

РЕГИОНАЛЬНО-МУНИЦИПАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКОЙ

Данная статья посвящена проблемам совершенствования социальной политики как фактора развития социального государства и реализации конституционных прав граждан.

Ключевые слова: социальная политика, социальное государство, региональная социальная политика, муниципальная социальная политика, социальные процессы, социальные технологии.

В статье В.В. Путина «Строительство справедливости. Социальная политика для России» уделяется особое внимание социальной политике государства. Он отмечает, что Россия – социальное государство с гораздо более высоким уровнем социальных гарантий, чем у стран с сопоставимым уровнем производительности труда и доходами на душу населения. Но граждане не удовлетворены существующим положением, и их неудовлетворенность справедлива, считает премьер.

Среди социальных проблем Путин выделяет невозможность для многих граждан в полной мере реализовать свои профессиональные знания, большую дифференциацию доходов населения, неготовность социальной сферы к возросшим запросам людей, неэффективность социальных расходов.

Ключевая проблема социальной политики России заключается даже не в объеме ресурсов, который мы направляем на решение социальных задач, речь идет об эффективности, целевом характере проводимых мер. Нам необходимо в ближайшие годы изменить ситуацию, ликвидировать все зоны потерь в социальном секторе. Справедливое устройство общества, экономики – главное условие нашего устойчивого развития в эти годы [8].

Понятие социальной политики относится, с одной стороны, к числу таких категорий, которые масштабно применяются в практике государственного строительства, используются в официальных документах. С другой стороны, социальная политика служит предметом научных дискуссий и споров, причем объем и содержание данного понятия у различных исследователей отличаются значительно.

Поскольку типы государств, равно как и идейные комплексы, создающие их базу, отличаются друг от друга, естественно, что трактовка социальной политики в значительной степени разнится у представителей всех общеизвестных школ общественной мысли. При этом мы отмечаем, что все исследователи безусловно сходятся во мнении, что социальная политика у любого современного государства обязательно есть.

Термин «социальное государство» чаще всего употребляется по отношению к таким европейским странам, как Дания, Швеция и другим, можно без преувеличения сказать, что любое современное государство несет определенный перечень признаков социального. Даже там, где социально-экономический либерализм имеет глубокие

*© Тасеев В.Б., 2012

Тасеев Виктор Борисович (egmu205@mail.ru), кафедра экономики города и муниципального управления Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

корни (например, в США), проводится целенаправленная государственная социальная политика [4]. Укореняются представления о необходимости сознательного управления социальными процессами, зарождаются социальные технологии.

Российские исследователи относительно поздно занялись социальной политикой как предметом специального научного рассмотрения.

Среди них мы выделим точку зрения П.Д. Павленка, который дал следующее определение: «Социальная политика государства – это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей» [3].

В.М. Капицын дает данному явлению политико-правовую трактовку: «Социальная политика в широком смысле слова обозначает управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которая способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов. Цель такого воздействия – способствовать формированию общности интересов широких слоев населения и консолидировать тем самым общество, добиваясь поддержки им деятельности государства» [1].

С позиции И.М. Лаврененко [2] «социальная политика – это искусство соединения человеческих интересов, интересов индивидов и государства, различного уровня человеческих общностей, групп в сфере социальных отношений» и одновременно «это система постоянно возобновляющихся взаимодействий государственной власти, негосударственных структур, самой личности по вопросам жизнеобеспечения и развития человека».

Государственное регулирование в сфере социальной политики на уровне федерации предопределяет условия для ее реализации на всех других уровнях публичной власти. На этом уровне разрабатываются и утверждаются социальные стандарты и минимумы, которые должны лежать в основе деятельности расположенных «ниже» органов публичной власти.

Формирование региональной социальной политики – новое явление для Российской Федерации, поскольку ранее социальная политика формировалась только на общегосударственном уровне, а составные части СССР не представляли самостоятельных субъектов социальной политики.

Социальная политика в конкретном регионе и региональная социальная политика должны взаимодействовать на основе выработанного механизма реализации и согласования этих двух ветвей. Механизм реализации такого взаимодействия включает в себя следующее:

1. Участие регионов в разработке и реализации региональной социальной политики.
2. Разработку регионами собственной концепции осуществления социальной политики на своей территории.

