**Введение**

Россия является самой многосубъектной федерацией в мире, где среди 89 субъектов представлено шесть их видов. Существующие, закрепленные в Конституции РФ разные права и полномочия субъектов, вплоть до наличия собственных конституций республик, делают Россию ассиметричной федерацией. Политическая ассиметрия дополняется серьезными различиями в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Глубокие социально-экономические и культурные различия между регионами России ставят под сомнение саму возможность реализации единой государственной социальной политики, существование общих социальных стандартов и осуществление государством единого набора социальных функций. По набору показателей характеристики жизни в Москве в принципе несравнимы с характеристиками быта и социальной ситуации жителей, например, Корякского автономного округа, Сибирского побережья Ледовитого океана, поселков в тундре и Восточносибирской тайге. Они несравнимы и с жизнью в малых городах Европейской части России и сельской местности. Бросающиеся в глаза различия существуют на расстоянии менее сотни километров в рамках одного субъекта, например, в подмосковных Химках или Красногорске и Рузе или Волоколамске.

В то же время государство едино, а значит, не может не объективировать свои сущностные свойства на всем своем пространстве и на всех уровнях власти. Необходимо ответить на вопрос,: какие механизмы обеспечивают или должны обеспечивать одинаковую ответственность государства независимо от географических координат и единый набор функций?

**Глава 1. Содержание и цели социальной политики муниципального образования**

**1.1 Россия как ассиметричная федерация**

Важное значение для формирования и развития эффективной социальной политики в Российской Федерации имеет структура самого государства. Любая идеология и любой опыт других стран, внедряемые в России, будут деформированы реальными свойствами существующей государственной структуры, и, как показывает многовековой опыт, самые общие и объективные закономерности приобретут трудно узнаваемый вид. При этом имеются в виду не поэтические абстракции, а в полнее конкретные особенности отношений между иерархическими уровнями государственной власти: центром и периферией; климатическими и географическими зонами; экономической специализацией регионов; социокультурными особенностями национальных образований, мегаполисов, крупных и мелких городов, села; этническим и другим цивилизационным разнообразием.

В Федеративном государстве само государство является многосубъектным. Функции и конституционные обязанности государства в социальной сфере распределяются между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации. Способом распределения является конституционное распределение пределов (предметов) ведения Федерации и их совместного ведения (ст. 71-73 Конституции Российской Федерации).

К исключительному ведению Российской Федерации относятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития (п. “е” ст. 72 Конституции РФ).

За федеральным уровнем были закреплены: принятие парламентских актов, регулирующих общие принципы социальной политики; определение единых федеральных минимальных социальных гарантий в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, социальных пособий, медицинского обслуживания, образования, культуры; разработка и финансирование целевых социальных программ; формирование и управление внебюджетных государственных социальных фондов; определение условий и порядка компенсации денежных доходов и сбережений населения в связи с инфляцией; финансирование объектов социальной инфраструктуры, находящихся в федеральном ведении.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации не имеют прямого конституционного закрепления, а лишь руководствуются формулой “вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения субъекты Федерации обладают на своей территории всей полнотой государственной власти”.

Конституционная модель разграничения полномочий практически умалчивает о социальных функциях и ответственности местного самоуправления и необходимой для их реализации финансово-экономической базы. Эти вопросы стали предметом регулирования федеральных законов от 4 июля 2003г. №95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон” Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и от 6 октября 2003г. №131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Функции федерального уровня власти по решению социальных вопросов также определены в Федеральном конституционном законе “О Правительстве Российской Федерации”(1997г.). Согласно этому закону Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения и благотворительности, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики.

Система социальной защиты населения государством на федеральном уровне включает четыре главных направления:

* государственная социальная помощь на основе предоставления социальных пособий, льгот и компенсаций;
* пенсионное обеспечение;
* социальное обслуживание;
* социальная защита отдельных категорий населения (ветеранов войны, инвалидов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; “чернобыльцев” и некоторые другие категории).

Социальная политика центра должна основываться на двух главных принципах: программно-целевом методе управления социальными процессами и социальном обслуживании интересов населения.

На усмотрение субъектов Российской Федерации переданы полномочия по установлению некоторых льгот.

На муниципальный уровень передан целый ряд расходных обязательств в образовании, в области культуры, здравоохранении, социальной защите.

Новый этап социальных реформ начался в 2003-2005 гг.

В 2003г. были приняты законы “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. За техническими названиями данных законов была скрыта реформа распределения полномочий и ответственности между уровнями власти, изменение структуры и существующих механизмов социальной политики. В частности, основная социальная ответственность перекладывалась на местный уровень управления и субъекты Федерации; менялось распределение налоговых поступлений (по факту увеличивалась доля отчислений в федеральную часть бюджета); отменялись единые социальные гарантии на всей территории страны и социальные льготы в натуральной форме, которые заменялись на фиксированные ежемесячные выплаты; упорядочивался перечень категорий льготников и список льгот. В то же время все эти новации не следовали напрямую из текста законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Однако социальные параметры территориальной дифференциации не в полной мере компенсируются субвенциями федерального бюджета и напрямую противоречат конституционным нормам, что лишает легитимности и другие аспекты внутренней политики государства, дезинтегрирует единое социальное пространство страны и порождает региональный сепаратизм.

