

## Региональная политика управления финансовыми ресурсами системы социальной защиты населения

© 2010 И.П. Денисова

доктор экономических наук, профессор

© 2010 Л.Р. Клиновенко

доктор экономических наук, профессор

Ростовская государственная академия сельскохозяйственного машиностроения

E-mail: OET2004@yandex.ru

Статья освещает проблемы формирования и реализации региональной социальной политики; анализируются бюджетные и страховые механизмы финансового обеспечения системы социальной защиты и направления их модернизации на уровне региона.

*Ключевые слова:* региональная социальная политика, система социальной защиты, финансовое обеспечение, модернизация.

Чрезвычайно выгодное территориальное положение на Юге России, между европейской частью СНГ и Кавказом, способствовало динамичному развитию Ростовской области. Развитию экономики способствовало также и наличие богатых природных ресурсов. В 2008-2010 гг. в экономике области предполагается сохранение устойчивых темпов развития, причем эти темпы существенно выше, чем в России. По объемам валового регионального продукта область находится на 15-м месте среди других субъектов России. Темп роста ВРП в 2010 г. к уровню 2006 г. составит 142,4 % при 127,2 % роста в среднем по России<sup>1</sup>.

Социальные преимущества Ростовской области - это: наличие крупнейшего города с растущими сервисными и управленческими функциями, высокой предпринимательской активностью, развитой высшей школой и более модернизированной социальной средой; более высокие доходы населения по сравнению с другими регионами Юга и пониженная бедность; активное реформирование системы ЖКХ, социальной защиты и переход к адресной помощи.

Социальными проблемами области являются следующие: сохранение зон социально-экономической депрессии в шахтерских городах и районах; повышенный уровень безработицы в индустриальных городах; значительная доля теневых доходов; худшие показатели здоровья и низкая обеспеченность медицинской помощью; сильная депопуляция и постарение населения; проблемы низкого качества городской среды и благоустройства жилья.

Развитие экономики региона стабильно обеспечивает профицит бюджета области. Более 50% ее бюджета направляется на решение социальных вопросов. В области один из самых низких уров-

ней регистрируемой безработицы (0,8%), нет социальных конфликтов. Ключевыми проблемами Ростовской области, характеризующими ее положение в сфере занятости населения, являются: высокая доля работающих в бюджетном секторе; нехватка высококвалифицированных рабочих кадров; структурное несоответствие спроса и предложения рабочей силы. По данным Облстата, 29% доходов жителей области отнесены к прочим доходам, куда входят и неучтенные заработки. Ростовская область имеет высокую долю доходов от предпринимательской деятельности - 21%, что почти вдвое выше средней по стране и больше, чем в краях и областях Южного федерального округа (ЮФО). Но при этом уровень занятости в малом бизнесе в области (8,6%) меньше, чем в среднем по России (11%).

По уровню среднедушевых денежных доходов населения последние три года область стабильно лидирует среди субъектов, входящих в Южный федеральный округ. Наблюдается рост покупательной способности денежных доходов населения.

С учетом роста реальных доходов населения и мер по социальной поддержке малообеспеченных категорий граждан в среднесрочной перспективе будут созданы предпосылки для постепенного сокращения дифференциации доходов населения. По прогнозной оценке, к концу 2010 г. доля бедного населения сократится до 12,5%.

Переход к более эффективной модели - модели адресной социальной политики, реализуемой с учетом имеющихся у государства ресурсов и ориентированной на поддержку наиболее уязвимых групп населения, - становится приоритетным направлением в проведении социальных реформ.

К основным целевым характеристикам модели адресной социальной политики необходи-

мо отнести “муниципализацию” социальной политики за счет передачи значительной части полномочий по определению размеров и форм предоставления социальной помощи на региональный и муниципальный уровень.