Таким образом, региональная социальная политика должна формироваться и реализовываться в регионах РФ только на основе согласованной социально-экономической политики Федерации и ее субъекта. Конкретные тренды социальной политики в регионе (механизмы реализации, приоритеты, меры) в большей степени зависят от специфики и социально-экономического состояния территории.

Социальная политика муниципального образования – это составная часть политики органов местного самоуправления, направленная на повышение благосостояния и улучшение жизнедеятельности населения муниципального образования.

Муниципальная социальная политика как составная часть деятельности органов социального государства включает в себя следующее: назначение и выплату пенсий, пособий; предотвращение снижения реальных доходов за счет создания систем соци-

альной адресной помощи; развитие муниципальной системы здравоохранения; содействие созданию необходимых жизненных условий для уволенных в запас военнослужащих и их семей; формирование условий для реабилитации инвалидов и развития социальной инфраструктуры; содействие обеспечению занятости трудоспособного населения; установление опеки и попечительства; поддержку малообеспеченных групп населения по приобретению и содержанию жилья; контроль за работой органов медико-социальной экспертизы; организацию общественных работ; предоставление в пределах своих полномочий льгот и преимуществ, связанных с охраной материнства и детства; охрану материнства, отцовства, детства; проведение мероприятий по летнему оздоровлению детей-инвалидов и детей из малообеспеченных семей; осуществление мероприятий, направленных на сохранение и совершенствование уровня здоровья населения; создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей, защиты их прав; общедоступность и бесплатность дошкольного, общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных учреждениях.

Рассмотрение социальной политики, осуществляемой в сбалансированной системе уровней государственной власти и местного самоуправления, позволяет утверждать, что деятельность по ее разработке и реализации будет эффективной только в случае единства целей и средств всех уровней публичной власти. Это реализуемо при последовательном проведении структурирования полномочий и обязанностей по каждому из уровней с созданием их непротиворечивой системы и учетом комплексности социальной политики.

Другой, достаточно обширный сектор изучения системы социальной политики связан с так называемым сферным подходом со своими особенностями:

– в привычном словоупотреблении под названием «социальная сфера», «сфера производства» мы имеем в виду комплексы, включающие в себя разнообразные, хотя и внутренне схожие виды деятельности, управляемые целым рядом руководящих органов;

– определенные виды социальных услуг реализуются не только в рамках одного ведомства, отвечающего за них по своему предназначению, но и в рамках ряда других.

Проведение социальной политики в регионе предполагает наличие ее объекта и субъекта. В самом общем виде объектом социальной политики в регионе выступают люди, социальный статус которых в регионе и обществе неодинаков. Социальную политику в регионе осуществляют различные субъекты, различающиеся по уровням и ветвям государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Система органов государственной власти в Самарской области установлена Уставом Самарской области и включает в себя Самарскую Губернскую Думу (законодательный (представительный) орган государственной власти Самарской области), являющуюся постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Самарской области и в соответствии со ст. 84 Устава Самарской области Правительство Самарской области – высший исполнительный коллегиальный орган государственной власти Самарской области.

Органы государственной законодательной (представительной) и исполнительной власти Самарской области в своей деятельности руководствуются принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, гласности обеспечения прав и свобод человека и гражданина [7].

Самарская Губернская Дума принимает региональное социальное законодательство, включает социальные нормы в другие законы, непосредственно не являющиеся социальными законами. Социальные законы и иные нормативные правовые акты Самарской области являются составной частью российского социального законода-

тельства. Самарская Губернская Дума имеет постоянные комиссии и комитеты по социальной политике, здравоохранению, образованию, культуре и другие.

Как известно, в систему органов исполнительной власти Самарской области входит Правительство Самарской области как высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона, участвует в проведении единой государственной социальной политики и развитии социальной сферы. Правительство Самарской области наделено региональным законодательством определенными полномочиями в области социальной политики и социальной сферы. Возглавляет его Губернатор Самарской области, который в пределах своих полномочий занимается решением проблем социальной политики и социальной сферы, тем самым выступая в качестве субъекта региональной политики.

Председатель правительства координирует взаимодействие министерств и иных органов исполнительной власти Самарской области между собой, а также с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями, с органами местного самоуправления Самарской области, органами государственной власти и организациями других субъектов Российской Федерации по вопросам социальной политики.