Территориальная дифференциация, обусловленная природно-климатическими условиями, национальными и социально-историческими особенностями ит.п., сама по себе не является непреодолимым препятствием эффективной социальной политики. Проблема реализации единых социальных принципов состоит не в необходимости проведения различной социальной политики в разных регионах, социальная политика по своей сути вариативна, поскольку учитывает условия достижения целей, а в существенных социально-экономических диспропорциях между территориями, отсутствием единых норм удовлетворения социальных потребностей и разном объеме социальных прав граждан.

Исторически существующие территориальные различия в социальном положении граждан значительно усилились в последнее десятилетие, и эта тенденция продолжает нарастать.

Спецификой Российской Федерации является также то, что существовавший в СССР уровень социальной защиты человека и предоставления социальных услуг был одним из самых высоких в мире. Сложившаяся в СССР система социальной защиты и социальных услуг, основанная на социалистических принципах общественного распределения из централизованных фондов, гарантировала практическую защиту от всей совокупности социальных рисков, относительно приемлемый для большинства населения уровень жизни и удовлетворяла основной набор социальных потребностей граждан.

Проблема состоит в том, что старые механизмы социальной защиты и социального обслуживания не соответствует рыночным отношениям и в условиях рынка являются неэффективными.

Трагичность сложившейся ситуации в том, что Российская Федерация пытается формально сохранить все социальные функции государства социальных услуг, каким был Советский Союз, а реально не может обеспечить даже выживание, поскольку старые механизмы социалистического перераспределения в рыночных условиях не работают. Катастрофичность положения не позволяет снизить социальную нагрузку на бизнес, который в условиях высокой социальной обремененности так и не может стать полностью рыночным, уходит в тень, не выполняет своих социальных функций. Существенным является и то, что жесткие рамки нерыночных социальных механизмов государства препятствуют формированию рынка труда, развитию рыночных механизмов социальной защиты и структурной перестройке экономики.

В то же время не вызывает сомнения необходимость использования положительного прошлого опыта.

Сохранение эффективных социальных механизмов предполагает адаптацию существующих систем социальной защиты к рыночным отношениям и их развитие в новых условиях.

В данном контексте можно привести множество примеров эффективного использования традиционных социальных институтов и принципов, которые в значительной степени самортизировали последствия перестройки. Такими механизмами являются, в частности, реализация предприятиями социозащитных функций; перенесение социальной помощи на уровень местного самоуправления, где стихийно стал реализовываться принцип адресности и адекватной поддержки, сохранение и развитие системы социальных услуг для наиболее нуждающихся (дома инвалидов и престарелых, приюты, социальные центры дневного пребывания, ночлежки и т.п.); развитие социального обслуживания на дому, бесплатные столовые и магазины для ветеранов и малоимущих и многое другое. Важно отметить, что многие специфические социальные институты, характерные для Советского Союза, вполне вписались в рыночные отношения и стали важными механизмами социальной защиты в новых условиях. Хотя есть многочисленные и обратные примеры. Яркой иллюстрацией последнего являются роль и место профсоюзов, абсолютно рыночного по своей природе института, который оказался настолько деформирован социализмом, что и после десятилетия рыночных реформ практически не играет никакой роли в защите социальных прав.

Модернизация социальных механизмов не может проходить без учета сложившейся социальной культуры. Принципиальным является то, что это именно модернизация, а не строительство на пепелище. Хорошим, хотя и печальным примером здесь может служить реформа системы медицинской помощи населению. Перевод массового медицинского обслуживания на страховые принципы привел к фактическому разрушению некогда общедоступного и сравнительно качественного бесплатного здравоохранения. И сегодняшние попытки исправить сложившуюся ситуацию через усиление страховых механизмов и национального проекта также обречены на провал, поскольку объективная реальность больших пространств, плохих дорог, дорогого транспорта создает естественный монополизм районной больницы или сельского медпункта на данной территории. У человека нет иного выбора медицинского учреждения, кроме того, которое находится там, где он живет, как бы плохо там его ни обслуживали.

Развал системы бытовых и рекреационных услуг населению (особенно в сельской местности) не компенсируется рынком. И этих услуг не будет, пока платежеспособность населения не сделает их рентабельными. В этом случае необходимы усилия государства не только по созданию условий роста доходов, но и по экономическому, фискальному и административному стимулированию такой деятельности.

В процессе принятия Федерального закона №122-ФЗ в Государственной Думе, было принято решение о предоставлении получателям льгот права выбирать, получать ли им ежемесячную денежную выплату или “социальный пакет”, предоставляющий собой сохраненные в натуральной форме социальные льготы.

Таким образом, результатом принятия Федерального закона №122-ФЗ стало сохранение системы льгот в натуральной форме; дополнительное, весьма значительное финансирование социальной помощи из бюджетов всех уровней; создание новой системы администрирования социальных выплат; существенное изменение системы управления социальной сферой, связанное с заменой сложившихся механизмов новыми, как правило, значительно усложненными; широкое недовольство общества данной реформой и повышение зависимости регионов от трансфертов и субвенций из федерального бюджета.

