**Тема 3 «Особенности регулирования социальной сферы на региональном уровне в Российской Федерации»**

1. Система социальной защиты населения в России
2. Структура социальной защиты
3. Реализация и регулирование системы социальной защиты населения России на региональном уровне
4. Основные модели построения системы социальной защиты населения на региональном уровне.

**Система социальной защиты населения в России**

С начала 90-х г.г. термин «социальная защита» стал применяться в

России для определения совокупности социально-экономических отношений, связанных с выплатой пенсий и пособий, с осуществлением социального обслуживания населения. В таком значении он использовался в названии ликвидированного Министерства социальной защиты населения и продолжает использоваться в названиях региональных органов (министерства, комитеты, управления социальной защиты населения).

В науке и социально-политической практике социальная защита рассматривается в двух аспектах. Так, социальную защиту рассматривают как политику обеспечения социально-экономических прав и гарантий человека в области уровня жизни; как процесс согласования интересов человека, государства и общества, используемый в целях нормального их функционирования и решения жизненно важных проблем; как систему дополнительных доходов и потребительских благ, защищающую социально-экономические права человека, обеспечивающую более полное, социально справедливое удовлетворение потребностей людей. Другой подход к рассмотрению социальной защиты как соответствующей политике государства по обеспечению прав граждан на гарантированный уровень жизни. К ним относится право на минимально достаточные средства жизни, на пенсионное обеспечение в старости, по болезни и в случае потери кормильца, для воспитания детей, на защиту от безработицы, охрану здоровья.

В научной литературе представлено более широкое и фундаментальное понимание категории социальной защиты. Социальная защита населения рассматривается как основная часть социальной политики государства, которая представляет собой систему законодательных, экономических и социальных гарантий, обеспечивающих условия для нормальной жизнедеятельности и развития всех групп населения.

Этот подход к пониманию социальной защиты населения является более продуктивным, поскольку в данном случае в качестве объекта социальной защиты может выступать любой элемент общественной системы, любой участник общественных отношений, как носитель жизненных потребностей, но не способный самостоятельно в полной мере обеспечить их удовлетворение и находящийся в зоне активности того или иного субъекта социальной защиты. В процессе реально осуществляемой социальной политики субъект и объект социальной защиты взаимно предполагают и обуславливают друг друга. А содержание и характер обязательств, воспроизводящихся в обществе, детерминируется характером и содержанием актуализированных в данном обществе социальных потребностей.

Система социальной защиты в современной России должна определяться реальным уровнем благосостояния населения, демографическими показателями страны, образовательным уровнем граждан, состоянием среды обитания и другими моментами, т.е. реальными факторами социально-экономического, социально-демографического, государственно-правового положения людей, непосредственно влияющих на уровень и качество их жизни.

В.А. Фролов видит главную цель социальной защиты в содействии «гражданам в реализации своих возможностей для обеспечения их потребностей».

По мнению Т.Г. Цыбикова «целью социальной защиты является смягчение воздействия на население объективных негативных факторов, повышение уровня жизни основной массы населения и эффективная помощь особо нуждающимся слоям населения».

Е.А. Волосникова констатирует, что главной целью социальной защиты в обществе является «рациональная организация социально-экономических отношений, способствующих гуманному саморазвитию и самообеспечению личности».

В общем виде различные подходы формулирования главной **цели социальной защиты** населения можно представить следующим образом:

• первостепенная, приоритетная защита граждан, имеющих заслуги перед государством;

• развитие и сохранение человека;

• обеспечение социальной справедливости за счет перераспределения коллективного продукта членов общества;

• снятие социального напряжения в обществе;

• создание условий для дальнейшего выживания.

**Задачи системы социальной защиты на муниципальном уровне включают:**

- реализацию основных направлений государственной социальной политики на территории муниципального образования;

- организацию пенсионного обеспечения;

- организацию социального обслуживания населения на территории

района;

- организацию новых форм, видов натуральной адресной помощи;

- организацию социальной поддержки семьи, материнства и детства;

- выявление особенностей социальной политики и социальной защиты населения в новых социально-экономических условиях;

- определение основных приоритетов социальной защиты населения;

- разработку концептуальных положений по совершенствованию экономического механизма социальной защиты населения;

- построение организационной модели государственной системы социальной защиты и ее взаимодействия с различными общественными организациями, предприятиями, физическими лицами, занимающимися социальной поддержкой населения, развивающие благотворительную деятельность и меценатство;

- разработку путей и способов социальной реабилитации населения;

- нахождение оптимальных и перспективных путей совершенствования организационно-технической и материально-экономической деятельности территориальных служб социальной защиты и поддержки населения.

Основными задачами социальной защиты населения, по мнению Т.Зубковой, выступают:

- реализация установленных законом социальных прав и минимальных социальных гарантий;

- адаптация системы социальной защиты к изменяющимся социально-экономическим условиям;

- дифференцированный подход к различным категориям населения

**Объектом социальной защиты** выступают все группы населения, однако особые приоритеты при этом имеют его уязвимые слои – семьи с низкими доходами, одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, воспитанники детских домов и интернатов, молодѐжь в целом. Здесь имеется в виду, так называемая, пассивная социальная защита, нацеленная на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключающаяся, прежде всего в прямой материальной поддержке.