Министры Самарской области, члены правительства – руководители иных органов исполнительной власти принимают участие в подготовке решений правительства, обеспечивают их исполнение, руководят работой министерств и иных органов исполнительной власти, взаимодействуют между собой по вопросам подготовки решений правительства, направленных на обеспечение реализации социальной политики.

Деятельность органов исполнительной власти Самарской области: министерства здравоохранения и социального развития, министерства имущественных отношений, министерства культуры, министерства спорта и молодежной политики, министерства образования и науки, министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства и других осуществляется по решению проблем социальной политики и социальной сферы по следующим направлениям: архивное дело, бытовые услуги, демографическая политика, духовное развитие, жилищно-коммунальное хозяйство и жилищная политика, политика занятости населения, здравоохранение, культура, молодежная политика, печать, образование, социальное развитие, социальная защита социальная поддержка, спорт, труд, туризм, физическая культура и др.

Социальная политика в регионе имеет различные измерения: экономическое, организационное, правовое, собственно социальное, культурологическое, экологическое, личностное.

Органы государственной власти Самарской области определяют приоритетные направления в проведении региональной социальной политики и развитии социальной сферы. Среди приоритетных направлений следует назвать реакцию в регионе национальных проектов «Доступное и комфортное жилье», «Здравоохранение», «Образование».

Российская Федерация и Самарская область имеют предметы совместного ведения в области социальной политики и социальной сферы. В соответствии с Конституцией РФ в их совместном ведении находятся общие вопросы воспитания, образования, культуры, спорта, координации вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства и детства, социальной защиты и социального обеспечения и другие.

Вне пределов ведения Российской Федерации и вне полномочий по предметам совместного ведения Самарская область обладает полнотой государственной власти в проведении социальной политики в регионе. В области органы государственной власти разрабатывают и реализуют региональную социальную политику, региональные социальные программы; принимают законы и иные нормативные акты по социаль-

ной политике; организуют предоставление социальной помощи и поддержки малоимущим. За счет средств регионального бюджета повышают минимальные социальные стандарты, установленные на федеральном уровне, создают условия для благотворительной деятельности в социальной сфере, финансируют объекты социальной инфраструктуры, находящиеся в их ведении.

Очень важно взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти в формировании и проведении социальной политики в процессе решения социальных вопросов, находящихся в сфере их совместного ведения. Особое место в их взаимодействии занимает институт полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе, который обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы российского государства.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления полномочий создают в регионах территориальные органы. В Самарской области решением проблем социальной политики и социальной сферы занимаются территориальные органы федеральных служб по надзору в области защиты прав потребителей, соблюдения законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия, труда и занятости и др. В регионе существует Пенсионный фонд РФ и отделение фонда социального страхования РФ. Поэтому важное значение имеют взаимодействие и координация деятельности органов исполнительной власти Самарской области, выступающих в качестве субъектов региональной социальной политики, и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реализации федеральной государственной политики в регионе. В соответствии с Указом Президента РФ «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 2 июля 2005 г. № 773 высшее должностное лицо субъекта РФ наделено полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти региона и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Постановлением Правительства РФ «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» от 5 декабря 2005 г. № 725 определено, что взаимодействие осуществляется по следующим вопросам: обеспечение конституционных прав граждан; социально-экономического развития регионов; реализации переданных полномочий; управление государственным федеральным имуществом; иные вопросы [7].

Как известно, регионы отличаются уровнем социального развития. Это обусловлено разными условиями, факторами и причинами. К основным условиям относятся следующие: географические, природно-климатические, национальные, экологические. Можно отметить экономические, финансовые, социальные и духовные факторы и причины. По уровню социального развития регионы также различаются по многим показателям. Это показатели численности, воспроизводства, половозрастного состава населения, его размещения, рождаемости и смертности, миграции. Важнейшие показатели: уровень жизни, доходы и расходы, их структуры и дифференциация, прожиточный минимум и потребительская корзина, удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума, потребление товаров и услуг. Регионы различаются по уровню занятости и безработицы, объему финансирования социальных расходов из регионального бюджета. Существенные различия в социальном развитии регионов находят отражение в индексе развития человеческого потенциала (ИРЧП). Его составляющими являются индексы доходов, долголетия и образования.