Социальная политика, реализуемая с 2005 г., с полным основанием может быть названа финансовой социальной политикой, поскольку затрагивает, прежде всего, систему финансирования социальной сферы, предусматривает значительное увеличение социального бюджета и не касаются структурной модернизации. Необходимо отметить, что увеличение социального бюджета в 2005-2006гг. и бюджетных проектировок на 2007-2008гг. является номинальным и не связано с увеличением доли социальных расходов в федеральных бюджетах.

Главный эффект *нового направления социальной политики* заключается в изменении системы межбюджетных отношений. В соответствии с принятыми законами предусматривается передача с федерального уровня в адрес субъектов большого количества полномочий по оказанию социальной поддержки. Основой финансового обеспечения социальных полномочий субъектов Федерации, большинство из которых являются дотационными, стала финансовая помощь. Основной формой финансовой поддержки (в 2005г.-189,9 млрд. руб.), которые не носят целевого характера и могут быть направленными регионами на реализацию мер по социальной поддержке населения. На принципах софинансирования, представляются субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам (в 2005г.-6,3 млрд. руб.), на осуществление мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (1,7 млрд. руб. в 2005г.), на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла-11 млрд. руб. в 2005г., выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей (4 млрд. руб. в 2005г.), и поддержку ряда других категорий.

Сложившаяся трехуровневая структура власти (федеральный, региональный и муниципальный уровни) и соответствующая им система управления социальными процессами и распределения социальных функций не представляет собой органическое единство социального государства, поскольку происходят пересечение компетенций, несовпадение распределение объемов ответственности и ресурсов, отсутствуют адекватные механизмы учета территориальных социально-экономических особенностей. По данным Е.Ш. Гонтмахера, “долю влияния федерального центра на формирование и реализацию социальной политики сегодня можно оценить в 20%(раньше не менее 90%), региональных властей - 70% местного самоуправления - 10%”. Эти показатели существенно не изменились и после 2005г. Гипертрофированная роль субъектов Федерации не соответствует ни перевернутой пирамиде тоталитарной власти, ни правильной пирамиде демократического общества. Субъект Федерации, с одной стороны, уже в силу межбюджетных отношений не обладает полной социальной субъективностью государства, а с другой - так же как и федеральный центр, не может учитывать реальные особенности каждого географического пункта или домохозяйства.

**1.2 Регионализация и муниципализация социальной политики**

Неадекватность федеральной социальной политики усугубляется осознанием и хорошо объяснимым нежеланием всех уровней власти обеспечить транспарентность бюджетного федерализма. В условиях дефицита средств на всю совокупность социальных трат и Минфин России, и губернаторы, и муниципальные власти заинтересованы в свободе использования целевых социальных трансфертов на текущие потребности. Можно понять губернатора, который тратит полученные из центра на зарплату бюджетникам деньги на ремонт котельных. Он не может допустить замерзание людей и домов зимой. Но в этом случае уже невозможно говорить о целенаправленной социальной политике и социальном федерализме. Это жизнь в условиях чрезвычайного положения, а не система удовлетворения социальных потребностей людей в социальном государстве. Если Российская Федерация последние 15 лет живет в условиях чрезвычайного положения, и из 89 субъектов только 11 являются финансовыми донорами, то невозможно говорить о построении социального государства без решения проблем финансирования единого социального пространства на всей территории.

Существенная дифференциация доходов по географическому признаку, неодинаковая доступность социальной поддержки, разный уровень косвенных налогов для различных территорий не просто нарушают существующие конституционные принципы, но делают невозможным прогрессивное развитие государства и повышение эффективности его социальной политики.

Приходится констатировать, что большинство основополагающих принципов социальной политики существенно деформируются в условиях отсутствия учета территориальных особенностей. И это относится даже к наиболее законодательно обеспеченным общегосударственным стандартам. Например, социальные и трудовые пенсии, даже с учетом повышающих коэффициентов северян, из-за региональной дифференциации цен обладают различной покупательной способностью на разных территориях.

Существующая система регулирования цен на газ ставит в неравное положение жителей. Так, в 2005г. средние тарифы на тепло для газовых котельных составляли 250-300 руб./Гкал, а для жидкостных и твердотопливных котельных на Камчатке или Якутии-2000-5000 руб./Гкал. Система социальных услуг и социальных пособий, обеспечиваемая местными бюджетами, имеет разные возможности в дотационных субъектах и донорах. Бедные в Дагестане в раз менее обеспечены, чем бедные в Москве.

Еще одной важной проблемой *регионализации социальной политики* является то, что необходимые средства, как показывает С. Артаболевский, “чаще всего концентрируются в столицах, административных центрах республик и областей, не доходя до муниципального уровня”, где только и возможен учет действительного положения объектов социальной поддержки.

Система социальных бюджетов в ходе реформ имеет четко выраженную тенденцию передачи все большего количества социальных функций и ответственности на региональный и местный уровни при концентрации доходов на федеральном уровне. Идеология реформ, имеющая выраженную либеральную направленность, сознательно была ориентирована на снижение роли государства в социальной политике и ожидание, что сформировавшаяся рыночная экономика сама по себе создаст механизмы социальной самозащиты и адаптации населения. Это привело к стремлению снизить государственное финансирование социальной сферы и переносу центра тяжести финансирования социальных расходов всех уровней, на доходы и сбережения граждан через механизм целевого аккумулирования средств населения специализированными финансовыми фондами – пенсионными, социального страхования, медицинского страхования и занятости. В 2000г. это стремление обрело форму единого социального налога на фонд оплаты труда.

