

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

© 2011 г. Н. А. Бердник

*Технологический институт Южного федерального университета в г. Таганроге*

*Рассмотрена социальная политика в России в динамике. Изучены желательные сферы и направления эффективного участия государства в решении социальных проблем в области государства, гражданского общества и бизнес-структур.*

Ключевые слова: *социальная политика; государственная социальная политика; инструменты государственного регулирования социальной политики; социальные проблемы региона.*

*Social policy in Russia is considered as a dynamic process in the article. Some desirable spheres and directions, in which the government can efficiently solve the social problems, such as the state, civil society and business structures, are also examined.*

Key words: *social policy; the state social policy; tools of social policy state regulation; region's social problems.*

В современных условиях хозяйствования актуальной задачей становится изучение и обоснование новых форм и методов реализации социальной политики, соответствующих объективным законам рыночного хозяйства, как на государственном уровне, так и на микроуровне.

Социальная политика государства определяется как его деятельность по удовлетворению социальных потребностей людей. Являясь обобщенным понятием, концепт социальной политики допускает разные уровни конкретизации по набору субъектов, институтов и целей. Таким образом, социальную политику можно определить как деятельность государства и других общественных институтов, направленную на прогрессивное развитие социальной сферы, совершенствование условий, образа и качества жизни людей, обеспечение определенной части их жизненных потребностей, оказание гражданам необходимой социальной поддержки, помощи и защиты.

Социальная политика, являясь составной частью внутренней политики государства, призвана обеспечить расширенное воспроизводство населения, гармонизацию обще-

ственных отношений, политическую стабильность, гражданское согласие. Социальная политика реализуется через государственные решения, социальные мероприятия и различные программы. Именно она обеспечивает взаимодействие всех сфер жизнедеятельности общества в решении социальных проблем, проявляя свои свойства: универсальности (всеохватывающий характер воздействия социальной политики на все стороны социального воспроизводства людей); включенности (возможность проникать во все сферы жизнедеятельности) и атрибутивности (способность сочетаться с любыми общественными отношениями, общественными феноменами и сферами).

Государственную социальную политику, сложившуюся в России в 1990-х годах, можно охарактеризовать как пассивную, так как центр реформаторских усилий был направлен на финансово-экономическую сферу. В результате на социальном поле можно выделить как наличие остатков отдельных элементов советской социальной политики, особенно в области образования, здравоохранения и культуры, так и определенные рыночные новации: проверка нуждаемос-

ти, введение страховых начал в пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание, единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы, переход от страховых взносов к единому социальному налогу (ЕСН), развитие неформальных платежей. При этом из-за бюджетных сложностей государство было вынуждено резко уменьшить финансирование социальных программ. Население в значительной степени перешло на самообеспечение за счет неформальной занятости и ведения натурального хозяйства. В этих условиях говорить о наличии какой-либо целевой социальной политике не представляется возможным.

С 2000 года произошли значительные изменения в социальной политике государства, что было обусловлено:

— во-первых, обозначившимся экономическим ростом сначала в сырьевых, а затем и перерабатывающих отраслях;

— во-вторых, ростом усредненных показателей доходов населения;

— в-третьих, началом очередного этапа реформ новым политическим руководством страны, в том числе пенсионной реформы и реформы системы социального страхования.

Можно выделить следующие макроэкономические, микроэкономические и институциональные инструменты государственного регулирования социальными процессами, характерные для рассматриваемого периода:

— финансирование объектов социальной сферы (жилищное строительство, медицина, наука, культура и т. д.); облегчение налогового пресса тем субъектам инвестирования, которые осуществляют инвестиционные вложения в производство, способствуют решению проблемы увеличения занятости, создавая новые рабочие места;

— освобождение от налогообложения той части доходов, которая идет на благотворительные цели или на поддержку мало обеспеченных слоев населения;

— привлечение средств населения для финансирования социальных инвестиций;

— создание инвестиционной инфраструктуры, повышение заинтересованности со стороны бизнеса путем предоставления государственно-коммерческих гарантий;

— привлечение иностранных инвестиций, которые несут с собой современные

технологии, следовательно, повышение производительности труда, создание новых социально-привлекательных рабочих мест с высоким уровнем оплаты, опыт управления и т. д.

Однако данные изменения не привели к системным сдвигам в социальной политике, поскольку мотивами социальных реформ в большей степени являлись приоритеты макроэкономической политики и потребности финансовых рынков, чем реальные социальные проблемами и нужды социальной сферы. По мнению В. Н. Якимца, Е. Ш. Гонтмахера и ряда других экономистов [1; 2; 4; 6; 7], такое смещение приоритетов было обусловлено следующими причинами:

1. Социальные реформы так и не стали приоритетными в деятельности государства. Основное внимание уделялось поддержанию финансовой стабильности (снижение инфляции, формирование профицитного бюджета), реформе естественных монополий, де бюрократизации экономики. Единственным социальным направлением являлась пенсионная реформа.

2. Отсутствие четких разграничений полномочий в сфере социальной политики и ее финансового обеспечения между различными уровнями государственной власти и местным самоуправлением.

