

Министерство экономики
Российской Федерации

Российская Академия
Наук

**СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ
(СОПС)**

На правах рукописи

Смирнов Сергей Николаевич

**Методические основы учета социально-экономических
особенностей регионов в социальной политике**

Специальность 08.00.04 - Региональная экономика

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени доктора
экономических наук**

Специальность 08.00.04 - "Региональная экономика"

Москва, 1999 год

Работа выполнена в Государственном Университете – Высшей школе экономики Министерства экономики Российской Федерации и Министерства образования Российской Федерации.

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор Гладышев Анатолий Николаевич

доктор экономических наук, профессор Бобков Вячеслав Николаевич

доктор экономических наук, профессор Чижова Лилия Семеновна

Ведущая организация:

Академия труда и социальных отношений

Защита состоится 12 января 2000 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.043.05.01. при Совете по изучению производительных сил Министерства экономики Российской Федерации и Российской Академии наук по адресу: 117822, Москва, ул. Вавилова, д.7.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Совета по изучению производительных сил Министерства экономики Российской Федерации и Российской Академии наук.

Автореферат разослан 7 декабря 1999 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук И.А.Ильин

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. К началу осуществления реальных полномасштабных экономических реформ в России (январь 1992 г.) в стране отсутствовала цельная теория социальной политики в переходный к рыночной экономике период, не говоря уже об обоснованных методах проведения социальных реформ в регионах. Потенциал крупных советских и российских специалистов по социальной политике и отдельным ее направлениям (В.Н.Бобков, Э.Б.Гишинская, Е.Ш.Гонтмахер, Л. А.Гордон, И.Е.Заславский, Э.В.Клопов, Р.П.Колосова, В.Л.Космарский, В.Г.Костаков, А.Э.Котляр, Г.В.Мильнер, М.В.Можина, С.В.Пронин, Б.В.Ракитский, Л.С.Ржаницына, Н.М.Римашевская, Д.Ф.Шавишвили, О.И.Шкаратан, А.Н.Шохин и др.) был использован правительственными структурами не в полной мере. В еще большей мере это относится к признанным ученым - регионалистам (А.И.Адамеску, А.Н.Гладышев, А.Г.Гранберг, И.А.Ильин, Л.А.Козлов, В.Н.Лексин, В.Я.Любовный, В.К.Савельев, Б.М.Штульберг и др.), которые, рассматривая регионы страны в качестве объектов исследования, предлагали решения, направленные на улучшение социальной обстановки в регионах различных уровней административно-территориальной иерархии.

Реформаторы, пришедшие к власти в России в конце 1991 г., не провозглашали в качестве своей цели обеспечение социальной комфортности населения страны в переходный период. Основной их целью был запуск рыночных механизмов. Предполагалось, что обеспечить качественно новый уровень социальной защиты населения России возможно лишь на принципиально иной ресурсной базе, сформировать которую должна была рыночная экономика. Однако именно в 1990-е гг. произошло снижение уровня жизни абсолютного большинства россиян, появились депрессивные по социальным показателям регионы, что было обусловлено во многом неравными темпами реструктуризации их хозяйства, недостаточным учетом социально-экономических особенностей регионов при проведении рыночных реформ.

Особенности социальной политики переходного периода, в том числе и в регионах России, изучены пока недостаточно. Большинство публикаций и высказываний по данной проблематике носит "аналитико-мониторинговый" характер. Иными словами, многие исследователи не столько обосновывают те или иные направления регионально адаптированной социальной политики переходного периода, сколько отслеживают и критикуют конкретные действия органов законодательной и исполнительной власти. Такой подход, хотя и дает важные резуль-

таты частного характера, не позволяет получить целостное представление о необходимых мерах по повышению или, как минимум, стабилизации уровня жизни для большинства россиян, проживающих в регионах различных типов. Кроме того, при таком подходе сложно обосновать социальную перспективу российского общества.

Возможно, первым результатом выработки в стране ориентированной на перспективу целостной концепции социальной политики явилась подготовленная в 1997 г. Правительством Российской Федерации Программа социальных реформ. Однако, будучи сформированной на федеральном уровне, она слабо отражала объективно существующие территориальные различия, которые могут быть охарактеризованы как количественными, так и качественными показателями. Кроме того, не в полной мере был учтен уже накопленный в ряде городов и регионов опыт социального реформирования.

Отсутствие комплексных проработок методов учета социально-экономических особенностей регионов при обосновании направлений социальной политики определило актуальность предпринятого соискателем исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является обоснование принципов и методов учета социально-экономических особенностей регионов при проведении социальной политики и принятии органами государственного управления конкретных решений социального характера, разработка на этой основе рекомендаций для федеральных органов управления.

Для достижения поставленной цели в работе решались три группы задач - теоретические/методические и прикладные (практические).