Перераспределение компетенции и ответственности между структурными уровнями государства началось с ломки сложившейся в СССР системы обеспечения социальных благ и предоставления социальных услуг. В СССР, где основными субъектами удовлетворения социальных потребностей были предприятия и организации, содержащие значительную часть социальной инфраструктуры (жилищный фонд, детские дошкольные учреждения, спортивные и культурные сооружения, школы и рекреационные объекты), существовала жесткая привязка социальной политики к территории и финансовым возможностям.

*Муниципализация социальной сферы* создала новую систему отношений как по вертикали (федерация – регион – муниципальное образование), так и по горизонтали (местные органы власти – предприятие – население). При этом вертикальные отношения стали определяющими, поскольку это, прежде всего бюджетные отношения, а на содержание социальных объектов расходуется каждый шестой рубль консолидированного бюджета. При этом данная нагрузка крайне неравномерно распределяется по регионам. Существует разрыв показателей разных субъектов более чем в 300 раз (табл. 1.1).

Передача всей социальной инфраструктуры в ведение местных органов власти (муниципалитетов) без создания системы обеспечения институциональной и финансовой базы, массовый вывод социальных объектов из общедоступного пользования через приватизацию и отказ от целого ряда социальных гарантий привели к существенному сокращению возможностей удовлетворения социальных потребностей людей, переносу основной ответственности государства на местный уровень, не имеющий финансовых источников. Ситуация стала особенно парадоксальной после принятия Налогового кодекса РФ, который значительно сократил налоговые поступления на муниципальном уровне. Ситуация продолжает усугубляться четко выраженной тенденцией к отставанию роста доходов и заработной платы от роста стоимости социальных услуг. Например, суммарная стоимость услуг ЖКХ по стране за 2002г. увеличилась для населения в 1,7 раза (со 170,6 млрд. руб. до 293,5 млрд. руб.), тогда как фонд заработной платы и доход местных бюджетов возросли в 1,3 и 1,4 раза.

социальный политика муниципализация самоуправление

Таблица 1.1 - Финансирование объектов социальной сферы, переданных на баланс городских бюджетов, в отдельных городах (регионах)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Город (регион)** | **% от местных налоговых поступлений** | **% от суммы федеральной поддержки** |
| Москва | 0,7 | 0,6 |
| Ямала - Ненецкий АО | 3,8 | 3,7 |
| Респ. Башкортостан | 4,1 | 4,0 |
| Ханты-Мансийский АО | 5,8 | 5,6 |
| Санкт-Петербург | 5,8 | 5,6 |
| Нижний Новгород | 7,0 | 6,4 |
| Респ. Калмыкия | 128,8 | 42,9 |
| Респ. Дагестан | 137,5 | 30,5 |
| Костромская обл. | 179,1 | 6,7 |
| Корякский АО | 242,6 | 71,3 |
| Респ. Ингушетия | 250,01 | 53,4 |

Перераспределение полномочий субъектов государственной социальной политики произошло и продолжается при отсутствии нормативов социальных обязательств государства на разных уровнях и их обеспечением из соответствующих бюджетов.

Поскольку уровни развития регионов различны, остро встает вопрос о единых правах дотирования регионов. В настоящее время это дотирование происходит через передачу с федерального уровня в адрес субъектов Российской Федерации средств, необходимых для осуществления их полномочий. Федеральные органы государственной власти наделены полномочиями по установлению порядка разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований. Федеральные органы государственной власти вправе определять основы формирования доходов и осуществления расходов всех уровней. Они определяют порядок установления и исполнения расходных обязательств не только Федерации, но и ее субъектов, если для финансового обеспечения этих расходных обязательств в адрес бюджетов субъектов Российской Федерации предварительно были переданы субвенции из федерального бюджета.

Большое значение здесь смогли бы сыграть единые социальные нормативы как основа объективной оценки положения дел на территории. Также необходимо обеспечить целевое использование трансфертов. Трансферты могут иметь разное назначение: дополнительные средства для выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, при их недостаточности, в местном бюджете, выделение субвенций для поддержания определенного минимального уровня социальной сферы, обеспечение установленных законом выплат и дотаций ЖКХ и др. Цель государства – обеспечение конституционных прав населения на всей территории страны.

Сложившееся в настоящее время положение с распределением социальных функций и ответственности между субъектами социальной политики по уровням вертикали власти и в территориях по горизонтали с очевидностью свидетельствует, что дальнейшее повышение эффективности социальной политики в России требует модернизации межбюджетных отношений и жесткого структурирования единой государственной социальной политики на всем государственном пространстве.

Развитием нового направления в государственной социальной политике России стало провозглашение в сентябре 2005г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным начала реализации четырех национальных проектов: в сфере здравоохранения, образования, строительства жилья и сельского хозяйства. Выбор данных приоритетов объективно обусловлен требованиями экономического развития страны и сам по себе является важным этапом строительства социального государства в Российской Федерации.