3. Неготовность в силу собственной слабости отдельных институтов гражданского общества: неправительственных организаций, профсоюзов, объединений работодателей к формированию собственных конструктивных предложений в сфере социальной политики.

4. Слабость экспертного сообщества из-за отсутствия притока молодых кадров, которые предпочитают заниматься финансовыми и экономическими вопросами, а также косность системы высшего образования, не готовящей специалистов по социальной политике.

5. Чистый популизм политических партий, органов законодательной власти, деятельность которых в сфере социальной политики сводилась только к требованиям радикального повышения зарплат, пенсий, пособий, объемов финансирования образования, здравоохранения, культуры.

6. Отсутствие полноценного диалога

между государством и бизнесом в вопросах формирования социальной политики, что предопределило слабость идей и отсутствие конструктивных предложений.

Вышеперечисленные причины не позволили сделать социальную политику 1990-х годов прошлого века осмысленной, что свидетельствуют о неразработанности концептуальных подходов к формированию современной социальной политики. Однако наметившиеся тенденции разработки стратегий социально-экономического развития регионов, основанные на формировании долгосрочной социальной политики, позволяют говорить о существенной активизации «человеческого фактора» как неперемного условия общественного и экономического прогресса, социального благополучия.

В этом процессе государство должно оставаться основным фактором в сфере социальной политики и нести основную ответственность за ее эффективность и перспективы развития. Важно соблюдать баланс между интересами бизнеса и социальными интересами региона.

Анализируя и обобщая опыт решения социальных проблем на примере стран Западной Европы, рассмотрим желательные сферы и направления эффективного включения государства в решение социальных проблем региона и не ущемляющие интересы бизнеса [3; 5; 8].

1. Законопроектная работа — разработка соответствующих документов, их принятие и контроль их реализации. При этом неперемным условием подготовки проектов законов, решений исполнительной власти должно быть консультирование с представителями гражданских (неправительственных) организаций, в том числе представляющих интересы бизнеса, и экспертного сообщества. Для такого рода действий государство должно выработать специальные регламенты, являющиеся обязательными для исполнения в работе властных структур. Аналогичный подход должен быть и при контроле реализации введенного в действие законодательства. Это позволит, во-первых, стимулировать становление институтов гражданского общества и, во-вторых, обеспечить исполнение действующих законов.

2. Мониторинг ситуации в стране, в том

числе в социальной сфере, проводящийся не только по части статистики, но и (что не менее важно) в области общественного мнения. На этой основе государством выявляются общенациональные и региональные приоритеты, разрабатываются и финансируются федеральные (региональные) целевые программы.

3. Финансирование общенациональных (а для региональных властей — региональных) программ. Например, на федеральном уровне — это борьба со СПИДом, туберкулезом, другими социальными заболеваниями. На региональном — обустройство мигрантов, бездомные дети и прочие. Особенностью такого рода программ может быть их совместное финансирование с бизнес-сообществом, для чего необходимо выработать специальные регламенты и процедуры, выявляющие экономический интерес собственников предприятий в такого рода проектах и не допускающий произвола (давления) властей в отношении бизнеса.

4. Распределение налоговых поступлений, прежде всего, в пользу местного самоуправления (муниципалитетов).

5. Государству следует обеспечить равный, максимально строгий и эффективный контроль выполнения всеми субъектами рынка социальных и иных фискальных обязательств, установленных законом.

6. Государственным структурам всех уровней следует отказаться от методов прямого или косвенного принуждения бизнеса к выполнению социальных обязательств сверх законодательно установленного уровня. Для полноты эффекта такой отказ должен быть зафиксирован публично, на уровне официальной политики.

7. Государству следует способствовать развитию деловых практик и обычаев социального инвестирования сверх обязательного уровня. Этого можно достичь путем создания и поощрения «добровольной моды» на социальную активность, продвижения механизмов общественного признания социальной активности бизнеса.

8. Государству следует прилагать усилия по формированию благоприятного общественного мнения по отношению к российскому бизнесу и его конструктивной роли в общественно-экономическом развитии России.

9. Государству следует оказывать активную и системную поддержку развитию институтов гражданского общества, в первую очередь, путем создания эффективных механизмов финансирования гражданских инициатив, в том числе через создание системы независимых государственных и негосударственных агентств, осуществляющих грантовую деятельность.

В свою очередь, на деятельность бизнес-структур (корпораций) также должны налагаться определенные обязательства, обеспечивающие их включенность в решение социальных проблем:

1. Предпринимательские структуры должны безусловно, честно и в полном объеме выполнять социальные обязательства, установленные законом. Корпорации должны принять и поддержать возможное ужесточение государственного контроля точного соблюдения установленных обязательных норм.

2. Корпорациям следует оказывать содействие государственным органам в совершенствовании законодательных норм, регулирующих социальные обязательства бизнеса.

3. Корпорациям следует стремиться расширять сложившийся круг ключевых стейкхолдеров (государство, собственники, персонал), добавляя акцент на слабо вовлеченные стороны — местные сообщества, общественные объединения, деловых партнеров и т. п.

