ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Экономическая политика

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Петр Алексеевич ЖДАНЧИКОВ

кандидат экономических наук, заведующий отделом,
Институт социальной политики и социально-экономических программ НИУ ВШЭ,
Москва, Российская Федерация
peters8@yandex.ru

История статьи:
Принята 10.11.2015
Принята в доработанном виде 09.03.2016
Одобрена 17.05.2016

УДК 338.222
JEL: H51, H52, H53, H55

Ключевые слова: селективная социальная политика, патернализм, региональная конкуренция, общесистемные проблемы, территориальные проблемы

Аннотация

Предмет. В ходе планирования и реализации региональной социальной политики неизбежно возникает ряд проблем, решение которых связано с оценкой экономических причин сложившейся ситуации и выработкой механизмов повышения эффективности принимаемых решений. В России закрепился вариант с доминированием признаков патерналистского типа социальной политики, порождающей типичный набор социальных проблем в регионах. При этом основной проблемой является неэффективная модель финансирования социальных программ. Выход усматривается в использовании региональной социальной политики конкурентного типа.

Цели. Исследование типа региональной социальной политики, реализуемой в Российской Федерации, и возникающего при этом предметного множества социальных проблем, включая финансирование социальной сферы.

Методология. С помощью методов сравнительного анализа и организационно-правового моделирования проанализированы различные аспекты возникновения и преодоления региональных проблем социальной политики.

Результаты. В работе представлено описание концептуальных основ и экономико-организационных принципов современной социальной политики регионов в тесной взаимосвязи с сопутствующим множеством социальных проблем. Проанализирована схема учета социально-экономической специфики регионов посредством типологизации последних по ряду факторов. Результаты типологизации приводят к возможности разделения совокупности регионов на несколько групп, которые можно ранжировать по принципу успешности.

Выводы и значимость. Сделан вывод о преобладании в Российской Федерации региональной социальной политики патерналистского типа, в результате чего сложилась действующая система финансирования социальной сферы. Проведена классификация комплекса региональных проблем социальной политики, характерных для данного типа отношений, и намечены основные направления их решения.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2015

Региональная социальная политика представляет деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленную на решение социальных проблем региона, создание условий для жизнедеятельности населения, удовлетворение социальных потребностей, учет интересов, обеспечение прав и гарантий, предоставление социальных услуг. Целью социальной политики является регулирование и согласование интересов для устойчивого сбалансированного развития и достижения общественного согласия [1].

Несмотря на существенные региональные различия, государство является единым территориально-политическим комплексом. Это обстоятельство предполагает выделение общих сущностных свойств на всем его пространстве и на всех уровнях власти [2, 3].

Одной из задач действующей социальной политики является формирование единого социального пространства в целях сглаживания межрегиональных различий.

Территориальный характер развития социальной сферы при проведении социальной политики делает необходимым учет относительной региональной самостоятельности. В период перехода к рыночной экономике значительно уменьшилось влияние федерального центра на реализацию социальной политики на местах. Одновременно усилилась определяющая роль региональных властей [4]. Особое значение в проведении государственной социальной политики на современном этапе играют указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012, которыми в составе первоочередных задач предусматривается создание системы независимой оценки качества социальных учреждений. Это позволит увязать их

финансирование с результатами работы и провести эффективную оптимизацию бюджетной сети [5, 6].

Совокупность региональных проблем современной социальной политики представлена достаточно широким кругом вопросов, нуждающихся в систематизации и ранжировании по степени сложности реализации, масштабности и приоритетности [7–10]. Структурно-функциональная схема региональных проблем социальной политики представлена в виде матричной модели, изображенной на рис. 1.

Весь комплекс региональных проблем социальной политики можно условно разделить на общесистемные и территориальные. К общесистемным проблемам можно отнести негативные последствия мирового финансового и экономического кризиса, миграционный отток трудоспособного населения, осложнение демографической ситуации, десинхронизацию рынков труда и образовательных услуг. К территориальным проблемам относятся внутрирегиональная асимметрия социально-экономического развития, необеспеченность перспективных инвестиционных проектов необходимыми кадрами, отраслевая и территориальная дифференциация населения по уровню жизни, возрастание инфраструктурных ограничений социального роста и снижение его качества. Отличительной чертой современного этапа развития ситуации является превалирование общесистемных проблем над территориальными. Это связано главным образом с резким ростом финансовой задолженности и проблемами на рынке труда [11].

Общесистемные направления социальных реформ сами по себе имеют региональные аспекты. При этом можно предположить, что существуют определенные параметры регионов, которые должны учитываться при принятии на федеральном уровне решений о реформировании социальной сферы. Эти параметры и связанные с ними проблемы могут дифференцироваться по различным отраслям социальной сферы.

Группировку проблем, возникающих в процессе проведения социальной политики в регионах, удобно также проводить в соответствии с предметной классификацией социальной политики, предложенной, в частности, в работе [12] и охватывающей четыре сектора жизни общества, включающие демографические процессы, труд и занятость населения, личные доходы и социальную инфраструктуру.

Совмещение отраслевых и предметных признаков в составе матричных информационных моделей позволяет, с одной стороны, выявить наиболее характерные проблемные области региональной социальной политики, а с другой – определить состав мер по выходу из сложившейся ситуации (рис. 2).

Анализ социальных проблем в указанных предметных областях позволяет провести региональную типологизацию Российской Федерации по уровню политической проблематики в области проведения государственного воздействия на параметры социального развития регионов. В зависимости от типа регионов можно планировать проведение соответствующей социальной политики на данной территории.

Схематически проведение указанной процедуры можно представить формулой:

$$R_i = \frac{1}{i} \sum_{j}^{n} R_{ij} ,$$

где R_{ij} – ранг j-го показателя i-го региона;

R_i – суммарный усредненный ранг i-го региона;

$i = 1...k$ – номер региона;

$j = 1…n$ – номер показателя.

Примером подобной типологизации может служить результат ранжирования регионов по усредненной величине таких показателей, как естественный прирост населения, сальдо миграции, уровень безработицы, численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, ввод в действие жилья. Исходные данные для проведения расчетов по приведенной формуле, результаты ранжирования по каждому из выбранных показателей и итоговый рейтинг регионов группируются в табличной форме, фрагмент которой представлен в табл. 1. Схема проведения расчетов включает ранжирование значений показателей в направлении уменьшения успешности результатов, рейтингование регионов по результатам ранжирования с присвоением порядковых баллов, вычисление среднего балла по каждому региону и ранжирование регионов по значению среднего балла. В результате определяется итоговое положение каждого региона в рейтинге на основе усредненной оценки по всем показателям, характеризующим социально-экономическое положение в регионе. В дальнейшем для

определения сходных групп регионов с различной степенью оценки социальной ситуации в отношении всей региональной совокупности проводится процедура кластерного анализа, результаты которой представлены в табл. 2.