Рамки национальных проектов задали систему координат, в которых должна произойти модернизация социальной политики. И не имеет принципиального значения, что данные направления выбраны достаточно произвольно, что в перечень национальных проектов не вошли повышение уровня жизни всего населения, прежде всего за счет повышения заработной платы, борьба с нищетой или улучшение экологии. Важно то, что социальная политика приобрела конкретную направленность.

В то же время реальное значение национальных проектов зависит от того, как определены конкретные цели их реализации, какие механизмы достижения результатов будут предложены, и как они будут осуществляться.

**1.3 Межбюджетные отношения и развитие социальной сферы**

Существующая в России в настоящее время система федеративных отношений не реализует принцип общедоступности социальных благ, деформирует правовую основу социальной деятельности государства (не обеспечивает реальные социальные права). Принятая законодательная база, не учитывающая региональные особенности, не обеспечивает реализацию провозглашенных норм; содержит различные основания социальной защиты, предполагающие перекрестное финансирование и рассогласование прав и ответственности; допускает несовпадение федеральных и региональных норм. Социальные бюджеты не покрывают взятые на себя государством обязательства. Система социальной защиты не обеспечивает требуемый уровень. Предпринимаемые государством меры не достаточны для поднятия благосостояния граждан и, наконец, совершенно не эффективны меры по созданию условий для повышения роли муниципальных образований.

Среди задач межбюджетных отношений в социальной сфере в качестве основных, можно выделить:

* обеспечение и гарантии конституционных прав граждан в области труда, занятости, социальной защиты, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
* улучшение демографической ситуации, снижение детской смертности и смертности граждан в трудоспособном возрасте;
* финансовое обеспечение минимальных социальных стандартов;
* формирование системы доходов, обеспечивающей каждому уровню возможность необходимых расходов;
* обеспечение справедливого распределения доходов и уменьшение их географической дифференциации.

В качестве основы бюджетного федерализма может рассматриваться положение, согласно которому каждый уровень власти должен располагать полномочиями из собственных источников, необходимых для финансирования расходов по возложенным на него социальным обязательствам. В соответствии с этим постулатом финансирование социальной сферы в социальном государстве должно представлять собой распределение ответственности по реализации социальных функций между уровнями власти, принятие и законодательное закрепление государственных социальных стандартов, определение потребностей каждого государственного субъекта социальной политики в финансировании для обеспечения социальных стандартов, относящихся к его компетенции, и предоставление каждому субъекту доступа к необходимым ресурсам и системе доходов.

Следует выделить три основных причины, по которым это не реализуется в Российской Федерации. В условиях переходной экономики проявляется объективная тенденция к централизации власти и концентрации ресурсов наряду со стремлением делегировать ответственность за состояние социальной сферы на нижние уровни власти. На стремление сократить социальные расходы всех уровне не повлиял даже профицит федерального бюджета Российской Федерации последних пяти лет.

Можно согласиться с мнением ряда авторов (Е.Н. Жильцов, Г.А. Ахинов), что в основе распределения социальной ответственности между структурными уровнями власти лежит отнесение социальных услуг к “чистому общественному благу” и “социально-значимым (смешанным) благам”. К “чистому общественному благу” относятся единые федеральные социальные нормы и социальные факторы макроэкономики, связанные с социальной природой самого рынка (обеспечение занятости, возмещение ущерба и т.п.). Обеспечение общественного блага является ответственностью федерального уровня.

Социально значимые блага являются прерогативой региональной власти или органов самоуправления, так как децентрализация обязательств по предоставлению услуг населению позволяет властям максимально полно выявить потребности населения в этих видах социальных услуг и организовать работы по удовлетворению данных социальных потребностей.

В связи с проблемой распределения между уровнями власти социальной ответственности необходимо отметить, что принципы государственного бюджетирования также требуют коррекции.

Принцип распределенной ответственности предполагает, что величина социальных обязательств каждого уровня должна соответствовать полномочиям по обеспечению бюджетных поступлений и специальных сборов. Возможные решения состоят в предоставлении соответствующему структурному уровню власти права самому определять собственные налоговые базы, ставки налогов и вводить местные налоги и специальные платежи.

В этом случае региональные и местные власти стоят перед необходимостью аргументации дополнительного налогового бремени и постоянного учета эффективности социальных программ. Возникает обязанность постоянно объяснять избирателям, что предоставляемые блага важнее, чем сокращение налогов, и имеющиеся финансовые ресурсы расходуются целевым образом. С другой стороны, в случае местных налогов и сборов более очевидной для населения становится связь между количеством и качеством социальных услуг и необходимыми затратами, что способствует развитию гражданской ответственности, открытости власти и демократии. Недостаток данного подхода заключается в нарушении конституционного принципа равных прав и обязанностей для всех граждан, которые подрывает избыточная местная фискальная система.

Другим решением является унификация на федеральном уровне всех налогов и сборов и введение единой нормы распределения доходов между центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением. Такой подход в значительной мере снимает с нижележащих уровней ответственность за невыполнение социальных обязательств, поскольку всегда есть возможность объяснить, что средств было предоставлено недостаточно. Возможность снятия с себя ответственности за некачественные и не в полной мере предоставленные населению социальные услуги возникает и при прямых трансфертах на эти цели в дотационные регионы.