К теоретическим задачам относились:

1) разработка определения социальной политики и анализ ее элементов, выявление места и значения социальной политики в экономическом реформировании с точки зрения сохранения стабильности общества и его территориальных социумов;

2) исследование условий, влияющих на выбор модели социальной политики, ее территориальных аспектов и направлений изменения в условиях экономических реформ;

3) выявление факторов, обуславливающих необходимость региональной адаптации социальных решений и типологии социальной политики в регионах.

К числу основных методических задач, которые решались в работе, относились:

4) обоснование методических подходов к социально-экономической диагностике регионов и их группировке в целях разработки регионально адаптированных направлений социальной политики;

5) разработка методических принципов выделения территорий с кризисной ситуацией в социальной сфере и предложений по их поддержке (на примере территорий с критической ситуацией на рынке труда);

6) обоснование методических подходов к оценке социальной и экономической эффективности социальной политики (на примере государственной политики занятости).

Решение прикладных (практических) задач предполагало:

7) разработку предложений по реализации социальных обязательств государства в регионах с учетом имеющихся финансовых возможностей;

8) обоснование механизмов использования результатов социальной экспертизы федеральными органами государственного управления путем корректировки направлений социальной политики с учетом социально-экономических особенностей регионов;

9) обоснование решений по совершенствованию бюджетного обеспечения социальной политики с учетом реальной потребности регионов в финансовых ресурсах. При этом особое внимание в работе было уделено использованию в регионах средств внебюджетных социальных фондов и, в первую очередь, Государственного фонда занятости населения, а также возможностям разработки региональных антикризисных программ социального характера.

Предметом исследования стали социально-экономические особенности регионов, которые влияют на выбор социальной политики.

В качестве объекта исследования была выбрана социальная политика России в условиях переходного периода.

Методологическая основа исследования. Теоретической и методической основой исследования послужили основные положения современных теорий социальной развития, которые изложены в трудах ведущих российских и зарубежных ученых, представляющих различные научные школы и направления¹.

В диссертации использованы общенаучные методы системного подхода, функционального и сравнительного анализа, а также прикладной статистический анализ.

Эмпирическую основу работы составили данные Росстата, Министерства труда и социального развития Российской Федерации, резуль-

таты социологических опросов, проводившихся с участием автора, а также оригинальные статистические расчеты соискателя.

Обработка информации проводилась с использованием компьютерных пакетов программ Microsoft Word, Microsoft Excel, QuattroPro, Astra.

Научная новизна выполненного диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании необходимости учета социально-экономических особенностей регионов в социальной политике, в обосновании новых методических подходов к разработке ее направлений с учетом этих особенностей, в практической апробации предложенных соискателем методик.

На защиту выносятся полученные лично автором основные научные результаты, которые заключаются в следующем:

1) предложено определение социальной политики и раскрыто ее содержание, разработаны теоретико-методологические основы ее формирования и реализации в условиях переходного периода;

2) разработаны методические подходы к типологии социальной политики на основе учета социально-экономических особенностей регионов;

3) предложены и апробированы методические подходы к социально-экономической диагностике регионов как информационной основы для регионализации социальной политики;

4) обоснованы цели, задачи и методы социальной экспертизы как обязательного фактора разработки и принятия экономических решений как на федеральном уровне, так и в регионах;

5) предложены и апробированы методы анализа показателей регистрируемого рынка труда в регионах и исследованы количественные взаимосвязи между ними;

6) разработаны методы определения направлений государственной политики занятости, базирующиеся на результатах комплексной оценки состояния региональных экономик, в том числе в регионах с критической ситуацией на рынке труда;

7) обоснованы методические подходы к проведению количественных оценок социальной и экономической эффективности государственной политики занятости и регионах и их качественной интерпретации;

8) уточнены принципы формирования и функционирования страховых внебюджетных фондов социального характера и на примере Государственного фонда занятости населения рассмотрены возможности

совершенствования на основе нормативных принципов бюджетного процесса в таких фондах в регионах - субъектах Российской Федерации;

9) разработаны методические подходы к анализу финансирования социальной сферы и определению путей его возможного улучшения в экономически депрессивных районах муниципального уровня.

Практическая значимость работы заключается в том, что в результате проведенных исследований автором были предложены методические документы, которые в основных своих положениях используются в деятельности федеральных органов управления, а также администрациями некоторых регионов. В частности, для Государственной службы занятости были подготовлены методические рекомендации по:

- выявлению территорий с напряженной ситуацией на рынке труда и управлению их развитием (1993, 1997 гг.);
- оценке эффективности государственной политики занятости (1996, 1997 гг.);
- совершенствованию бюджетного процесса в Государственном фонде занятости населения, в том числе в части рационализации финансовых потоков между его федеральной частью и фондами занятости населения в регионах (1997, 1998 гг.);
- уточнению Федерального закона "О занятости населения в Российской Федерации" (1999 г.).