На индексной карте (рис. 3) отражены неблагополучные области, затрагивающие свыше 70% территории России и охватывающие субъекты Центрального, Северо-Западного, Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов.

Основной перечень проблем финансирования мероприятий социальной политики включает сокращение бюджета на социальное воспроизводство, необходимость учета негативных последствий при формировании бюджета, уменьшение доходной части бюджетов, необходимость пересмотра бюджетного правила и сроков бюджетирования, сокращение бюджетной поддержки рынка труда, уменьшение бюджета на социальные нужды.

Социальная политика в России может быть определена как государственно-патерналистская, в которой государство играет всеобъемлющую роль.

При переходе к рыночной экономике это обстоятельство предопределило возникновение множества проблем в области социальной политики, проводимой российскими правительственными структурами разных уровней, и в значительной степени обусловило финансовый характер большинства из них [13]. Проблема финансирования мероприятий социальной политики закономерно выдвигается на первый план в условиях ухудшения социально-экономического развития страны в период падения цен на нефть, ослабления курса рубля и применения международных санкций.

Общая характеристика финансового состояния экономики регионов в 2015 г. свидетельствует о том, что 75 регионов являются должниками (в 2014 г. их было 77). Присоединение Крыма и образование дополнительных двух субъектов Федерации не изменило к лучшему финансово-экономическое положение других регионов вследствие отвлечения финансовых ресурсов на новые направления.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, на 01.08.2015 региональный долг (без учета долга муниципальных образований) составил 2 128 млрд руб., из которых около 38% приходится на кредиты банков, 36% составляют бюджетные кредиты и 20% – ценные бумаги (рис. 4). Структура долга отличается от структуры финансирования бюджетного дефицита региональных бюджетов в 2012, 2013 и 2014 гг. прежде всего высокой долей бюджетных кредитов, что создает впечатление об их неоправданной доступности, которые не рассматриваются регионами и федеральным центром как долги, подлежащие безусловному погашению, и подвергаются систематической реструктуризации.

При формальном выполнении бюджетных норм, ограничивающих соотношение долга и налоговых и неналоговых доходов, задолженность регионов неуклонно растет, концентрируясь в группе субъектов, слабых в финансовом отношении. Эти регионы с относительно низким объемом доходов на душу населения не имеют возможности и практического опыта выхода на облигационные рынки и вынуждены прибегать к дорогим банковским кредитам. Эти же регионы оказываются в возрастающей зависимости от федерального центра из-за растущей потребности в бюджетных кредитах [14]. Растущее долговое бремя регионов приводит к необходимости первоочередного возврата банковских долгов в ущерб финансированию социальных программ.

Таким образом, финансирование социальной сферы регионов в значительной степени тормозится ростом их задолженности. Для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов потребуется проведение мер по оптимизации бюджетных расходов регионов.

При проведении анализа проблем социальной политики в области пенсионного обеспечения основной перечень проблем включает необходимость сохранения уровня пенсионных выплат в условиях инфляции, нехватку средств пенсионного фонда, снижение реальных пенсионных доходов, сокращение строительства и реконструкции домов престарелых.

Проблемы пенсионного обеспечения в регионах Российской Федерации носят общесистемный характер, поскольку они связаны с деятельностью Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), который является государственным внебюджетным фондом и создан для государственного управления средствами пенсионной системы и обеспечения прав граждан РФ на пенсионное обеспечение.

Растущий дефицит бюджета Пенсионного фонда России является в настоящее время первоочередной проблемой пенсионной системы.

Восполнять дефицит приходится из федерального бюджета. В общих доходах бюджета ПФР совокупный размер трансфертов федерального бюджета на пенсионное обеспечение составляет порядка 45%. Такая ситуация обусловлена снижением отчислений в социальные фонды и необходимостью компенсации выпадающих доходов ПФР. Проблема усугубляется ростом общего количества пенсионеров. По данным Росстата, к 2030 г. соотношение численности лиц пенсионного и трудоспособного возраста составит 52%.

Указанные проблемы призвана решить очередная пенсионная реформа, основные направления действий которой заключаются в следующем [15].

Во-первых, установлен новый порядок начисления пенсии, который действует с 1 января 2015 г. Страховая часть пенсии рассчитывается не в абсолютных числах, а в пенсионных коэффициентах (баллах), исходя из уровня заработной платы, стажа и возраста выхода на пенсию (минимальный порог баллов, необходимый для начисления пенсии, установлен на уровне 30). Предполагается, что цена пенсионного балла будет увеличиваться ежегодно на уровень инфляции. Также предусматривается минимальный стаж для получения трудовой пенсии по старости, который к 2025 г. достигнет 15 лет.

Во-вторых, увеличен период, который засчитывается в страховой стаж в связи с уходом за ребенком одного из родителей до достижения им полутора лет. Этот период составляет до четырех с половиной лет в общей сложности. Поэтому при наличии в семье трех детей у родителя, осуществляющего уход за ними, будет идти страховой стаж.

По мнению аналитиков, в проводимой пенсионной реформе присутствует много нерешенных вопросов. Поэтому законодатели и далее будут работать в направлении совершенствования пенсионной системы [16].

При проведении пенсионной реформы учитываются два основных региональных фактора. Первый связан с дифференциацией регионов, обусловленной различиями в возрастной структуре населения. Смещение возрастных характеристик основной части населения регионов в сторону пенсионного возраста вызывает повышенную нагрузку на трудоспособную часть населения (рис. 5). Проблема неодинаковой пенсионной нагрузки на трудоспособное население в различных регионах Российской Федерации могла бы быть решена переходом на накопительную систему, которая позволяет исключить такое обстоятельство, как место постоянного проживания работника после его выхода на пенсию. Однако в связи с отказом от использования накопительной схемы проблема пенсионной нагрузки остается по-прежнему актуальной [17]. Для распределительной части системы эта проблема сохраняется. Ее решение, по-видимому, будет заключаться в межрегиональных трансфертах в пенсионной системе в целях покрытия дефицита средств на выплату пенсий в конкретных регионах.