При распределенных налогах и прямых дотациях также е решается проблема равных прав граждан. Экономически более развитые и ресурсные регионы и при равных нормативах распределения налоговых поступлений имеют разные объемы бюджетов и разные возможности для патернализма. Жители Москвы находятся в значительно лучшем положении, чем российские граждане, живущие в других регионах.

В условиях ассиметричной федерации, которой является Россия проведение эффективной социальной неминуемо должно следовать ряду принципов, а именно:

* распределение и законодательное оформление социальных функций по разным уровням государственного управления;
* передача максимального набора социальных функций государства на уровень местного самоуправления;
* распределение консолидированного социального бюджета между структурными уровнями власти в соответствии с распределенной ответственностью по реализации социальных функций и нормативами федеральных гарантий;
* законодательное установление государственных социальных стандартов среднего уровня;
* закрепление за федеральными органами государственной власти ответственности за установление федеральных социальных нормативов и их достижение;
* создание необходимых экономических и административных предпосылок к выравниванию социальных и экономических условий всех регионов.

Необходимо исходить из того, что модель ассиметричной федерации продуцирует не различие коренных прав человека и гражданина на территории тех или иных субъектов Российской Федерации, а лишь различные экономико-правовые механизмы их обеспечения.

**Глава 2. Развитие социальных функций местной власти**

**2.1 Сущность и формы социальных функций местной власти**

Сущность, формы и содержание социальных функций местной власти обусловлены характером общественно-политической и социально-экономической организации общества. Общественные потребности в качественном и своевременном разрешении проблем жизнеобеспечения – продовольственной, топливно-энергетической, экологической и т.п. безопасности, общественном порядке и защите населения, обучения и воспитания молодежи, поддержки пожилых людей, попавших в трудные условия, и др. – явились в прошлом исходной предпосылкой возникновения феномена местной власти.

В территориальной организации общества ее роль двойственная.

Местная власть:

- реализует конституционные права жителей городов, сел и поселков на самоуправление и имеет институциональную форму, а также и соответствующий статус;

- осуществляются полномочия по координации деятельности отдельных граждан, социальных групп и населения в целом, экономических, хозяйственных, этнических, концессионных и других структур, т. е. эта власть проявляется как организационный процесс, в ходе которого члены территориальной общности реализуют функции организации и самоорганизации.

Логика е эволюции в том, что на определенном этапе потребовалась самоорганизация людей в значительно больших масштабах, нежели только в пределах их мест проживания, например государстве в целом. Стала формироваться система его территориального устройства, возникла корпоративная культура разрешения местных проблем – в значительной мере за счет и под ответственность территориальных сообществ.

В перспективе, по мере становления новой модели организации местного самоуправления, развития демократических начал российского общества, включенности жителей городов и районов в практическое разрешение проблем жизнеобеспечения местное самоуправления будет все более проявляться как институт социального обслуживания населения. При этом в развитом виде проявится основное социальное его предназначение – воспитание сопричастности жителей к тому, что происходит в городах, селах и поселках, микрорайонах, отдельных домах, формирование динамичной саморазвивающейся нации. Современное законодательство создает для этого необходимые и достаточные условия.

В предстоящее время существенно увеличится число муниципальных образований, что позволит:

- реализовать принцип территориальной доступности органов местной власти для населения;

- повысить реальную ответственность органов муниципальной власти и работников соответствующих служб за состояние дел в городах, районах, селах и поселках;

- за счет расширения количества избранных в представительные органы власти приобщить больше поселян к практическому разрешению проблем жизнеобеспечения и повернуть тенденции взаимного отчуждения власти и населения.

Совокупность социальных функций местной власти в Российской Федерации можно классифицировать по разным основаниям – по видам деятельности, месту и роли в системе территориальной социально-экономической организации, сочетанию регулирования и саморегулирования, горизонтам стратегирования и т.п.

В предельно широком понимании к социальным функциям института местного самоуправления можно отнести регулирования всех основных видов общественных связей и отношений, воспроизводимых в городах, поселках, селах и других видах поселений, в том числе общественно-политических, экономических, организационных, этно-социальных, конфессионных и т.п. Преимущества такого подхода очевидны, так как позволяют увидеть муниципальное образование как единое и сложное целое, оценить общий вектор развития, основные движущие силы и т.п. При обосновании концепции развития городов и районов это имеет особое значение. Однако очевидны и проблемы. В муниципальных структурах сложилась в основном отраслевая система управления. К тому же в настоящее время пространство активного действия местной власти сводится в основном к сфере бюджетной. Все более проявляющееся противоречие между системными свойствами муниципальных образований и сохраняющимися отраслевыми технологиями управления объективно сдерживает развитие. Например, здоровье граждан города регулируется различными ведомствами и в большей мере зависит от образа жизни конкретных людей, ситуации в семьях, положения в дошкольных учреждениях, школах, вузах, социальных мероприятий, проводимых предприятиями, в том числе новыми экономическими структурами, и т.д. В городской же власти проблемой здоровья предметно и повседневно занимается одна служба, которая выполняет некоторую деятельность, связанную с организацией лечения, т.е. когда здоровье по тем или иным причинам нарушено.

