

УДК 364.013

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.В. Михалев, кандидат социологических наук,  
Комитет по социальной политике и здравоохранению Совета Федерации

*The paper demonstrates the underlying principles of the regional social policy in the Russian Federation. In addition, the author offers a number of guidelines to improve the efficiency of regional social policy.*

*В статье представлены основные проблемы современной социальной политики России в ее региональном преломлении. Предложены решения поставленных проблем как части комплекса мер по повышению эффективности социальной политики РФ в регионах.*

*Ключевые слова:* социальная политика, регионы, проблемы, механизмы.

Социальная политика может рассматриваться как составная часть региональной политики в широком и узком смысле. В России рыночные преобразования, проводимые в стране с начала 90-х годов, хотя и декларировали социальную политику в качестве одного из главных государственных приоритетов, однако на практике многие социальные вопросы приносились в жертву макроэкономической стабилизации. В результате социальные издержки преобразований оказались весьма значительны, что затрудняет социальное развитие страны и ее регионов. В то же время в обозначенный период произошли и позитивные изменения в социальной сфере и структуре российского общества. Перечислим наиболее важные:

1) закрепленное в Конституции РФ положение о социальном государстве, определяющее общую направленность государственной социальной политики на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека;

2) расширение политических, экономических и социальных прав и свобод, становление демократических институтов и переход к многообразию форм собственности;

3) развитие личной инициативы и предпринимательской активности, качественно изменившее социальную структуру российского общества;

4) начало возвращения лучших традиций благотворительности и социального партнерства.

Сформировался ряд общих для всей страны и всех ее регионов социальных проблем, угрожающих устойчивому и безопасному социальному развитию России:

- растущая социальная поляризация населения, которая по официальным данным не имеет аналогов в мире, а с учетом теневых доходов значительно выше статистически зафиксированного разрыва между десятью процентами самых бедных и десятью процентами самых богатых;

- значительные масштабы бедности и безработицы, низкая динамика становления среднего класса, наличие зон «очаговой нищеты» и распространенность такого явления, как «бедность работающих»;

- сохранение коррумпированности властных структур, организованной преступности и терроризма;

- негативные последствия глобализации и связанные с этим социальные риски;

- деградация окружающей среды, негативно отражающаяся на состоянии здоровья и качестве жизни значительной части населения, связанная как с объективными факторами (глобальные климатические изменения, усиление антропо- и техногенных нагрузок), так и с факторами субъективными — ослаблением экологического контроля и экспертизы со стороны государственных органов, недоступностью экологической информации и недостаточным экологическим образованием населения;

- кризисные процессы института семьи, характеризующиеся ослаблением воспитательной функции семьи, ростом детской безнадзорности и беспризорности, социального сиротства;
- сокращение численности населения страны, низкая продолжительность жизни населения и высокая смертность, особенно мужчин трудоспособного возраста;
- ухудшение здоровья всех возрастных групп населения, обусловленное распространностью алкоголизма, наркомании, табакокурения, ВИЧ-СПИДа, недостаточностью развития форм здорового досуга и здорового образа жизни (физическая культура, спорт, туризм, активный отдых), а также неудовлетворительным состоянием системы здравоохранения;
- рост инвалидизации населения и сохранение социальной изоляции инвалидов, людей пожилого возраста и других уязвимых социальных и профессиональных групп, испытывающих особые трудности в процессе адаптации к новым политическим, экономическим и социальным условиям; сегодняшние кризисные процессы в мировой экономике, на мировых ресурсных и финансовых рынках, негативно влияющие на состояние финансовой и промышленной сфер в России, инфляционные процессы, перспективы занятости и доходов населения, возможности реализации социальных программ.

На все перечисленные социальные негативы накладываются существенные диспропорции в развитии регионов, порождающие и углубляющие социальные противоречия, провоцирующие межэтнические и межконфессиональные конфликты. Социальное расслоение в России имеет региональное преломление, проявляющее тенденции к возрастанию, что представляет собой угрозу российской государственности. Социальное неравенство регионов означает фактическое отсутствие единого социального партнерства на территории России, порождает социальные противоречия, провоцирует межэтнические и межконфессиональные конфликты.

К числу позитивных изменений в развитии социальной сферы регионов следует отнести повышение статуса органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, усиление социальной активности институтов гражданского общества и непра-

вительственных организаций социальной направленности.

Эти и многие другие факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации государственной социальной политики на федеральном уровне и в субъектах РФ.

В настоящее время завершается разработка Концепции социально-экономического развития России до 2020 г. Правительством РФ 1 октября 2008 г. был рассмотрен проект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. и плана действий Правительства Российской Федерации по ее реализации. В указанном документе поставлены довольно амбициозные цели улучшения жизни в России. Концепция направлена на достижение нашим государством статуса великой инновационной социально-ориентированной державы, которая не отказывается и от конкурентных сырьевых преимуществ. Сформулированы также стратегические цели и приоритеты регионального развития России.

