

**Г.Н. Григорьянц**

кандидат экономических наук, начальник отдела развития системы социальной защиты Министерства здравоохранения и социального развития РФ

### **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ РЫНОЧНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ**

На протяжении всей истории цивилизованного общества актуальной является проблема социального баланса. Инструментом достижения этого баланса выступает социальная политика.

В 1990-е годы, период начала проведения рыночных преобразований в России, были подвергнуты трансформации не только экономические условия жизни общества, но и социальные механизмы, закладывались основы социального государства. Принятая в 1993 году Конституция нашей страны не только провозгласила Российскую Федерацию социальным государством, но и определила направления социальной защиты и закрепила основные социальные гарантии граждан.

В этот период была сформирована правовая база основных секторов социальной сферы, заложены основы законодательного регулирования социально-экономического положения отдельных категорий населения (пенсионеров, беженцев, инвалидов, пожилых граждан, вынужденных переселенцев и другие). Одновременно с этим шло формирование новых элементов в социальной инфраструктуре, возникли неизвестные прежде учреждения социального обслуживания граждан, появились современные социальные технологии. Стали развиваться новые отрасли знаний и деятельности, такие как: социальный менеджмент, социальная работа, социальная психология; появились новые профессии (социальный работник, социальный психолог, специалист социальной работы), в ряде учебных заведений по ним была организована профессиональная подготовка специалистов. Произошла передача части объектов социальной сферы, принадлежащих предприятиям, органам исполнительной власти регионов и местного самоуправления. Не справившиеся с первой волной рыночных преобразований предприятия, поставленные в условия выживания, были вынуждены отказываться от содержания объектов социальной сферы.

Произошедшие изменения в социальной сфере позволили в определенной мере уменьшить негативные последствия экономических преобразований, снизить накал социальных проблем, но не преодолеть их окончательно. Многие социальные обязательства, которые в это время государство приняло на себя, ввиду их финансовой необеспеченности оказались невыполненными. Предоставляемые льготы и гарантии отдельным категориям населения, предусмотренные в законодательстве о социальной защите ветеранов, инвалидов, жителей Крайнего Севера, военнослужащих, семьей с детьми, не выполнялись в полном объеме, так как не соответствовали экономическим возможностям страны. В первой половине 1990-х годов это происходило на фоне ухудшения демографической ситуации в стране, увеличения официально зарегистрированной и общей безработицы. Нарастала скрытая безработица на предприятиях, так как выбранная хозяйствующими субъектами модель приватизации сдерживала высвобождение работников. Наряду с явным отрицательным значением, это явление в тот период имело и положительные последствия. Расширение масштабов неполной занятости работников на предприятии, выразившееся в переводе их на неполное рабочее время, было тактическим шагом, позволившим не допустить массового выхода людей на открытый рынок труда, который не был готов к этому. В то же время проблема «загонялась внутрь», сохранение на предприятии излишней численности работников не позволяло проводить модернизацию экономики и интенсивно переводить производство на рыночные рельсы. Рыночные механизмы, «посеянные» на российскую почву, явно пробуксовывали.

Такая ситуация снизила доверие населения к правительству страны и послужила источником социальной напряженности в обществе. Если первая волна забастовочного движения пришла на 1990–92-е годы, период начала рыночных преобразований, то вторая отмечается в 1995–97-х годах. В этот период в забастовках приняли участие работники целого ряда отраслей материального производства (угольная, лесная, горно-металлургическая, атомная, текстильная) и бюджетной сферы. Кроме того, ухудшение социального положения населения вызвало такую акцию протеста, как пикетирование здания Правительства Российской Федерации, которая приняла межотраслевой характер.

В этой связи встал вопрос о реформировании отраслей социальной сферы. В частности, отработывались новые подходы к трудовым отношениям, развитию практики социального партнерства, было положено начало пенсионной реформе, основанной на переходе к радикально новым принципам пенсионной системы.

Однако августовский кризис 1998 года породил новые проблемы, в результате чего основной акцент в социальной политике был вынужденно сделан на погашение задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, пенсиям, детским пособиям, на поддержку работы учреждений социальной сферы.

Улучшение экономической ситуации в 2000-е годы позволило вновь вернуться к проведению реформ в социальной политике и деятельности социальных учреждений. В этот период происходит отработка подходов к кредитованию семей для приобретения жилья, предоставлению жилищных пособий, организации адресной социальной поддержки. Создается необходимая нормативная база для реализации федеральных законов «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи», заложивших правовую основу для использования прожиточного минимума при осуществлении мер социальной защиты населения. Установление величины прожиточного минимума в регионах предусматривает вступление в силу норм ряда федеральных законов, реализация которых непосредственно связана с социальной поддержкой и оказанием социальной помощи населению.

В самом начале 2000-х годов было положено начало кардинальному решению проблем эффективного использования бюджетных средств в социальной сфере, созданию рынка социальных услуг. Формирование тенденций к росту российской экономики позволило усилить социальный вектор в государственной политике. Была поставлена задача обеспечения эффективности социальной помощи малоимущим семьям и социального обслуживания населения, повышения качества предоставляемых социальных услуг, обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р).