4. Корпорациям следует стремиться к установлению партнерских отношений с другими компаниями, общественными и гражданскими организациями, государственными структурами с целью выработки коллективных системных подходов к корпоративной ответственности.

5. Корпорациям следует рассмотреть пути формализации раскрытия информации о своей социальной активности, например, через механизм социальной отчетности.

Очевидно, что реализация этих мероприятий потребует тесного и равноправного сотрудничества власти с гражданским обществом и бизнесом, развития собственной инициативы и предпринимательства. В этом заключен огромный потенциал для решения социально-экономических проблем территории.

Однако в плоскости социального партнерства государства, гражданского общества и бизнеса объективно существует ряд проблем:

— недостаточное развитие институтов гражданского общества, на которые может и должна опираться власть — от местной до государственной — при выработке решений и проведении общественно-экономических преобразований;

— отсутствие практики комплексного подхода к рыночным преобразованиям;

— слабое использование местных ресурсов развития, связанное с недостаточным развитием в регионах современного рыночного подхода к ресурсам;

— отсутствие представлений об устройстве социальной сферы, о направлениях и моделях ее реформы;

— «неравномерность» организаций трех секторов: государства, гражданского общества и бизнеса, их неравные возможности;

— недостаточная информированность организаций одного сектора о возможностях, сильных сторонах и проблемах других;

— взаимное недоверие, предвзятость оценок (часто в сочетании с неадекватной самооценкой), закрытость механизмов принятия решений и распределения ресурсов для государства, «коммерческая тайна» в бизнесе, недостаточно высокий уровень профессионализма гражданского общества, что препятствует партнерству;

— низкий уровень проектной культуры, особенно в секторе «государство»;

— неразвитость правовой среды, низкий уровень правосознания, несоблюдение законов.

Для повышения инвестиционной активности требуется создание в стране благоприятного инвестиционного климата. Усилия государства, которое должно сыграть первостепенную роль в этом процессе, заключаются в осуществлении целого ряда стимулирующих мер экономического, политического и социального характера.

Все эти меры при их грамотном осуществлении должны будут способствовать улучшению социального положения населения страны, улучшению его благосостояния и повышению качества жизни, что и является одной из главнейших задач государства.

### Литература

1. Гонтмахер Е. Ш. Российская социальная политика как сфера взаимной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества. // Социальная политика, экспертиза, рекомендации, обзоры. — Электрон. журн. — 2004. — №1. — Режим доступа: <http://spero.socpol.ru/arkhiv.shtml#N1>, свободный. — Загл. с экрана.

2. Грицына В., Курнышева И. Особенности инвестиционного процесса. // Экономист. — 2000. — №3. — С. 8–19.

3. Зубаревич Н. В. Социальное партнерство в регионах: Как учитывать интересы крупного бизнеса? // Доклад в Московском Центре Карнеги. — М., 2003. — С. 5–17.

4. Ильшев А. М., Гольмакова Л. В. Региональный механизм управления инвестиционно-строительным комплексом в условиях кризиса. // Региональная экономика. — 2009. — №10. — С. 18–27.

5. Чернова О. А. Анализ содержания Программ социально-экономического развития депрессивных шахтерских территорий:

институциональный аспект. Проблемы регионального и муниципального управления развитием шахтерских территорий: материалы международной научно-практической интернет-конференции. / Под общ. ред. Т. В. Карпенко, Д. В. Оляничка. — Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2010. — С. 71–83.

6. Якимец В. Н. Технологии и механизмы межсекторного социального партнерства в России. // Россия: тенденции и перспективы развития. / Вып. 2. Отв. ред. Ю. С. Пивоваров и др. — М.: ИНИОН РАН, Отд. общественных наук РАН, РАГС при президенте РФ, Научно-экспертный совет при председателе Совета федерации РФ, 2007. — С. 449–454.

7. Якимец В. Н. О переформатировании подхода к социальной справедливости в современной России. // Демократия и управление. Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии (СП-РАПН). — 2007. — №1 (3). — С. 45–46.

8. Schultz T. P. Human capital investment in women and men: Micro and macro evidence of economic returns. — San Francisco, 1994.

Поступила в редакцию

14 января 2011 г.



**Наталья Анатольевна Бердник** — ассистент кафедры экономики Факультета управления в экономических и социальных системах Технологического института Южного федерального университета в г. Таганроге, аспирант кафедры экономики ТТИ ЮФУ.

**Natalia Anatolievna Berdnik** — assistant lecturer of the Economy department, Southern Federal University's Technologic Institute in Taganrog, faculty of Managing the Economic and Social Systems. Postgraduate student of SFU TTI Economy department.

347904, Ростовская обл., г. Таганрог, ул. Газовая, д. 25, кв. 7  
25 Gazovaya st., app. 7, 347904, Taganrog, Rostov reg., Russia  
Тел.: +7 (904) 44-715-44; e-mail: n.a.berdnik@mail.ru