Концепция предусматривает, что территориальное развитие Российской Федерации будет ориентировано на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойной жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономик регионов при обеспечении правового и политического единства страны. Для этого предполагается обеспечение синхронизации трех направлений региональной политики:

1) стимулирования экономического развития путем создания новых центров роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;

2) координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития ресурсных ограничений, в том числе демографических;

3) сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах и на территории каждого из них с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала всех регионов России.

При анализе этого проекта с позиций социальной политики обращает на себя внимание отсутствие такой цели, как создание единого социального пространства на территории России (говорится только об обеспечении достой-

ной жизни граждан, правовом и политическом единстве страны, а также о сокращении дифференциации в уровне и качестве жизни населения регионов).

Перечисленные выше мероприятия федеративной реформы, а также принятые законодательные акты обусловили образование компетенционного поля с уникальными конфигурациями. Сейчас его структура сложна и дифференцирована. Конституцией предусмотрено всего четыре позиции: 1) компетенция Российской Федерации; 2) компетенция субъектов Федерации; 3) совместная компетенция Российской Федерации и ее субъектов; 4) муниципальная компетенция. Однако в реальности компетенционных позиций гораздо больше.

Несмотря на масштабы проделанной работы, законодателю не удалось пока создать достаточно сбалансированную схему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. В действующей схеме разграничения компетенции сохраняются значительные диспропорции.

1. Полномочия часто возлагаются без передачи под их осуществление соответствующих финансовых ресурсов. Ответственность за реализацию полномочий в социальной сфере ложится на плечи субъектов Федерации и муниципалитетов, не располагающих достаточными ресурсами для нормального осуществления данных полномочий.

2. Вместо решения указанной проблемы по сути, законодатель избрал иной путь — были учреждены добровольные полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов, сущность которых заключается не в том, чтобы обеспечить регионы и муниципалитеты соответствующими им расходным статьям доходными полномочиями, а в том, чтобы снять с них социальные обязательства перед населением, сделать эти обязательства факультативными.

3. Практика добровольно-обязательных полномочий в этой связи выглядит социально оправданной, она не позволяет резко снижать уровень социальной поддержки граждан регионами и муниципалитетами, однако она и не способствует социальному развитию.

4. В новой схеме разграничения полномочий фактически сохраняется нефинансируемый федеральный мандат, законодательными актами федерального уровня на регионы и муниципалитеты налагаются расходные полно-

мочия, не обеспеченные финансированием. Однако теперь нефинансируемый мандат носят скрытый характер.

5. Доходные полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов по-прежнему не соответствуют их расходным обязательствам, причем введение института добровольных полномочий на региональном и муниципальном уровне решает данный вопрос за счет нарушения социального баланса в отношениях государства и общества.

6. Субъекты Федерации отстранены от реализации некоторых своих «традиционных» полномочий (особенно в сфере природопользования), что негативным образом оказывается на социально-экономической ситуации в регионах.

Проблема недостатка ресурсов под реализацию государственных полномочий в социальной сфере была решена наиболее «простым» и малоэффективным способом — государство в значительной мере сняло с себя ответственность за реализацию этих полномочий, сделало их необязательными, факультативными, переложило их осуществление на общество.

В этой связи следует ожидать очередного витка реформирования компетенционной сферы. Необходимо произвести по-настоящему социальную переориентацию межбюджетных отношений, подкрепив ее прозрачной системой финансирования полномочий. Субъекты Федерации должны знать, за исполнение каких функций и предоставление каких публичных услуг они отвечают, а также из каких источников они будут их финансировать.

Все это приводит к необходимости принятия единого законодательного акта — Федерального закона «О минимальным социальных стандартах в Российской Федерации» (Социального кодекса), в котором были бы закреплены все нормативы предоставления социальных услуг гражданам страны.

На первый взгляд представляется, что главная «болезнь» федеративной реформы состоит в том, что она пока не полностью избавилась от пережитков практики механического делегирования регионам и муниципалитетам дополнительных полномочий. Однако такая постановка вопроса сегодня уже неактуальна. Перечень полномочий субъектов России на сегодняшний день значителен, в него входит около 70 собственных, более 900 — условно делегированных, а также значительное количество

добровольных и добровольно-принудительных полномочий субъектов Российской Федерации. Субъекты фактически могут осуществлять сегодня любые полномочия в социальной сфере, если хотят этого и имеют соответствующие ресурсы.

Основная проблема действующей модели разграничения компетенции состоит в том, у регионов нет стимулов к реализации социальных полномочий и соответствующей материальной базы. Среднесрочное реформирование компетенционной сферы на нынешнем этапе ее развития может идти по следующим основным направлениям.

1. Обеспечение субъектов РФ ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них обязательств перед населением согласно нормативам, установленным Социальным кодексом. Это подразумевает не перечисление субъектам Федерации дополнительных трансфертов из федерального бюджета, а предоставление им доходных полномочий и стимулирование к осуществлению самостоятельной хозяйственной деятельности.