Объективное разделение управленческого труда – по вертикали и горизонтали – делает правомерной отраслевую группировку социальных функций, выделение их конкретных видов в системе государственного регионального и муниципального управления, по своему содержанию преимущественно административного. Это имеет своим следствием использование специфических механизмов регулирования ситуации в образовании, здравоохранении, досуговой деятельности и т.п. в стране в целом исходя из концепции целостности ее социального пространства, минимальных государственных и социальных стандартов, а также и конституционных положений о строительстве социального государства, доступности благ, гарантиях социальной защиты и др.

Управление отраслями социальной сферы имеет то преимущество, что позволяет специализировать менеджмент (менеджмент в образовании, здравоохранении, культуре и т.д.) и посредством этого повысить его эффективность, однако при разрешении относительно частных задач.

Сферная группировка социальных функций оправдана приоритетом территориального аспекта потребностей и интересов населения на местном уровне общесистемной организации. При этом выделяются сферы – организационная, материального производства, духовной деятельности и собственно социальная, понимаемая в узком смысле этого слова.

Социальная, или гуманитарная, сфера в данном контексте – область организационных отношений, связанных с решением местных задач воспроизводства социума, условий и предпосылок развития человека и семьи. В этом ядро и цель управления, а объекты регулирования – группы специалистов сферы образования, медицинские и санитарные работники, занятые в учреждениях спорта, культуры и информации, а также дети, молодежь, родители и пенсионеры.

**2.2 Содержание социальных функций органов местного самоуправления**

Социальные функции органов местного самоуправления сложны и многогранны, связаны с обеспечением условий жизнедеятельности людей в местах их проживания, где все предметно, конкретно и персонифицировано. В этом заключается источник множества проблем, противоречий и трудностей, в том числе при проведении сильной социальной политики – федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

По мере возрастания масштабов и сложности социальных функций потребовалось их соответствующее закрепление за уровнями управления обществом двух видов социального регулирования – федеральным центром, республиками в составе России, областями и краями, автономными образованиями (округами и областью), а также более 11 тысячами структур местного самоуправления.

Такого рода процессы воспроизводятся не только в Российской Федерации, но и во многих других государствах. Это, однако, не означает их некую содержательную унификацию. Наоборот, речь идет о поисках оптимального способа управленческого воздействия. В одних случаях это имеет наиболее высокие результаты при централизации каких-либо функций, в других, наоборот, максимум пользы можно получить при переносе центра тяжести в их осуществлении на региональный и нижележащий уровень организации.

Многолетняя отечественная и зарубежная практика позволила сформулировать принцип субсидарности или выделенной компетентности. Его суть в том, что часть функции по регулированию процессов жизнедеятельности в стране реализуется законодательными и исполнительными органами федерального центра, часть – субъектами Российской Федерации, а часть вопросов переданы для разрешения местными органами представительной и исполнительной власти. Принято, в частности, что вопросы пенсионного обеспечения, высшего образования и др. в основном решаются органами федеральной власти. Проблемы дошкольного воспитания, досуговой деятельности, поддержания санитарного состояния, пожарной безопасности и охраны общественного порядка лучше решать на местном уровне. В соответствии с этим принципом разрешаются также вопросы материального и финансового обеспечения социальных мероприятий.

Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 20036 г. №131-ФЗ к социальным вопросам местного значения, разрешаемых в поселениях, отнесены:

- обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями из социального жилого фонда, осуществление первичных мер пожарной безопасности, сохранение на территории поселений городских (сельских) памятников истории культуры, условий для развития массовой физической культуры;

- организация электро-, тепло-, газо-, водоснабжения жителей поселений, водоотведения, уличного освещения, снабжения населения топливом, ритуальных услуг и содержания мест захоронения и др., транспортного, библиотечного обслуживания, благоустройства, озеленения и санитарной очистки городов, сел и поселков;

- участие в установлении (в соответствии с федеральным законом) опеки и попечительства жителей, предупреждении и ликвидации последствий локальных и местных чрезвычайных ситуаций в границах поселений, планировании застройки, территориального зонирования земель, проведении оценки стоимости земельных участков в границах поселений и др.

К основным вопросам социального характера, подлежащим разрешению в муниципальных районах, отнесены:

- опека и попечительство, организация предоставления дошкольного, начального, общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования (за исключением финансового обеспечения учебного процесса, включая оплату труда педагогических работников, в соответствии с установленными федеральными законами, минимальными общенациональными стандартами качества образования);

- оказание скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родовспоможения.

Аналогичны вышеперечисленным, социальные функции органов власти городских округов. Основные функции, исходящие от органов управления и нацеленные на жизнедеятельность людей – городах и поселениях. Однако, согласно принципу супсидиарности, местная власть в решении одних проблем принимает участие посредством создания условий, в других – соучастием, в третьих – осуществляет контроль, в четвертых – всю организацию дела берет на себя и т.п.

**2.3 Пути развития содержания социальных функций местной власти**

Трансформация содержания социальных функций местной власти происходит под воздействием изменений: в социальной политике государства, бюджетной системе, экономике страны, регионов, городов и районов, а также смены этапов в проводимых в стране реформ.