Кроме того, появилась возможность решения вопроса о повышении минимальной заработной платы и законодательного закрепления положения о том, что ее размер не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека (статья 133 Трудового кодекса). Рост производства в ряде отраслей экономики позволил достичь реальных результатов от усиления внимания к проблемам оплаты труда. Политика в области заработной платы была направлена на обеспечение последовательного повышения государственных минимальных гарантий в области оплаты труда. В течение 2001–2003-х годов минимальный размер заработной платы повышался

четырежды, что позволило повысить соотношение между минимальным размером оплаты труда и величиной прожиточного минимума в два раза.

Поставлен вопрос о пересмотре социального законодательства и разработке Социального кодекса, работа над которым уже началась. К началу нового тысячелетия, с накоплением определенной практики реализации социального законодательства, была противоречивость отдельных положений, слабость механизмов их реализации, неадекватность рыночным условия функционирования экономики. В конечном итоге это приводило к неэффективности их использования, снижало уровень социальной защищенности граждан.

Несмотря на очевидные достоинства действующего социального законодательства, оно не отвечает требованиям современного состояния и развития общества. Во многом законы носят декларативный характер, большинство норм являются отсылочными, в ряде случаев к нормативным актам, которые еще не приняты, и, как следствие, не имеют прямого действия.

Существующие положения социального законодательства во многом порождают иждивенческие настроения. Определенные сложности вызывает применение на практике отдельных положений законов, направленных на регулирование отношений в области социальной защиты населения.

Определена демографическая стратегия развития российского общества. В 2001 году была разработана и одобрена Правительством Российской Федерации Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года, в которой сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации в области народонаселения, и План первоочередных мероприятий по ее реализации. В Концепции особое значение придается укреплению института семьи как базового элемента государства, в котором, по сути, обеспечивается и сохраняется потенциал развития общества. Важными составляющими этой деятельности являются:

- оказание социальных услуг семье;
- обеспеченность жильем, особенно молодых семей;
- государственная поддержка семей с детьми;
- охрана репродуктивного здоровья населения.

И наконец, было положено начало проведению масштабной работы по перераспределению полномочий в социальной сфере между федеральными, региональными органами власти и местным самоуправлением. Работа эта началась в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений

и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (№ 95-ФЗ от 4 июля 2003 года) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ от 6 октября 2003 года).

Одна из причин необходимости проведения данной работы – нечеткость в разграничении полномочий между уровнями публичной власти. Данная проблема имеет прямое отношение к одному из важных направлений деятельности государства – социальному обслуживанию населения.

Основная часть противоречий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации сосредоточена в сфере межбюджетных отношений. В их числе: чрезмерная централизация финансовых потоков на федеральном уровне; несбалансированность между расходными обязательствами и доходными источниками бюджетной системы; нестабильность распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, размывающая ответственность органов публичной власти перед населением; отсутствие законодательно установленных критериев и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и особенно органов местного самоуправления, крайне ограниченными формальными (законодательно установленными) полномочиями по формированию своих доходов и расходов формирует целый ряд негативных последствий. А это замедляет темпы проведения социальных реформ и, в частности, совершенствования социального обслуживания населения и развития системы социальной защиты.

Это, ко всему прочему, оборачивается недостатком ответственности за проведение на местах рациональной социальной политики, увеличивает нагрузку на федеральный бюджет.

Нельзя не отметить и то, что в течение последних трех-четырёх лет предпринимались определенные шаги по преодолению данной ситуации. Среди них можно назвать:

- установление возможности приостановки (отмены) действия законом о бюджете решений, не обеспеченных источниками финансирования;
- перевод в денежную форму ряда льгот по оплате жилья и коммунальных услуг военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов;

- создание Фонда компенсаций;
- создание Фонда софинансирования социальных расходов;
- изменение распределения доходов от федерального налога на прибыль организаций и другие.

Несмотря на ряд позитивных тенденций, фундаментально проблема разграничения полномочий на долгосрочной основе между органами исполнительной власти разных уровней полномочий и адекватного им финансового обеспечения оставалась нерешенной. Обновление законодательства о разграничении полномочий позволяет сделать прорыв в этом направлении.

Смысл нового закона о местном самоуправлении заключается в проведении реформы на местном уровне. Этот институт самоорганизации населения играет важную роль в реализации социальных гарантий для граждан. Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В тоже время Конституция допускает использование административной инфраструктуры местного самоуправления для осуществления государственной политики. В соответствии с Конституцией, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Нововведения федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» касаются структуры и функций органов местного самоуправления, а также межбюджетных отношений, формирования доходных и расходных полномочий местного уровня.

Обновленное законодательство по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местным самоуправлением вызвало очень много вопросов. В этих условиях закономерно встает вопрос и о функционировании системы социальной защиты. Предстоит большая нормотворческая работа, предусматривающая внесение изменений и дополнений в правовые акты, обеспечивающие выполнение этих законов. Такая работа уже началась.

Реализация этого законодательства потребует отработки четкого механизма взаимоотношений между местными и федеральными бюджетами, а также определения роли федеральных и региональных органов власти в проведении социальной политики, отработки механизма передачи полномочий. Разграничение полномочий между уровнями власти должно быть проведено

таким образом, чтобы обеспечить оптимизацию использования государственных ресурсов, способствовать привлечению других финансовых источников, всех структур гражданского общества к решению социальных проблем в интересах граждан – потребителей социальных услуг.

Все это потребует большой организационной, методической и разъяснительной работы.