Второй фактор представляет изменение демографической структуры населения. Этот фактор оказывает неблагоприятное влияние на финансовое обеспечение пенсионных систем в отдельных регионах, не исключаемое в краткосрочной перспективе. Это же относится и к отраслевой структуре региональных экономик, которая непосредственно влияет на поступления средств из регионов в бюджет пенсионной системы.

Таким образом, решение проблем пенсионной системы в части использования ПФР при сохранении существующих социально-экономических тенденций в ближайшем будущем не просматривается. Об этом свидетельствуют принимаемые Правительством Российской Федерации в последнее время чрезвычайные меры по стабилизации ситуации. Это заморозка накопительной части пенсии в 2014–2016 гг., снижение установленного уровня индексации пенсий в 2016 г., ограничение занятости пенсионеров в форме отказа от индексирования пенсий работающим пенсионерам и планируемое увеличение пенсионного возраста. Определенные надежды в стабилизации сложившейся ситуации связываются с использованием региональных пенсионных систем (РПС). При формировании регионами собственных пенсионных систем, дополняющих федеральную пенсионную систему, целесообразным является использование негосударственных пенсионных фондов (НПФ). Региональная пенсионная система в этом случае рассматривается как развитие федеральной пенсионной реформы на уровне субъектов РФ и представляет собой комплекс правовых, экономических и организационных мер, обеспечивающих массовое вовлечение работодателей, граждан и администраций всех уровней в систему дополнительного пенсионного обеспечения.

Использование НПФ позволит повысить уровень доходов региональных пенсионеров всех категорий, и, в первую очередь, – малообеспеченных, осуществить приток инвестиций в региональную экономику и в конечном счете обеспечить рост доверия населения к руководству в результате повышения уровня жизни пенсионеров.

При анализе проблем социальной политики в области *образования* основной перечень включает депривацию, снижение реального уровня заработной платы работников образования, сокращение бюджетных мест и численности преподавателей, рост стоимости обучения, снижение ввода в действие и модернизации учебных заведений. Региональные проблемы социальной политики в области образования связаны в первую очередь с проблемой депривации. Ограничение или лишение возможности получения образования является образовательной депривацией. Она представляет актуальную проблему каждого российского региона и является негативной характеристикой современного этапа развития образования в России [18].

В настоящее время Правительством Российской Федерации активно прорабатываются мероприятия по сокращению бюджетных мест в российских государственных вузах в целях уменьшения государственных расходов. Согласно содержанию документа «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» сбалансированное снижение контрольных цифр приема (КЦП) в вузы (в частности, численность студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета) в 2015 г. снижено на 2,8% по сравнению с 2014 г. на фоне общего снижения численности обучающихся по программам высшего образования (с 5 258 тыс. чел. в 2014 г. до 4 285 тыс. чел. в 2017 г.)[1]. Для этого предполагается изменить некоторые статьи действующего законодательства. К примеру, в ст. 100 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» число бюджетных мест рассчитывается по следующему принципу: на каждые 10 000 чел. в возрасте от 17 до 30 лет должно приходиться 800 бюджетных мест. В рассматриваемом варианте эта величина сокращена до 750. Наряду с вузами бюджетных мест уже лишились многие учебные заведения среднего профессионального образования. С 2015 г. в Москве полностью прекращено финансирование педагогических колледжей, обучение в них предлагается оплачивать самим ученикам. При этом в ряде случаев стоимость года обучения превышает стоимость образования в частных высших учебных заведениях. В результате в 2015 г. сложилась негативная ситуация с набором учащихся в эти колледжи. Таким образом, большинству молодых людей, живущих в семьях с достатком ниже среднего (более 70% населения), перспективы профессионального роста закрываются уже после окончания школы.

Сокращение бюджетных мест в региональной системе образования еще более ощутимо. Так, в 2016 г. количество бюджетных мест в ведущих пермских вузах значительно уменьшится. Пермская государственная сельскохозяйственная академия и Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет снизят набор по программам бакалавриата более чем на 30%, политехнический и классический университеты – на 11 и 5% соответственно. Для учебных заведений это означает снижение подушевого финансирования из федерального бюджета. В Новосибирске по таким специальностям, как дизайн, экономика и менеджмент сокращение бюджетных мест в 2015 г. составило 30%. По данным мониторинга качества приема в вузы, проводимого специалистами Высшей школы экономики, наибольшее сокращение бюджетных мест по сравнению с 2014 г. наблюдалось в Санкт-Петербургском государственном лесотехническом университете, Оренбургском государственном педагогическом университете и Северо-Восточном Федеральном университете им. М.К. Аммосова[2].

В условиях сокращения доступности образования растет общая социальная напряженность в регионах, повышается уровень депрессивности молодежи, и на этой почве наблюдается рост наркомании и преступности. В сложившейся ситуации единственным выходом является платное обучение, но при этом происходит смещение социальных ценностей не в пользу платных образовательных услуг. С 2013 г. регионы получили возможность влиять на потоки бюджетных мест в вузы, расположенные на их территории. Общий объем КЦП разделяется в данном случае на две части: федеральную, которая

[1] Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: http://www.minfin.orb.ru/budget/report1/2014/onbp20152017.pdf

[2] Мониторинг качества приема в ВУЗы. URL: http://www.hse.ru/ege/rating/2015/64159691/gos/

распределяется между всеми вузами страны, и региональную, которая делится между филиалами и региональными учебными заведениями. Такой подход до определенной степени позволяет сохранить КЦП в регионах и одновременно осуществить подготовку кадров, необходимых экономике и социальной сфере в конкретной области. Дальнейшие действия в рамках оптимизации бюджетных форм обучения связаны со структурной перестройкой всей системы среднего и высшего образования, включая активизацию процессов слияния и поглощения, модернизацию учебного процесса на основе применения дистанционных методов, а также использование возможностей коммерческой деятельности учебных заведений.

При анализе проблем социальной политики в области здравоохранения основной перечень проблем включает депривацию в области здравоохранения, сокращение импорта лекарств и комплектующих, снижение реального уровня зарплаты работников здравоохранения, рост цен на лекарства и услуги, оптимизацию персонала поликлиник, сокращение сети лечебных учреждений. Реформирование политики здравоохранения в Российской Федерации началось с создания внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС), который формируется из страховых взносов работодателей. Эти взносы начисляются на фонд оплаты труда работников, а также доплат на неработающее население из местных бюджетов. В начале процесса реформирования соотношение между этими источниками в формировании доходной части бюджетов территориальных отделений ФОМС составило 3,77. Таким образом, представляется очевидным, что устойчивое финансовое обеспечение российской реформы здравоохранения возможно при следующих обстоятельствах:

– во-первых, при наличии благоприятной динамики фонда оплаты труда, а также при сглаживании межотраслевых и межрегиональных различий уровня заработной платы;

– во-вторых, финансирование реформы здравоохранения зависит от состояния региональных и местных бюджетов. По этой информации можно рассчитать условное снижение душевой величины перечислений из местных бюджетов на неработающее население в территориальные фонды ОМС. При определении региональных аспектов реформы здравоохранения необходимо также учитывать группу факторов, действие которых связано с условиями, определяющими общий уровень заболеваемости.