Для осуществления перехода к новой модели социального развития требуются эффективные механизмы реализации адресной поддержки. Очевидно, что данные механизмы реализации должны дифференцироваться по регионам в зависимости от географического положения, местных традиций, социальной структуры региона, уровня жизни, особенностей занятости населения региона, бюджетных возможностей территории.

Социально-экономическое развитие страны не может успешно осуществляться без интеграции регионов в единое макроэкономическое и социальное пространство, с одной стороны, и без самостоятельного формирования и реализации субъектами Российской Федерации социальной политики в своем регионе - с другой. Сегодня в социальной политике на первый план выдвигается проблема четкого разделения сфер реализации государственной социальной политики между центром и субъектами Федерации. Отношения типа “центр - регион”, “регион - регион” сложные и противоречивые. В их взаимоотношениях переплетаются разноуровневые процессы, сталкиваются противоречивые интересы, рассмотрение которых требует разработки и применения новых приемов их согласования.

Центр возлагает на себя функции по формированию:

- целей и задач государственной социальной политики;
- норм поведения государственных органов по отношению к социальным проблемам граждан;
- механизмов обеспечения социальных гарантий.

Концепция государственной социальной политики включает в себя основные позиции:

- по передаче все больших социальных функций в регионы (к сожалению, на практике не подкрепляемой передачей соответствующей доли бюджетных средств);
- перенесению большей доли финансирования социальных расходов на сбережения граждан;
- снятию ограничений в социально-трудовой сфере, созданию возможностей в увеличении доходов граждан;
- поддержанию оптимального уровня занятости.

В регионах разрабатываются концепции и программы социально-экономического развития,

социальные разделы планов развития районов, городов и населенных пунктов. Сегодня, однако, нельзя сказать о наличии комплексного инструментария разработки и реализации социальной политики с учетом специфики каждого региона. Даже концепция развития различных типов регионов, региональные программы и поэтапные планы их реализации не разработаны и не используются в подавляющем большинстве регионов.

Формирование модели социальной защиты на уровне региона достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ регион не являлся самостоятельным носителем социально-экономических отношений и практически не представлял собой самостоятельный субъект региональной политики, хотя региональные проблемы социального развития существовали всегда и на уровне региона осуществлялась реализация социальной политики по сформированным центром правилам. Сегодня, наоборот, органы государственного и общественного управления региона становятся главным субъектом социальной защиты в регионе.

Социальная защита на уровне региона может стать эффективной лишь при ее формировании на основе системного подхода, включающего в себя следующие этапы: формулировка целей; разработка понятийного аппарата; анализ причин и следствий; выработка путей и средств достижения целей; определение критериев оценки и механизмов принятия решений; разработка механизма (индикаторов) определения и процедур анализа состояния социальных процессов; составление перечня социальных услуг, социальных стандартов и норм, определяющих степень обеспечения социальных гарантий; разработка показателей социальной структуры и социальной инфраструктуры, норм обеспечения социальными услугами; разработка функциональных обязанностей субъектов социальной политики, определение механизма разграничения полномочий и ответственности в развитии социальной сферы каждого региона.

Выгодное положение позволило ряду регионов на старте рыночного развития извлечь определенные выгоды для формирования и реализации достаточно устойчивой социальной защиты.

Поддержание конкурентоспособности социальной защиты в регионе - наиболее эффективная мера обеспечения конкурентоспособности региона в целом. В свою очередь, конкурентоспособность региона зависит от его географического положения, наличия природных ресурсов, научно-технического потенциала и транспортных коммуникаций, сбалансированности

бюджетно-финансовой системы, обеспеченности механизмами привлечения инвестиций, развитости рыночной инфраструктуры, благоприятной экологической обстановки, а также от политики федеральных органов власти по отношению к конкретному региону и протекционистских возможностей региональных органов власти.

Управление социальными процессами, осуществляемое сегодня федеральными системами, ориентировано на приоритет общенациональных интересов и не может строиться как система, состоящая из простой суммы управляющих воздействий на социальные процессы, протекающие в регионах. Региональный уровень управления социальными процессами не просто система мер по повышению уровня и качества жизни граждан региона. Данный уровень включает в себя сочетание этих мер как с интересами государства, так и с локальной политикой органов местного самоуправления.