Для Министерства экономики Российской Федерации в 1997 г. были разработаны Методические рекомендации по управлению персоналом при реструктуризации предприятий, а также проведена социальная экспертиза последствий реализации в регионах экономических решений, затрагивающих интересы экономически активного населения (повышение пенсионных возрастов, жилищно-коммунальная реформа, шкала и ставки подоходного налога с физических лиц), результаты которой могут быть использованы как основание для постановки вопроса о корректировке таких решений.

Для фонда "Реформуголь" в 1996 г. был подготовлен научный отчет "Использование средств внебюджетных социальных фондов для софинансирования реструктуризации угольной промышленности", а в 1997 г. - разработан пакет рекомендаций по:

- формированию критериев оценки и отбора проектов, включаемых в программы местного развития;
- использованию критериев отбора шахтерских городов (поселков) для направления средств государственной поддержки;
- созданию системы мониторинга реализации проектов и их эффективности на местном, региональном и федеральном уровнях.

Для этого же фонда в 1999 г. была выполнена работа по формированию программ первоочередных действий администрации города Венев Тульской области по рационализации бюджетного финансирования социальных объектов.

Для РОССИЙСКОГО фонда социальных реформ в 1999 г. была выполнена работа по оценке пилотных программ адресной социальной поддержки малоимущих домохозяйств в трех регионах Российской Федерации (Республика Коми, Волгоградская и Воронежская области).

Для администрации Норильского промышленного района в 1994 г. были разработаны методические рекомендации по региональному перераспределению наемных работников.

Результаты диссертационного исследования использовались также при подготовке научных отчетов, выполнявшихся по заказам Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Министерства экономики Российской Федерации, включая выполненные в 1996 - 1997 гг. при участии автора отчеты по научно-методическому обеспечению займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР) на реструктуризацию социальной сферы (SPAL) по проектам: "Рекомендации по мониторингу пилотной программы социальной поддержки беднейших семей в регионах России", "Использование прожиточного минимума в качестве основы для установления размеров минимальных социальных гарантий", "Определение централизованной доли средств Государственного фонда занятости населения", "Новые подходы к формированию и использованию средств внебюджетных социальных фондов в условиях структурной перестройки социального сектора", "Прогнозирование пенсионной системы на долгосрочную перспективу, включая оценку вариантов решений, связанных с введением компоненты обязательной накопительной пенсионной системы".

Для МБРР в 1998 г. был выполнен проект, посвященный оценке возможностей переселения из районов Крайнего Севера маргинальных и потенциально маргинальных групп населения (пенсионеры, инвалиды, безработные, учащиеся выпускных классов школ).

Апробация результатов работы. Основные теоретические и методические положения, а также практические рекомендации, разработанные и защищаемые в диссертационном исследовании, неоднократно докладывались автором на международных, республиканских и межрегиональных конференциях и совещаниях, в т.ч.:

- на Национальной конференции "Распространение опыта реализации пилотных программ социальной помощи" (МОСКВА, 14 - 15 октября 1999 г.);

- на международной конференции "Новые рубежи. Стратегические проблемы следующего этапа экономических реформ в России" (Москва, Институт экономики переходного периода, 30 июня - 2 июля 1999 г.);
- на конференции "Экономические аспекты социальной политики" в рамках программы TACIS (Москва, ноябрь 1998 г.);
- на Вторых Мильнеровских чтениях "Проблемы социально-психологической адаптации населения в период трансформации общества" (Москва, Государственный Университет - Высшая школа экономики, декабрь 1998 г.);
- на научной конференции "Российские реформы: социальные аспекты", посвященной памяти Г.В.Мильнера (Москва, Государственный Университет - Высшая школа экономики, январь 1998 г.);
- на международной выставке "Занятость - 2000" (Санкт-Петербург, октябрь 1997 г.);
- на межрегиональной научно-практической конференции "Социально-экономические проблемы занятости населения" (Тамбов, январь 1995 г.);
- на научно-практической конференции "Проблемы трудовой занятости несовершеннолетних и криминогенная напряженность в обществе" (Москва, октябрь 1994 г.) и других.

Материалы диссертации использованы для подготовки автором учебного курса "Социальная политика и социальное управление" для магистров, обучающихся в Государственном Университете - Высшей школе экономике по специальности "Экономическая социология".

Публикации. Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных автором 118 печатных работах общим объемом более 123 п.л., из них лично соискателем - около 90 п.л. (общий список трудов соискателя состоит из 159 названий общим объемом около 153 п.л.).

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, приложений и списка использованной литературы. Она изложена на 400 страницах, включая 369 страниц основного текста. В работе содержится 74 таблиц.