые в совокупности образуют систему социальной защиты населения региона. Так, предоставление детских пособий осуществляется подразделениями Департамента социальной защиты региона, предоставление жилищных субсидий – соответствующими службами жилищных субсидий при Департаменте жилищно-коммунального хозяйства региона, социальные услуги оказываются соответствующими социальными учреждениями региона.

Конкретными инструментами регулирования социальной сферы, применяемыми на региональном уровне, выступают:

- введение на территории региона социальных пособий и компенсаций (сверх выплат, предусмотренных федеральным законодательством) за счет средств регионального и местного бюджетов;

- определение перечня оснований для признания граждан, проживающих на территории региона, нуждающимися в социальном обслуживании (перечень оснований, закрепленных на федеральном уровне, является открытым);

- поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций;

- развитие на территории региона сети учреждений социального обслуживания населения для повышения доступности социальных услуг;

- контроль и проведение независимой экспертизы качества работы учреждений социального обслуживания на территории региона;

- разработка и реализация региональных программ в области социальной защиты населения региона;

- участие в федеральных программах в области социальной защиты населения региона;

- законодательное регулирование социальной сферы;

- включение в региональный бюджет затрат на мероприятия в области социальной защиты населения;

- применение налоговых инструментов регулирования социальной сферы;

- регулирование инвестиционного процесса в социальной сфере;

- финансовое регулирование в социальной сфере, в частности регулирование цен на социально значимые товары и др.

Таким образом, региональные органы власти имеют достаточно широкий перечень инструментов для регулирования социальной сферы.

Современная система социальной защиты населения в регионах России и ее регулирование на текущем этапе характеризуются рядом существенных недостатков, в частности:

- существующая система социальной защиты построена по принципу освоения бюджетных средств, при этом практически не уделяется внимание оценке и повышению эффективности социальных расходов;

- органы власти субъектов РФ не уделяют достаточное внимание регулирующей деятельности в социальной сфере, разработке собственных региональных целевых программ. В результате, во многих регионах, социальная политика сводится к техническому выполнению функций по реализации федеральных целевых программ, которые не учитывают в полной мере социальные проблемы, характерные для конкретной территории;

- специалисты органов социальной защиты имеют весьма слабое представление о целях и задачах региональной и федеральной социальной политики. В результате труд исполнителей не направлен на решение социальных задач и целей;

- отсутствие взаимоувязки региональной социальной политики и социальной политики муниципальных образований;

- низкий уровень материально-технического развития социальных учреждений региона;

- невысокий уровень оплаты труда региональных и муниципальных управленцев, что делает невозможным привлечение в систему управления социальной защитой населения квалифицированных специалистов-управленцев [1].

В контексте рассматриваемой тематики статьи, интерес представляет исследование зарубежного опыта регулирования социальной сферы в развитых странах в целях оценки возможности использования данного опыта для развития отечественной системы социальной защиты. Следует отметить, что характерной особенностью политики развитых стран в социальной сфере в последние десятилетия выступает формирование смешанной социально ориентированной экономики, характеризующейся

расширением сферы институциональных механизмов и возрастанием ответственности региональных инстанций. В их ведение частично или полностью перешли многие вопросы социальной политики: помощь малообеспеченным слоям населения, борьба с безработицей, образование, здравоохранение, а также жилищное строительство, охрана общественного порядка и ряд других.

Современная региональная политика регулирования социальной сферы в развитых странах характеризуется высокой степенью децентрализации принятия решений и свободы местных властей в выборе приоритетных целей, методов и средств их достижения. Зарубежный опыт показывает, что несмотря на широкий набор национальных средств решения социально-экономических проблем, в основе региональной политики западных стран в социальной сфере лежит одно простое правило. В периоды благоприятной конъюнктуры, когда увеличиваются экономические возможности государства, происходит наращивание бюджетных средств, идущих на региональное развитие. При нарастании экономических трудностей централизованные средства, предназначенные для осуществления региональной социальной политики, сокращаются.

Одной из наиболее результативных моделей политики регулирования социальной сферы выступает США. В рамках применяемой модели страна достигла апогея регулирования доходов граждан и перераспределения ресурсов между штатами. Так, уже к 60-м годам XX века в США был введен законодательный стандарт минимального прожиточного минимума (потребительской корзины), в соответствии с которым установлен одинаковый норматив всех граждан в размере не менее 7 долларов в час. Данный норматив стал не только базой зарабатываемых доходов, но и всех социальных пособий. Его введение можно считать важнейшим признаком смешанной экономики социальной ориентации, характерной для развитых стран. Следует отметить, опыт использования единой базы для начисления

социальных пособий используется и в России – в конце 1990-х годов введено понятие прожиточного минимума.

Важная роль в социальной политике развитых стран отводится системе образования. При решении проблем занятости приоритет отдается поощрению малого и среднего предпринимательства, в том числе и в сфере услуг. Важность такой поддержки очевидна, если учесть, что в середине 90-х годов в развитых странах Западной Европы из 18 миллионов промышленных и торговых предприятий 99,8% составляли мелкие и средние предприятия, на которых приходилось 2/3 занятого населения.

В 80-е годы широкое распространение в США и Великобритании получили предпринимательские зоны, где промышленные и коммерческие предприятия на 10 лет освобождаются от уплаты налога на заработную плату, инвестируемую прибыль и так далее. Основным критерием для основания предпринимательской зоны в США выступает уровень безработицы и бедности, превышающий средний по стране.

Тем самым, решение социальных проблем регионов осуществляется не на основе выплат социальной помощи, а на основе стимулирования предпринимательской активности в регионе в целях создания необходимой базы для формирования достаточного уровня доходов населения. Данный опыт можно учитывать при разработке программ социальной защиты населения. В таких условиях, государство в рамках политики регулирования переводит акцент с прямой финансовой поддержки на косвенные формы – финансовые и налоговые льготы, гранты, субсидии, целевое финансирование. В российских условиях предоставление грантов индивидуальным предпринимателям также может выступать в качестве одного из инструментов снижения безработицы и повышения уровня доходов местного населения.

О необходимости стимулирования инвестиционной активности в социальной сфере России говорят многие исследователи, и определенная

работа в данном направлении ведется. В частности социально ориентированные некоммерческие организации имеют возможности привлечения государственной поддержки для реализации социально значимых социальных проектов. Важной задачей является развитие механизмов самофинансирования социальной сферы.

Целью данных преобразований выступает развитие инициативы, повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений, создание условий для сокращения бюджетных затрат на их содержание и развитие механизмов самофинансирования [4]. Рассматривая указанные преобразования в инвестиционном аспекте, следует отметить рост потенциальных возможностей социальных учреждений для самофинансирования и инвестирования.

Список литературы

1. Гембаренко В.И. Проблемы управления системой социальной защиты населения современной России//Социальная политика и социология, 2013, - № 4. - С. 91.
2. Замаева З.П. Современная система социальной защиты населения в контексте ресурсно-потенциального подхода//Отечественный журнал социальной работы, - № 2, - 2013. – С. 61.
3. Ильченко С.В., Кандаурова Т.И. Жилищная проблема – «больной вопрос» социального обустройства России» // ВЕСТНИК ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. 2015. № 3. - С. 28-35.
4. Литягин Н.Н. Инвестиционные отношения в социальной сфере, особенности их правового регулирования//Представительная власть, XXI век, 2011, - № 5. – С. 23.