Муниципальные органы власти занимают особое место в названной системе. Органы местного самоуправления в рамках своей компетенции осуществляют многогранную деятельность по управлению социальными процессами. Они, находясь наиболее близко к населению, в большей степени, чем другие органы власти, владеют информацией о нуждах людей и способны повысить эффективность оказываемой социальной помощи, реализуя на практике принцип адресности. Кроме того, практическая часть многих федеральных региональных программ реализуется именно на муниципальном уровне.

В региональной социальной политике можно выделить следующие аспекты, по которым происходит управление социальными процессами в регионе:

- политика в области повышения денежных доходов и уровня жизни населения;
- бюджетные и налоговые основы социальной политики;
- политика в сфере занятости и функционирования рынка труда;
- политика по развитию отраслей социальной инфраструктуры.

Региональная социальная политика и система мер по управлению функционированием социальной сферы направлены на устойчивое социальное развитие в регионе как процесса, в ходе которого происходят существенные количественные и качественные изменения в социальной сфере общественной жизни или отдельных ее компонентах - социальных отношениях, социальных институтах, социально-групповых и социально-организационных структурах и т.д. Однако не всякие изменения в социальных явлениях представляют собой их развитие, а лишь такие, при

которых одни социальные явления переходят на более высокие (по объективным критериям социального прогресса) ступени своего состояния (прогрессивное социальное развитие региона) либо, напротив, на ступени более низкого уровня (регрессивное социальное развитие региона).

Для сравнения показателей уровня жизни различных регионов используются:

- показатели, характеризующие уровень благосостояния: доходы населения, общественные фонды потребления, общий объем потребления основных товаров, благ и услуг (на душу населения), обеспеченность разными видами социального и коммунально-бытового обслуживания, социальное обеспечение;
- нормативные показатели количественной и качественной оценки потребностей населения: потребительский бюджет; нормативы социального обслуживания, основных видов потребления услуг; степень удовлетворения потребностей;
- показатели образа жизни: социальные условия жизни и труда населения, условия распределения благ и услуг, оценка имущества населения, количественная и качественная характеристики учреждения социального обслуживания, использования вне рабочего времени, занятость и социальная стабильность, условия отдыха и физической культуры;
- результирующие показатели: рождаемость, смертность, естественный прирост, средняя продолжительность жизни, сальдо миграции, образование и культурный уровень населения.

В концепции управления социальным развитием России могут найти четкое отражение региональные аспекты социальной политики, так как экономические преобразования и структурная перестройка сопровождались усилением межрегиональных различий в уровне жизни и занятости населения, расслоением регионов по основным социально-экономическим параметрам. Примером реализации социальной защиты региона может служить принятие региональных законов об уровне и качестве жизни региона.

Однако нарастание межрегиональных контрастов и концентрации нерешенных социально-экономических проблем в отдельных регионах приводит к обострению социальной напряженности, усилению региональных конфликтов.

Для преодоления возникших негативных тенденций социальное развитие должно осуществляться с максимальным учетом объективных особенностей регионов.

Наиболее важным фактором, влияющим на региональную социальную политику, является воспроизводство населения.

Основными причинами сокращения численности населения России и отдельных субъектов

Федерации являются изменения тенденций естественного и механического (миграция) прироста (снижения) населения.

Проблема старения населения становится все более острой в связи с уменьшением численности трудовых ресурсов. Так, после 2005 г. в России наблюдается значительная естественная убыль трудоспособного населения. По расчетам Госкомстата Российской Федерации, она в течение десятилетия составит 14%, и в результате в 2015 г. на смену выходящим на пенсию придет почти на четверть численно меньшее поколение.