В 2011 году Правительство Самарской области активно проводило социальную политику, что выразилось в нижеуказанных показателях. Демографическая ситуация

в Самарской области в 2011 году характеризовалась уменьшением естественной убыли населения. За январь – июль 2011 года она сократилась на 1,1 % и составила 3,8 промилле. Снижение рождаемости в 2011 году во многом обусловлено достижением высокого значения показателя рождаемости в предыдущем году – максимально за последние 20 лет. За семь месяцев численность умерших уменьшилась почти на 3 %. Наблюдается заметное повышение миграционной привлекательности области: за семь месяцев 2011 года сальдо миграции увеличилось на 1,9 тыс. человек и достигло 5 тыс. человек, что позволило на 71 % компенсировать естественные потери населения. В 2011 году среднегодовая численность населения незначительно (на 0,08 %) сократилась и составила, по оценке, 3214,9 тыс. человек [6].

Разработан и был реализован комплекс мер по модернизации в 2011 году общего образования Самарской области. На модернизацию региональной системы общего образования в регион поступило более 300 млн. рублей из федерального бюджета. Софинансирование из областного бюджета составляет 270 млн рублей. В системе профессионального образования активно идет процесс оптимизации сети учреждений начального и среднего профессионального образования в форме создания многоуровневых полипрофильных учреждений, успешно применяется практика государственного задания на обучение, что способствует положительной динамике трудоустройства выпускников. В системе дошкольного образования приоритетной задачей остается повышение уровня обеспеченности населения местами в детских садах.

Реализация государственной политики в сфере здравоохранения Самарской области осуществляется в целях профилактики заболеваемости, укрепления здоровья и сохранения работоспособности жителей региона, снижения уровня смертности населения. Важнейшим направлением развития инфраструктуры системы здравоохранения является создание равной доступности качественной медицинской помощи для всех граждан области независимо от места проживания. В настоящее время свыше 40 % сельского населения получает общеврачебную медицинскую помощь, максимально приближенную к месту проживания, что позволяет обеспечивать ее своевременность и доступность. В целях коренного повышения эффективности деятельности системы здравоохранения региона Правительством Самарской области реализуется областная целевая программа «Модернизация здравоохранения в Самарской области» на 2011 – 2015 годы. До конца 2011 года было предусмотрено завершить капитальный ремонт 285 объектов здравоохранения на общую сумму свыше 1,7 млрд рублей, осуществить закупку для лечебных учреждений области более 5 тыс. единиц медицинской техники на общую сумму около 1,5 млрд рублей. В полном объеме реализуются мероприятия приоритетного национального проекта «Здоровье». Расходы консолидированного бюджета области на его софинансирование в 2011 году предполагались на уровне 1 млрд рублей. Дополнительно было привлечено свыше 1,5 млрд рублей за счет средств федерального бюджета. В 2011 году было запланировано проведение дополнительной диспансеризации 48,5 тыс. работающих граждан и около 5,9 тыс. детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации [5].

Библиографический список

1. Капицын В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимость // Российский журнал социальной работы. 1998. № 8.
2. Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000.
3. Павленок П.Д. Основы социальной работы. М.: Изд-во РГСУ, 2008.

4. Чорбинский С.И. Социальная работа и социальные программы в США. М., 1992.

5. Итоги социально-экономического развития Самарской области за январь–август 2011 года и ожидаемые итоги развития за 2011 год // Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области (официальный сайт). URL: http://economy.samregion.ru/prognoz/srednesrochnij_prognoz.

6. Постановление Правительства Самарской области № 626 от 27.10.2011 г. «Об итогах социально-экономического развития Самарской области за январь – август 2011 года и ожидаемых итогах развития за 2011 год». URL: http://economy.samregion.ru/prognoz/srednesrochnij_prognoz

7. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 г. // Минэкономразвития Самарской области. Самара: Издательский дом «Агни», 2008. 234 с.

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

*V.B. Taseev**

REGIONAL AND MUNICIPAL ASPECTS OF SOCIAL POLICY

The given article is devoted to the problems of improvement of social policy as factor of development of social state and realization of constitutional rights of citizens.

Key words: social policy, social state, regional social policy, municipal social policy, social processes, social technologies.

* *Taseev Viktor Borisovich* (egmu205@mail.ru), the Dept. of the Economy of the City and Municipal Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.