Немаловажное значение имеет также специфика самих социальных сфер и проводимых мер. Зачастую они не дают немедленных ни материальных, ни собственно социальных результатов. Последние не всегда возможно оценить количественно и еще сложнее – с использованием стоимостных категорий.

Инерционность социальных изменений зачастую вступает в противоречие с преобразованиями экономическими и организационными. Меры социального характера в программах, например, годов и районов зачастую предусматриваются на период избрания главы местной администрации и последние не имеют возможности воспользоваться результатами предпринятых ими усилий, равно как и далеко не будут отвечать за последствия ошибочных действий или бездействия.

Существенное значение имеет вопрос относительно низкой эффективности затрат на социальные мероприятия, которые, по оценкам, в кратное число раз ниже, чем в сфере реальной экономики.

Основные направления позитивных изменений социальной деятельности:

а) усиление их влияния на целостность социального пространства России, критерием которой является ориентация основной части населения на дальнейшее проживание в стране, ее регионах, городах и районах в настоящем будущем;

б) вовлечение населения муниципальных образований в активное разрешение местных проблем жизнеобеспечения, развитие социальной сферы и реального сектора экономики;

в) повышение эффективности осуществления социальных мероприятий в городах, селах и других поселениях посредством формирования развитого рынка социальных услуг, усиления позитивного воздействия социальных факторов на рост экономики, наиболее полного использования в этих целях трудового, интеллектуального и творческого потенциала граждан, изменения организационных форм социальной сферы муниципального сектора экономики – в целях улучшения качества предоставляемых услуг, повышения эффективности и прозрачности использования бюджетных средств.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.) предусмотрены меры по модернизации сферы образования, здравоохранения и культуры. Развитие социальных функций местной власти прогнозируется в результате осуществления следующих основных мер:

1. в сфере здравоохранения – посредством оптимизации сети лечебно-профилактических учреждений и гарантий предоставления населению бесплатной медицинской помощи; формирование механизма защиты прав пациентов и медицинских работников, в том числе позволяющих гражданину осуществлять выбор между государственной и негосударственной системами медицинского страхования, развитие социальной инфраструктуры и др.;
2. в сфере образования – введение новых государственных образовательных стандартов, совершенствование мер по выявлению и поддержке учащихся, проявивших выдающиеся способности по отдельным учебным предметам; обеспечение доступности образования, в том числе посредством новых информационных образовательных технологий; оптимизация сети общеобразовательных сельских школ; использования гибких программ подготовки детей к обучению в школе, формирование эффективного рынка образовательных услуг; интеграция учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, в том числе посредством создания университетских комплексов, введение практики финансирования конкретных образовательных услуг, предоставляемых гражданину с использованием государственных именных финансовых обязательств и др.;
3. в области социально-трудовых отношений и социальной поддержки населения – оптимизация потоков миграции и иммиграции, развитие системы и качества рабочих мест, уменьшение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества, персонификация социальной помощи, укрепление и развитие системы учреждений социального обслуживания семьи и детей и т.п.

**Заключение**

Из приведенного выше анализа следует, что социальная политика в условиях ассиметричной федерации и при значительных различиях в уровнях социально-экономического развития регионов требует дополнительных политических и организационных усилий, связанных с необходимостью усиления демократических принципов федерализма, развитием гражданского общества и консолидации действий всех уровней власти.

К сожалению, можно констатировать, что провозглашенные национальные проекты не направлены на институциональную реформу соответствующих сфер, не имеют четких показателей результатов и сводятся к дополнительному финансированию, хронически недофинансированных в прошлом, отдельных сегментов. При отсутствии конкретных целей не предложены и механизмы содержательной модернизации и повышения эффективности.

Таким образом, нет оснований полагать, что социальные инновации последних лет приведут к существенному изменению социальной ситуации в России. Необходимо осознать, что усиленное финансирование неэффективных механизмов без институциональной модернизации принципиально изменить ситуацию не может.

Переходный характер российской экономики предполагает общественное согласие, оформленное в виде среднесрочной программы социально-экономического развития, сценарных планов предстоящего бюджетного года, целевых правительственных программ относительно конечных и промежуточных результатов реформ, способов их достижения, требуемых ресурсов и возможных рисков. Безусловно, это идеализация общества и власти. Реализация данного требования предполагает единство научных представлений о социально-экономической реальности и оформление этих представлений в идеологию, что практически недостижимо. Однако сценарные планы и среднесрочная программа реально существуют и ежегодно корректируются, на их основе принимаются бюджеты и происходит изменение законодательства.

**Библиография**

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
2. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон ”Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. М., 2003.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. М., 2004.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 22 августа 2004 г. № 133-ФЗ. / Под общ. Ред. Н.А. Волгина, С.В. Калашникова. М.: Изд-во РГАС, 2005.
5. Социальная политика: территориальный аспект // Человек и труд. 2000. № 2,4.
6. Социально ориентированные функции государства и регионов в контексте развития российского федерализма. М.: Институт экономики РАН, 1998.
7. Калашников С.В. Социальный капитал как фактор конкурентоспособности // Социальная политика и социальное партнерство. 2006. № 1.
8. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.) // Российская газета. 2003. 2 сент.
9. Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. М., 1999.
10. Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов: Учебное пособие. М.: Логос, 2001.