Если на протяжении десятилетий миграция не оказывала существенного влияния на изменение численности населения России, то с начала 1990-х гг. ситуация резко изменилась. Сальдо миграции составляло почти 1/3 общего прироста населения, т.е. примерно на 33% компенсировало естественную убыль населения, в 2001 г. этот показатель составлял 28,9%. Это свидетельствует о том, что миграция населения в значительной степени компенсирует естественную убыль населения.

В России появились случаи нерегистрируемой миграции.

Известно, что миграционные процессы очень быстро и чутко реагируют на изменения в социально-экономической обстановке, сложившейся в России.

Таким образом, социально-экономические преобразования внесли существенные изменения в сложившиеся в предыдущие годы условия формирования тенденций естественного и механического движения населения, которые сводятся к следующему:

- уменьшение общей численности населения и региональное расширение депопуляции;
- сокращение рождаемости, рост смертности и, как следствие этого, естественная убыль населения;
- снижение средней продолжительности жизни и нарастание отставания от развитых стран, в которых она по-прежнему продолжает расти, и др.

Демографические факторы в ближайшее десятилетие будут оказывать дестабилизирующее воздействие на развитие экономики и социальной сферы. Демографические факторы, с одной стороны, обусловлены особенностями развития экономики страны и с другой - активно воздействуют на ее развитие.

Путь радикального решения названных проблем - социальное оздоровление общества. Нужно снять или хотя бы ослабить воздействие на эти явления последствий экономического кризиса и социально дезориентированной политики реформ.

На сегодняшний день приходится констатировать, что остро нуждающиеся в адресной социальной поддержке в России составляют 1/3 населения. Тезис "социальная защита должна строиться исходя из реально имеющихся у государства ресурсов и возможностей" заставляет задуматься о

том, что в бюджетном планировании трудно будет уйти от пресловутого "остаточного принципа", поскольку мера дефицита потребления граждан, позволяющая претендовать на господомощь, будет определяться возможностями бюджета. Остается опасность значительного сокращения контингента получателей социальных пособий. Если учесть, что основная доля адресных социальных субсидий ложится на субъекты Федерации, то становится очевидным углубление социальной дифференциации по регионам. Особенно пострадают регионы с низкой бюджетной обеспеченностью населения, в которых наблюдается относительно низкий уровень заработной платы, более высокий уровень безработицы и, соответственно, большая доля нуждающегося населения.

Уровни бюджетной обеспеченности субъектов РФ различны. Высокая степень бюджетной обеспеченности дает возможность регионам относительно самостоятельно решать конкретные задачи в социальной сфере. Субъекты РФ с низкой бюджетной обеспеченностью вынуждены пока регулировать социальные расходы с помощью механизма бюджетного регулирования, т.е. должны формировать финансовые нормативы с учетом следующих условий:

- использование нормативной и законодательной базы, определяющей материально-вещественные показатели социальных норм и нормативов ("минимальный социальный стандарт");
- учет социально-экономических и природно-географических особенностей отдельных районов и территорий внутри субъектов Федерации;
- единый подход в определении финансовых нормативов применительно к конкретным районам и городам;
- применение единых для всех районов и городов корректирующих коэффициентов, отражающих уровень их доходов.

В условиях рыночных отношений бюджет перестает быть единственным источником средств, поступающих в социально-культурную сферу. При дефицитности местных бюджетов, на долю которых приходится наибольший удельный вес расходов на социальную сферу, актуальной является задача поддержания гарантированного законодательством минимального уровня социально-культурного обслуживания в регионах.

Следовательно, федеральный центр и субъекты РФ, разрабатывая направления социальной политики, должны учитывать все факторы, ее определяющие, а также последствия. Целью социальной региональной политики должно быть сбалансированное региональное развитие, гарантирующее равные качества и условия жизни для населения, вне зависимости от региона, в котором живут и работают россияне.