Первым из этих факторов является возрастная структура населения. Высокая доля лиц старших возрастных групп в общей численности населения является фактором повышенного уровня заболеваемости. Как следствие, увеличивается спрос населения на медицинские услуги. Вторым фактором, определяющим уровень заболеваемости, является отраслевая структура регионального хозяйства. Это обусловлено тем обстоятельством, что риск и масштабы профессиональных заболеваний зависят от типа предприятия, на котором работает или работал человек до выхода на пенсию. Действие данного фактора имеет значение и для регионов, где расположено предприятие, и для регионов их последующей миграции. Поэтому при реформировании системы здравоохранения следует принять во внимание наличие на определенных территориях повышенного спроса на услуги, связанные с лечением такого рода заболеваний. В качестве третьего фактора следует рассматривать общую экологическую ситуацию в регионах, точнее ее межрегиональную дифференциацию.

Влияние экологической ситуации на здоровье населения региона неоднократно обосновывалось количественно, что подтверждает необходимость учета этого фактора [19].

При анализе направлений социальной политики в области культуры выделяется комплекс проблем, связанных:

– с недофинансированием сферы культуры;

– отсутствием концепции ее развития;

– снижением уровня заработной платы;

– неэффективностью модели взаимодействия центра и регионов;

– снижением темпов строительства и реконструкции объектов.

Культурологические публикации последних лет свидетельствуют об утверждении научного подхода в области изучения социальной политики в сфере культуры в целом и региональной культурной политики в частности. Господствовавшие ранее идеологические стереотипы заменяются выводами на основе

реальных социокультурных исследований[3]. Согласно этим источникам динамика изменения оценок основных проблем, возникающих в развитии отечественной культуры в период реформирования, свидетельствует о том, что в 1996 г. первое место в рейтинге проблем отдавалось вопросам финансирования (рис. 6).

Вслед за этой проблемой в рейтинге следовали несформированность концепции развития культуры России и отсутствие отраслевой нормативно-правовой базы[4].

Последующий ход реформ значительно изменил ситуацию. В 2001 г. существенно нивелировались надежды работников культуры на государственную поддержку. В указанный период высокий оценочный ранг сохранила проблема недостаточности финансирования и снижения заработной платы работников сферы культуры.

В 2004 г. и в последующие годы недостаточное финансирование, в том числе низкая заработная плата, вновь оказалось среди проблемных позиций. На втором месте – неготовность самих работников культуры к работе в новых условиях. На третью позицию выдвинулось состояние нормативно-правовой базы. Несколько увеличилось признание неэффективности моделей взаимодействия между центром и регионами, включая областные и районные уровни управления сферой культуры. Проблема бюджетного финансирования сферы культуры, затраты на развитие которой не превышали доли одного процента в общем объеме, всегда стояла достаточно остро (рис. 7).

Обобщая изложенное, нужно отметить, что финансовый дефицит является приоритетным элементом в восприятии менеджерами проблем современной культуры. Он в значительной степени тормозит работу учреждений культуры. Высокую ранговую позицию в перечне основных проблем занимает также неудовлетворительное состояние материально-технической базы. Эта проблема стоит на повестке дня с середины 1980-х гг., но ее практического решения пока нет. Справиться с ней можно только при серьезной государственной поддержке или при помощи регионального бизнес-сообщества.

[3] *Гавров С.Н.* Культурная политика: общественно-государственное взаимодействие, технологичность, многообразие // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Гуманитарные науки. 2013. № 1-2.

[4] *Востряков Л.Е.* Государственная культурная политика: понятия и модели: монография. СПб.: СЗИ РАНХиГС, 2011. 167 с.

При анализе направлений социальной политики в системе социальной поддержки населения основной перечень проблем включает сокращение ее видов и размера, снижение реального уровня, рост численности получателей социальных пособий, оптимизацию центров социальной поддержки населения.

В качестве основного направления реформирования данной сферы в ходе рыночных преобразований планировалось широкое внедрение адресных форм социальной поддержки [20]. Адресная поддержка предполагает назначение и выплату социальных пособий в зависимости от уровня душевых доходов в семье. Эти меры в первую очередь касались государственных социальных гарантий федерального уровня. Заметным сдвигом в данном направлении принято считать переход с 01.01.1998 к выплате единого ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет через органы социальной защиты по месту жительства родителей. Впоследствии вступил в силу Федеральный закон от 29.07.1998 № 134-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Он ограничил число возможных получателей пособий теми заявителями, среднедушевой семейный доход которых меньше или равен 200% прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации.

В дальнейшем механизм адресной социальной поддержки был включен в ряд новых направлений социальных реформ в качестве важного элемента их реализации. Это ярко проявилось в условиях жилищно-коммунальной реформы. Было установлено, что граждане получают право на дотации по оплате жилья при превышении федерального стандарта максимально допустимой доли собственных расходов в совокупном семейном доходе. Принцип адресности в данном случае был реализован путем оценки величины совокупного дохода семьи [20]. Для организации этой работы во всех регионах России были созданы центры жилищных субсидий. При решении вопросов, связанных с выделением субсидий на приобретение или строительство жилья, также был реализован адресный подход. Принимаемые федеральной властью меры по дополнительному финансированию рождаемости в регионах базируются на выделении наиболее неблагоприятных с точки зрения величины индекса регионов и направления туда дополнительных ассигнований.

Выводы

Проблемы социальной политики, в основе которых лежат экономические причины, в сложившихся условиях носят главным образом общесистемный характер.

Типологизация регионов по ряду факторов на основе кластерного разделения региональной совокупности на несколько групп, ранжированных по принципу успешности, позволяет оценить состояние социальной ситуации в стране как неблагополучное (70% территории).

В условиях нарастания кризисных процессов в экономике основной причиной снижения уровня социальной стабильности регионов при патерналистской модели социальной политики является разбалансированность взаимоотношений центра и регионов, приводящая к росту региональной задолженности и развитию депривационных тенденций в основных отраслях социальной сферы.