2. Повышение ответственности субъектов РФ за проводимую ими социально-экономическую политику. Сегодня заинтересованности эффективно осуществлять свои социальные функции у руководства регионов нет, поскольку его будущее практически не зависит от результатов его деятельности. Как следствие — несоответствие потенциальных возможностей регионов действительному состоянию их социально-экономической сферы. Руководство регионов должно быть уполномочено осуществлять социальные полномочия в четко определенном объеме и нести за это ответственность. Существующих механизмов здесь явно недостаточно (даже с учетом Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»).

3. Принятие Федерального закона «О минимальных социальных стандартах в Российской Федерации» (Социального кодекса), в котором были бы закреплены основные нормативы предоставления социальных услуг гражданам страны. Положениями упомянутого закона должны охватываться все основные направления социально-экономической сферы, на них должны быть ориентированы положения

отраслевых федеральных законов («социалка» должна финансироваться не спорадически, в рамках приоритетных национальных проектов, а на регулярной и прочной законодательной основе).

4. Объединение субъектов РФ в целях оптимизации управления и проведения более эффективной социально-экономической политики.

5. Необходимо пересмотреть действующий порядок законодательного регулирования сферы компетенций. Все законодательные акты, затрагивающие полномочия субъектов Федерации, должны составляться по единой схеме, полномочия в них должны закрепляться по установленным шаблонам и образцам. В отраслевых законах каждое полномочие должно быть строго идентифицировано: для собственных полномочий необходимо указание на соответствующий подпункт п. 2 ст. 26-3 Федерального закона № 184-ФЗ, для делегированных полномочий — четкое указание на федеральный бюджет как на источник финансирования осуществления данного типа полномочий. Предлагается также избавить перечни компетенций от неуместной диспозитивности, наделение субъектов правоотношений полномочиями должно в основном иметь императивный характер. Целесообразно отказаться от административных полномочий, включив их в общие перечни компетенций. Наличие добровольных полномочий не исключается, однако они должны занять подобающее им место в схеме разграничения компетенций, а именно — за рамками установленных социальных стандартов. Добровольно-принудительные полномочия в данном случае подлежат переводу в собственные полномочия субъектов РФ.

Актуальной является задача выравнивания и поддержания определенного уровня социального развития регионов, обеспечивающего равный доступ населения к социальной инфраструктуре и социальным услугам по всей территории страны, для чего, на наш взгляд, необходимо:

- разработать и закрепить законодательно социальные критерии оценки успешности (эффективности) государственной и корпоративной политики;

- изменить систему налогообложения для формирования достаточных фондов, ориентированных на реализацию социальных функций;

- усилить внимание к т.н. частным проблемам: сохранению сельских школ, решению проблем очередей в органах соцзащиты и соцобеспечения, здравоохранения и т.п.;
- обратить внимание на социальную направленность средств массовой информации;
- рассмотреть вопрос о совместном учреждительстве федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации автономных образовательных учреждений;
- создать единую информационно-аналитическую систему, включающую банк данных о социально-экономическом положении военнослужащих, подлежащих увольнению; информацию центров занятости о наличии рабочих мест, общественных фондов — о гуманистарной и благотворительной помощи,

страховых фондов, о страховом обеспечении; данные ежегодного мониторинга;

- разработать программы повышения квалификации социальных работников по направлению «Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей».

Органам исполнительной власти субъектов РФ совместно с федеральными органами исполнительной власти необходимо разработать предложения по реструктуризации бюджетного сектора с сохранением типов и видов бюджетных учреждений и предложения по изменению типов бюджетных учреждений на автономные учреждения, а также предусмотреть другие механизмы реализации социальной политики в регионах РФ.

#### **Литература**

1. Информационные материалы на тему «Совершенствование механизмов реализации социальной политики в субъектах Российской Федерации»/Материалы круглого стола Комитета по социальной политике и здравоохранению Совета Федерации Федерального собрания РФ. 31 октября 2008 г.
2. *Михалев И.В.* Проблемы формирования российского рынка социальных услуг/Сервис plus. 2008. № 4.

УДК 364.013

## **МЕТОДИКА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ИНОВАЦИОННЫХ ПРОДУКТОВ**

**А.Г. Николова, доцент, В.Д. Димова, старший ассистент,  
Технический университет – Габрово, Болгария**

*The authors use a checklist method modification with weighted criteria and economic evaluation indicators. Experts assess the correspondence degree of innovations using the following assessment indicators: usefulness of the innovation, practicability of the idea, marketing potential, production capacity, financial capacity, compliance with the company strategy and mission, competitiveness and financial indicators of the economic benefit. The value of the quantitative innovation appraisal defines the expedience of its implementation.*

*Авторы используют метод «чек-листа» для экономической оценки инновации. Методика экономической оценки инновации им оценивает выгоду инновации и её рыночную реализацию, производственную и финансовую возможность осуществления, финансовую выгоду от внедрения и конкурентоспособность инновационного продукта. В результате получается количественная оценка, которая определяет целесообразность внедрения инновации.*

*Ключевые слова:* экономическая оценка инновации, конкурентоспособность инновационного продукта.