Региональная социальная защита затрагивает и уровень муниципалитета:

- в рамках концепции социальной политики должны формироваться и последовательно выполняться городские целевые программы, направленные на стабилизацию и развитие социальной сферы, основных направлений муниципальной социальной политики. Предприятия и общественность активно участвуют в их выполнении;

- может широко применяться практика конкурсного распределения бюджетных средств для выполнения муниципальных заказов, также могут устанавливаться муниципальные гранты в сфере культурно-социальной защиты населения, на получение которых претендуют и НКО;

- может получить развитие и практическое применение система социального заказа, позволяющая определить потенциал общественных организаций к решению актуальных проблем развития города.

Решение указанных и многих других объективно существующих проблем развития регионов зачастую находится в плоскости социального партнерства. В этом заключен огромный потенциал для решения социально-экономических проблем области.

Региональную социальную защиту и мезоуровень затрагивает и осуществляет согласование на уровне государства.

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что целью социальной региональной защиты является сбалансированное региональное развитие, гарантирующее равные качество и условия жизни для населения, вне зависимости от региона, в котором люди живут и работают.

Основными направлениями социальной региональной защиты должны быть следующие:

- выравнивание межрегиональных различий в доходах населения, уровне занятости, социальной инфраструктуре, транспортной сети, коммуникациях, состоянии окружающей среды и т.п.;

- обеспечение на всей территории страны минимальных государственных социальных стандартов и гарантий, дифференцированных с учетом объективных особенностей регионов, предоставление региональным органам власти и управления реальных возможностей по обеспечению этих стандартов;

- выравнивание возможностей для социального развития в регионах с различными стартовыми условиями.

В региональной социальной защите должны также найти отражение вопросы, связанные с развитием и совершенствованием федеративных и национальных отношений с учетом интересов этноса и народностей, проживающих на данной территории.

При решении крупномасштабных и острых социальных проблем необходимо обеспечить взаимодействие федеральных органов государствен-

ной власти с органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

**Бюджетное выравнивание** является основным инструментом реализации региональной социальной защиты. Его использование должно осуществляться в рамках общего механизма межбюджетных отношений на базе принципов бюджетного федерализма и решать следующие проблемы:

- разграничение ответственности между Федерацией и субъектами Российской Федерации за финансирование социально значимых расходов. В рамках Концепции на первом этапе должна быть проведена полная инвентаризация социальных расходов, закрепленных за различными уровнями власти и управления;

- оценка реальных потребностей регионов в бюджетных ресурсах на основе системы социальных стандартов и опирающихся на них финансовых нормативов;

- выработка критериев для определения объема федеральной помощи по текущим социальным расходам;

- определение форм и условий оказания федеральной помощи.

Целесообразно осуществлять оказание финансовой помощи регионам на социально значимые цели в виде дотаций, целевых и инвестиционных субвенций (на образование, здравоохранение, социальную защиту населения и т.п.). Данные механизмы способны реализовать субсидиарно-страховые принципы социальной защиты.

Субсидиарно-страховые принципы снижения социальных рисков позволяют органично сочетать экономические и социальные элементы социальной защиты, требуют интерпретации признаков классификации ресурсов финансового обеспечения социальной защиты населения и введения в ее состав нетрадиционных инновационно-инвестиционных составляющих аккумуляции страховых резервов социальных фондов на уровне региона.

Разработка субсидиарно-страховой модели социальной политики вызвана объективными специфическими условиями трансформационного периода, но при этом, естественно, региональная модель социальной политики должна формироваться с учетом и на основе познания уже сформировавшихся систем. Модель финансового обеспечения социальных потребностей включает в себя: субсидиарный механизм - финансирование и бюджетные регуляторы; страховые элементы; инвестиционные составляющие. Формируемая на основе данного механизма "субсидиарно-страховая" модель обеспечит выполнение как воспроизводственных, так и перераспределительных функций социальной защиты на макро-и мезоуровне.

<sup>1</sup> www.donland.ru (официальный сайт Администрации Ростовской области).