Решение региональных проблем социальной политики в условиях роста проблем общесистемного характера может быть связано с использованием возможностей самих регионов, в том числе по реформированию отраслей социальной сферы на принципах структурной оптимизации, информатизации, инвестиционного и инновационного менеджмента, а также широкого внедрения адресных форм социальной поддержки.

Таблица 1

Результат ранжирования регионов по избранной группе показателей, влияющих на выбор социальной политики

Регион	Естественный прирост, чел.	Рейтинг	Сальдо миграции, чел.	Рейтинг	Уровень безработицы по МОТ, %
Московская область	85 536	3	37 032	2	3,5
Москва	128 728	1	68 026	1	1,9
Санкт-Петербург	103 942	2	1 432	15	2,6
Республика Татарстан	16 192	8	1 532	13	4
Белгородская область	3 123	19	3 155	7	4,1
Краснодарский край	74 092	4	27 426	3	6,1
Ленинградская область	12 789	10	2 528	9	4,6
Ханты-Мансийский автономный округ	13 185	9	1 702	11	4,3
Приморский край	–8 747	75	–3 183	80	7,2
Курганская область	–8 610	74	–2 071	70	6,6
Республика Коми	–8 582	73	–3 970	81	6
Карачаево-Черкесская Республика	–2 010	40	–1 277	56	15,8
Забайкальский край	–4 825	56	–2 301	71	10,4
Республика Калмыкия	–2 119	43	–1 205	54	11,1

Продолжение табл. 1

Регион	Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, %	Рейтинг	Введено в действие жилья, млн м^2	Рейтинг	Средний балл
Московская область	7,7	4	9,9	1	3
Москва	9	12	3,3	4	4
Санкт-Петербург	8,3	6	3,3	3	6
Республика Татарстан	7,1	2	2,4	7	7
Белгородская область	7,5	3	1,5	17	11
Краснодарский край	10,1	19	4,8	2	14
Ленинградская область	10,3	21	1,8	13	15
Ханты-Мансийский автономный округ	10,8	22	1,1	22	16
Приморский край	14,7	58	0,7	39	63
Курганская область	16,5	64	0,4	55	63
Республика Коми	14,5	56	0,2	72	65

Карачаево-Черкесская Республика	19,3	76	0,2	73	65
Забайкальский край	18	73	0,4	57	67
Республика Калмыкия	35,1	81	0,1	77	67

Источник: авторская разработка на основе данных Росстата

Таблица 2

Финальные кластерные центры

Характеристики кластерных совокупностей	Номер кластера			
	1	**2**	**3**	**4**
Значения кластерных центров	10,33	42,6	58,00	27,07
Число единиц в кластере	9	30	28	15

Рисунок 1

Матричная информационная модель региональной проблематики в области социальной политики

Отрасли социальной политики		**Демография**		**Доходы**		**Труд**	**Социальная инфраструктура**
Внешние и внутренние вызовы		**Спад экономики**	**Санкции**	**Инфляция**	**Падение курса рубля и цены нефти**	**Дисбаланс спроса и предложения**	**Снижение темпов строительства и реконструкции**
Региональная проблематика							
Основные функциональные направления	**Финансирование**	Сокращение бюджета на социальное воспроизводство	Учет негативных последствий при формировании бюджета	Уменьшение доходной части бюджетов	Необходимость пересмотра бюджетного правила и сроков	Снижение уровня бюджетной поддержки рынка труда	Уменьшение бюджета на социальное строительство
	Пенсионная система	Необходимость сохранения уровня пенсионных выплат	Нехватка средств пенсионного фонда	Снижение реальных пенсионных доходов	Проблема индексирования пенсий	Рост числа работающих пенсионеров	Сокращение строительства и реконструкции домов престарелых
	Образования	Депривация в области образования	Сокращение обмена новациями	Снижение реального уровня зарплаты работников социальной сферы	Рост стоимости обучения	Сокращение бюджетных мест и численности преподавателей	Снижение ввода в действие и модернизации учебных заведений
	Здравоохранение	Депривация в области здравоохранения	Сокращение импорта лекарств и комплектующих		Рост цен на лекарства и услуги	Необходимость сокращения штатов в системе	Сокращение числа лечебных учреждений
	Культура	Депривация в области культуры	Отказ от перекрестных акций		Рост цен на импорт	Необходимость сокращения штата работников культуры	Снижение темпов строительства и реконструкции объектов культуры
	Система социальной поддержки населения	Сокращение видов и размера социальной поддержки	Необходимость проведения масштабных мероприятий по импортозамещению	Снижение реального уровня социальной поддержки	Проблема сокращения и индексирования пособий	Рост численности получателей социальных пособий	Сокращение числа центров социальной поддержки населения

Источник: авторская разработка

Рисунок 2

Матричная информационная модель комплекса мероприятий по решению проблем в области социальной политики

Отрасли социальной политики		Демография		Доходы		Труд	Социальная инфраструктура
Внешние и внутренние вызовы		Спад экономики	Санкции	Инфляция	Падение курса рубля и цены нефти	Дисбаланс спроса и предложения	Снижение темпов строительства и реконструкции
Меры преодоления проблем							
Основные функциональные направления	Финансирование	Перераспределение бюджетных статей	Импортозамещение	Усиление роли самофинансирования	Пересмотр бюджетного правила и сроков	Оптимизация мер поддержки рынка труда в бюджете	Оптимизация числа новых и реконструируемых объектов
	Пенсионная система	Ограничения работающим пенсионерам	Удержание накопительной части пенсии НПФ	Использование средств Резервного фонда и ФНБ	Снижение темпов индексирования пенсий	Увеличение пенсионного возраста	Увеличение государственного долга
	Образование	Расширение объема бесплатных услуг и конкуренции в сфере платных услуг	Использование отечественных разработок	Оптимизация численности работников социальной сферы	Оптимизация учебных программ	Ограничения на оплату лиц пенсионного возраста	Оптимизация числа учебных заведений
	Здравоохранение	Усиление роли страховой медицины	Импортозамещение в области фармакологии и комплектующих		Усиление контроля за ценообразованием	Оптимизация персонала поликлиник	Повышение эффективности действующих учреждений
	Культура	Расширение сферы фандрайзинга	Расширение отечественных презентаций за рубежом		Ориентация на внутренний рынок	Расширение информатизации отрасли	Корректировка планов реконструкции объектов культуры
	Система социальной поддержки населения	Модернизация системы социальной поддержки	Стимулирование развития малого бизнеса	Переход к натуральным формам социальной поддержки	Оптимизация системы пособий	Ограничение использования иностранной рабочей силы	Оптимизация центров социальной поддержки населения

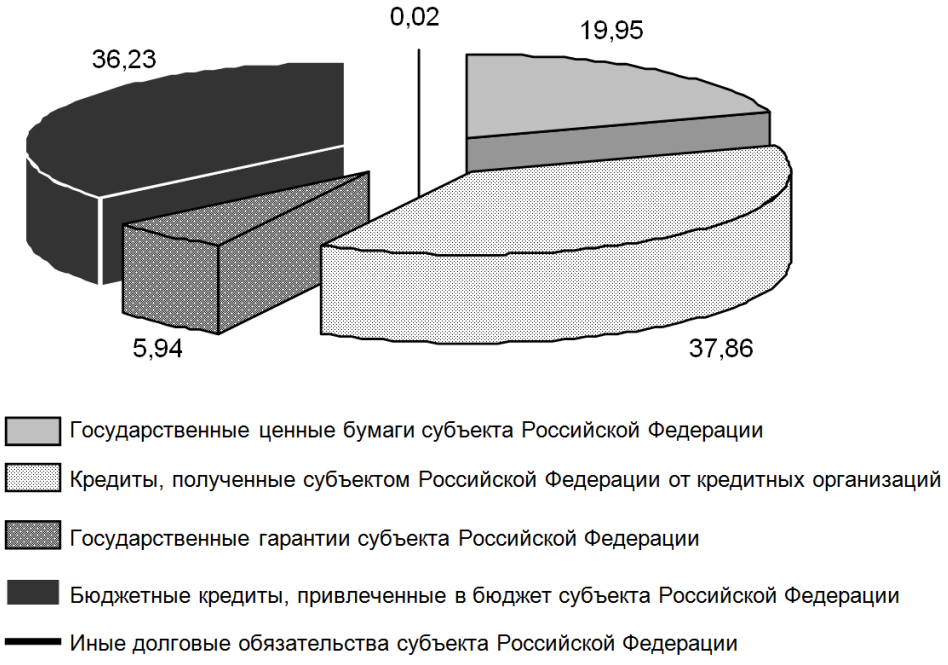
Рисунок 3

Типологизация регионов Российской Федерации по уровню социальной ситуации

Источник: составлено автором по данным Росстата

Рисунок 4

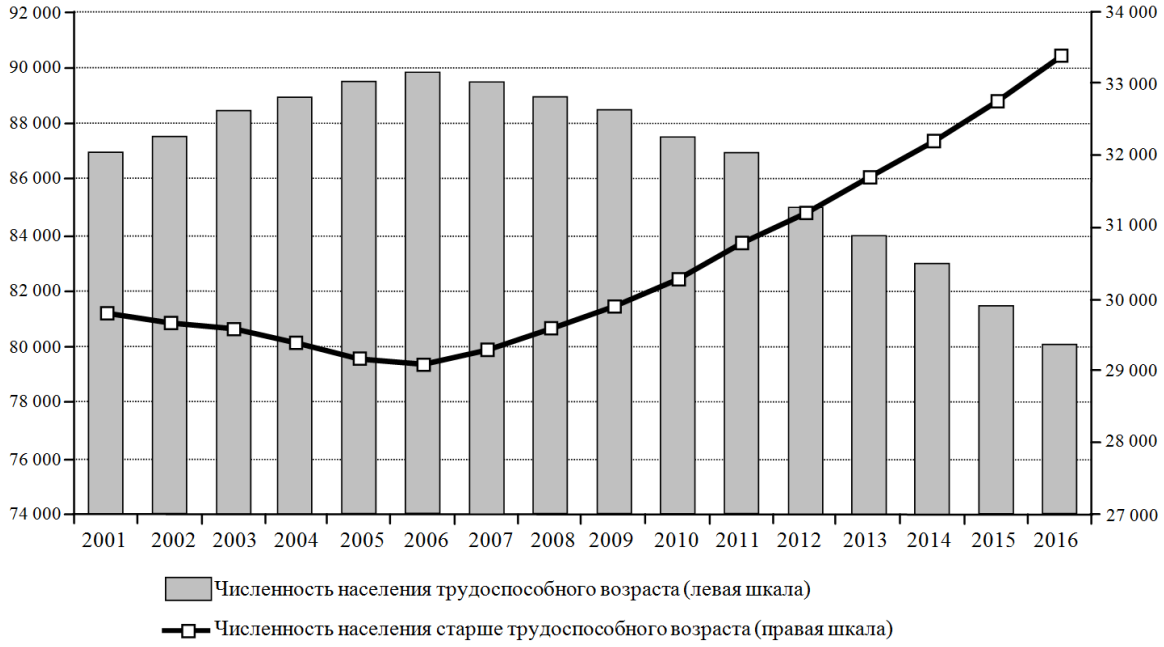
Структура государственного долга субъектов Российской Федерации, %



Источник: составлено автором по данным Минфина России

Рисунок 5

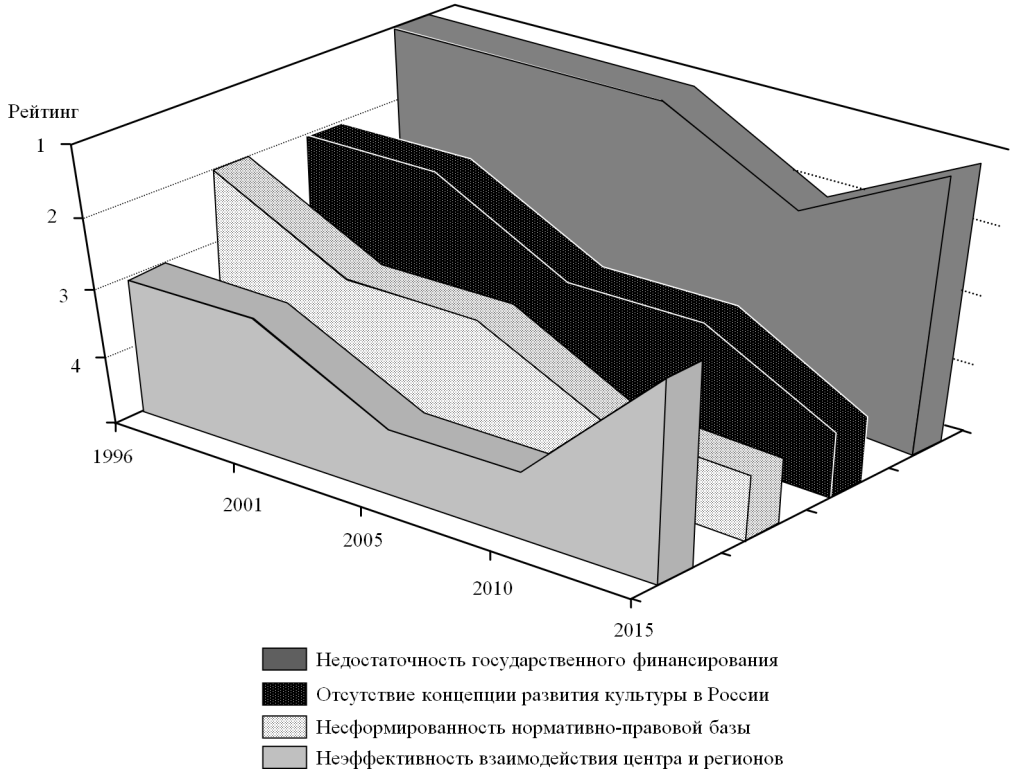
Динамика и прогноз численности трудоспособного и нетрудоспособного населения Российской Федерации в 2001–2016 гг., тыс. чел.



Источник: составлено автором по данным Росстата

Рисунок 6

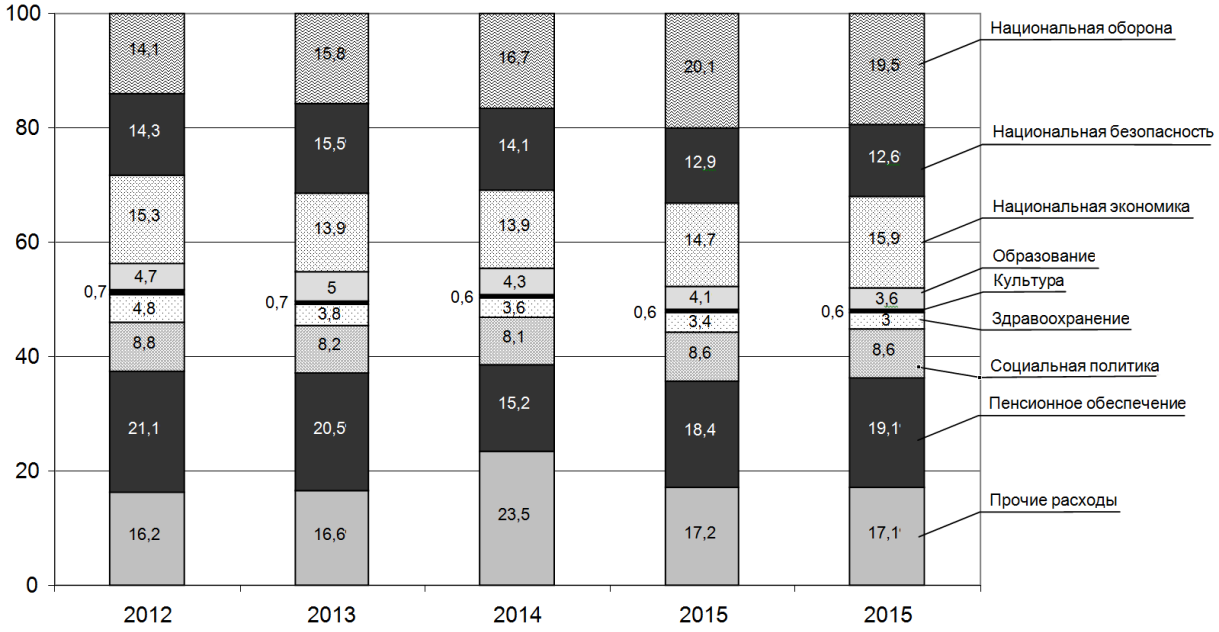
Динамика изменения оценок основных проблем культурной сферы представителями региональных администраций в 1996–2015 гг.



Источник: составлено автором по данным Института социологии РАН

Рисунок 7

Динамика структуры расходов федерального бюджета, %



Источник: составлено автором по данным Минфина России

Список литературы

1. *Григорьева И.А.* Социальная политика: Основные понятия // Журнал исследований социальной политики. 2003. Т. 1. С. 29–44.
2. *Римский В.Л.* Особенности российской социальной политики // Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России. М.: ГУ–ВШЭ, 2007. С. 300–310.
3. *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. 639 с.
4. *Гонтмахер Е.Ш.* Принципы и основные элементы социальной стратегии // Территориальные проблемы социальной политики. М.: ГУ–ВШЭ, 2000. С. 16–18.
5. *Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И.* Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности / под ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2013. 586 с.
6. *Шериев М.М.* Сущность и специфика социальной политики и социального государства: конституционно-правовые аспекты // Юридический мир. 2014. № 7. С. 62–66.
7. *Аверин А.Н.* Социальная политика и социальная ответственность предприятия. М.: Альфа-Пресс, 2008. 25 с.
8. *Николаев И.А., Точилкина О.С.* Стратегии и программы развития регионов. М.: ФБК, 2006. 29 с.
9. *Романова Ю.А., Егоренко А.О., Халилова М.А.* Эффективность контроллинга в публичном управлении в социальной сфере: теория, современное состояние, перспективы развития: монография. М.: Дашков и К, 2014. 139 с.
10. *Зубаревич Н.В.* Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? М.: Поматур, 2005. 278 с.
11. *Швецов А.Н.* Общесистемная и селективная государственная региональная политика // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 2. С. 37–48.
12. *Смирнов С.Н.* Региональные аспекты социальной политики. М.: ГелиосАРВ, 1999. 320 с.
13. *Парамонов В.В.* Развитие России и формирование модели социальной политики // Социальное и пенсионное право. 2014. № 1. С. 47–51.
14. *Чернявский А.В.* Вспомним о долге // Комментарии о государстве и бизнесе. 2014. № 71. С. 17–19.
15. *Власов А.В.* Реформа пенсионной системы и демографическая проблема // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 5. С. 63–80. URL: http://www.hses-online.ru/2012/05/08_00_05/07.pdf.
16. *Кравец Д.А.* Пенсии по-новому: о чем нужно помнить кадровику и юристу // Делопроизводство и кадры. 2014. № 10. С. 14–16.
17. *Чернов С.А.* Пенсионные накопления. Быть или не быть // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 1. С. 10–13.
18. *Бережнова Л.Н.* Региональные проблемы образования: образовательная депривация // Правоведение. 1999. № 1. С. 271–272.
19. *Панов А.М.* Социальное обслуживание населения как новый сектор социальной сферы // Ученые записки МГСУ. 2004. № 3. С. 57.
20. *Великанова Н.Н.* Льготы и компенсации как элементы социальной защиты. М.: Феникс, 2008. 192 с.

ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

Economic Policy

REGIONAL ISSUES OF SOCIAL POLICIES

Petr A. ZHDANCHIKOV

Higher School of Economics – National Research University, Moscow, Russian Federation
peters8@yandex.ru

Article history:
Received 10 November 2015
Received in revised form
9 March 2016
Accepted 17 May 2016

JEL classification: H51, H52, H53, H55

Keywords: selective social policies, paternalism, regional competition, systemic issues, territorial issues

Abstract

Importance When social policies are planned and implemented, it unavoidably entails some challenging issues, which could be addressed by evaluating economic causes of the current situation and finding appropriate mechanisms to make the decision-making process more efficient. Russia demonstrates the dominance of paternalistic social policies, which engenders common social challenges in the regions, with an ineffective model for finance of social programs being one of the main issues. I believe that there should be regional social policies that meet competitive requirements.

Objectives The research examines the type of regional social policies implemented in the Russian Federation, and multiple social challenges, including finance of the social sector.

Methods Drawing upon methods of comparative analysis and organizational and legislative modeling, I reviewed various aspects arising when regional issues of social policies originate and should be tackled.

Results The research describes the conceptual framework and economic and organizational principles of contemporary social policies of the regions and closely correlates it with respective social issues. I analyze the mechanism for considering socio-economic specifics of regions by determining types of the latter against a number of factors. After the types were determined, it allowed dividing the regions into several groups, which could be ranked in terms of their respective success.

Conclusions and Relevance I conclude that the Russian Federation demonstrates the dominance of paternalistic regional social policies, thus generating the existing system of the social sector finance. The article classifies a set of regional issues of social policies, which are common for this type of relationships, and outlines possible solutions.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2015

References

1. Grigor'eva I.A. [Social policy: key concepts]. *Zhurnal issledovanii sotsial'noi politiki = The Journal of Social Policy Studies*, 2003, vol. 1, pp. 29–44. (In Russ.)

2. Rimskii V.L. *Osobennosti rossiiskoi sotsial'noi politiki. V kn.: Sotsial'noe rynochnoe khozyaistvo: kontseptsiya, prakticheskii opyt i perspektivy primeneniya v Rossii* [Specifics of the Russian social policies. In: Social market economy: the concept, practices and prospects of its use in Russia]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2007, pp. 300–310.

3. Gligich-Zolotareva M.V. *Teoriya i praktika federalizma: sistemnyi podkhod* [Theory and practice of federalism: a systems approach]. Novosibirsk, Nauka Publ., 2009, 639 p.

4. Gontmakher E.Sh. *Printsipy i osnovnye elementy sotsial'noi strategii. V kn.: Territorial'nye problemy sotsial'noi politiki* [Principles and key aspects of the social strategy. In: Territorial issues of social policies]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2000, pp. 16–18.

5. Andrichenko L.V., Bogolyubov S.A., Vasil'ev V.I. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: ot obraza budushchego k real'nosti: monografiya* [The Constitution of the Russian Federation: moving from the image of the future to the reality: a monograph]. Moscow, Yurisprudentsiya Publ., 2013, 586 p.

6. Sheriev M.M. [The substance and specifics of social policies and the welfare State: constitutional and legislative perspectives]. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2014, no. 7, pp. 62–66. (In Russ.)

7. Averin A.N. *Sotsial'naya politika i sotsial'naya otvetstvennost' predpriyatiya* [Social policies and social responsibility of the enterprise]. Moscow, Al'fa-Press Publ., 2008, 25 p.

8. Nikolaev I.A., Tochilkina O.S. *Strategii i programmy razvitiya regionov* [Regional development strategies and programs]. Moscow, FBK Publ., 2006, 29 p.

9. Romanova Yu.A., Egorenko A.O., Khalilova M.A. *Effektivnost' kontrollinga v publichnom upravlenii v sotsial'noi sfere: teoriya, sovremennoe sostoyanie, perspektivy razvitiya: monografiya* [The efficiency of controlling in public administration of the social sector: the theory, current condition, development prospects]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2014, 139 p.

10. Zubarevich N.V. *Rossiya regionov: v kakom sotsial'nom prostranstve my zhivem?* [Russia of the regions: What social environment do we live in?]. Moscow, Pomatur Publ., 2005, 278 p.

11. Shvetsov A.N. [Systemic and selective governmental regional policies]. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie = Problem Analysis and Public Administration Projection*, 2009, no. 2, pp. 37–48. (In Russ.)

12. Smirnov S.N. *Regional'nye aspekty sotsial'noi politiki* [Regional aspects of social policy]. Moscow, GeliosARV Publ., 1999, 320 p.

13. Paramonov V.V. [The development of Russia and the social policy model formation]. *Sotsial'noe i pensionnoe pravo = Social and Pension Law*, 2014, no. 1, pp. 47–51. (In Russ.)

14. Chernyavskii A.V. [Recalling our duty]. *Kommentarii o gosudarstve i biznese = Comments on the State and Business*, 2014, no. 71, pp. 17–19. (In Russ.)

15. Vlasov A.V. [The reform of the pension system and the demographic issue]. *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2012, no. 5, pp. 63–80. (In Russ.) Available at: http://www.hses-online.ru/2012/05/08_00_05/07.pdf.

16. Kravets D.A. [A new look at retirement benefits: what should the staff manager and attorney bear in mind?]. *Deloproizvodstvo i kadry = Workflow Management and Staff*, 2014, no. 10, pp. 14–16. (In Russ.)

17. Chernov S.A. [Retirement savings. To be or not to be?]. *Torgovlya: bukhgalterskii uchet i nalogooblozhenie = Trade: Accounting and Taxation*, 2014, no. 1, pp. 10–13. (In Russ.)

18. Berezhnova L.N. [Regional issues of education: educational deprivation]. *Pravovedenie = Legal Science*, 1999, no. 1, pp. 271–272. (In Russ.)

19. Panov A.M. [Social services for the population as a new social sector]. *Uchenye zapiski MGSU = Proceedings of Moscow State University of Civil Engineering*, 2004, no. 3, p. 57. (In Russ.)

20. Velikanova N.N. *L'goty i kompensatsii kak elementy sotsial'noi zashchity* [Benefits and compensation as part of social security]. Moscow, Feniks Publ., 2008, 192 p.