2.**Структура социальной защиты в различных системах хозяйствования имеет смысл выделить *пять основных групп граждан, нуждающихся в социальной защите****.*

1. Первая группа — трудоспособные граждане в трудоспособном

возрасте, в том числе: лица, уволенные из Вооруженных сил; безработные и незанятые граждане; беженцы и вынужденные переселенцы в трудоспособном возрасте; женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам, в отпуске по уходу за ребенком, а также беременные женщины; иные трудоспособные граждане в трудоспособном возрасте.

2. Вторая группа – нетрудоспособные граждане в трудоспособном возрасте, в том числе: инвалиды, в том числе инвалиды детства; лица, имеющие профессиональное заболевание (или инвалидность в результате несчастного случая на производстве); иные нетрудоспособные лица в трудоспособном возрасте.

3. Третья группа – граждане в возрасте младше трудоспособного, в том числе: дети-инвалиды; дети из многодетных и неполных семей; дети-сироты; безнадзорные дети и подростки; иные категории детей, нуждающихся в социальной защите.

4. Четвертая группа – лица старше трудоспособного возраста, в том числе: одинокие престарелые граждане; пенсионеры по возрасту; инвалиды и участники Великой Отечественной войны; блокадники; иные лица старше трудоспособного возраста.

5. Пятая группа – иные граждане, нуждающиеся в социальной помощи, в том числе: малообеспеченные (среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума); молодые семьи с детьми и семейным стажем до трех лет; иные семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Для каждой категории социально уязвимых слоев населения, к которым относятся представители второй, третьей, четвертой и пятой групп, перечисленные выше, должна разрабатываться своя программа социальной защиты в соответствии с принятым типом социальной защиты.

Условное разделение всех членов общества на две крупные категории (трудоспособные и нетрудоспособные, социально уязвимые) способствовало формированию двух типов социальной защиты (активного и пассивного), каждый из которых целесообразно реализовывать в зависимости от общей экономической, социальной и политической ситуации в каждой конкретной стране.

Активная социальная защита ориентирована на трудоспособных членов общества и предполагает создание условий для самозащиты людей – в первую очередь через активные действия на рынке труда и через их участие в социальном страховании.

Пассивная социальная защита нацелена на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключается, прежде всего, в прямой материальной поддержке.

Следующий элемент анализа – **субъект социальной защиты**.

Прямая ссылка на него в определениях социальной защиты населения делается не всегда. Большинство ученых в качестве субъекта социальной защиты называют государство (Храпылина Л.П.), некоторые добавляют к нему различные управленческие, общественные организации, предприятия (Чиркова А.В.). Иногда в определениях социальной защиты субъектом «назначается» общество (Юрьева Т.В.): «одним из основных субъектов социальной защиты населения является государство, другим — все граждане общества, а также отдельные социальные группы».

3. **Реализация и регулирование системы социальной защиты населения России на региональном уровне**

Важную роль в функционировании системы социальной защиты населения страны играет ее реализация и регулирование на региональном уровне, что обусловлено следующими факторами :

- региональная политика сравнительно новый, но весьма важный для России элемент системы государственного регулирования экономики. Роль регионов постоянно возрастает во всех сферах общественной жизни, в том числе и в социальной сфере;

- в региональной политике чрезвычайно велико значение социальной составляющей. В конечном счете, первоочередной задачей принимаемых в рамках этой политики экономических и финансовых мер является именно приоритетное решение социальных проблем и лишь во вторую очередь – пространственное размещение производительных сил; - вопросы координации и взаимной увязки социальной и региональной политик представляют особый интерес для современной России.

Региональная политика может рассматриваться как инструмент, который позволяет эффективно и с меньшими общественными издержками осуществлять децентрализацию социального управления, адаптировать общие принципы социальной политики к региональным условиям с учетом сложной экономической, социальной, национальной, этнической, религиозной структуры страны. Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941- 1945 годов, семей, имеющих детей, жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

Современный механизм государственного регулирования, обеспечивающий решение поставленных задач в области развития социальной сферы, строится преимущественно на экономической основе и включает:

* \* бюджетное регулирование, предполагающее повышение эффективности использования бюджетных средств, введение системы целевых платежных средств;
* \* развитие договорных отношений в регулировании доходов населения;
* \* налогообложение индивидуальных доходов и имущества граждан;
* \* создание благоприятных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и иных доходов;
* \* декларирование сверхвысоких доходов граждан;
* \* тарифные соглашения между работодателями и наемными работниками;
* \* непосредственное регулирование заработной платы в бюджетных отраслях экономики на основе единой тарифной сетки;
* \* совершенствование пенсионного обеспечения;
* \* использование и повышение роли социального страхования и страховых выплат в социальной защите населения, упорядочение участия пенсионеров в производстве;
* \* постепенное увеличение возраста выхода на пенсию;
* \* повышение роли соответствующих финансовых институтов (негосударственных страховых и пенсионных фондов);
* \* усиление децентрализованного начала в финансировании социальных программ за счет смещения центра тяжести на негосударственные финансовые институты, а также местный уровень;
* \* постепенное увеличение платности в социальной сфере. В системе государственного регулирования используются в качестве инструментов социальные гарантии, стандарты, потребительские бюджеты и другие пороговые социальные регуляторы. Базой социальных гарантий служит часть национального богатства, обеспечивающая жизнедеятельность общества. Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, регламентирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством.

Особую роль в системе государственного регулирования социальной сферы играют социальные программы, содержащие комплекс мероприятий, обеспечивающий достижение целей в области развития социальной сферы.

В целом, основной функцией социальной защиты является предоставление помощи человеку, попавшему в трудное финансовое положение.

Ряд авторов выделяют четыре основные функции. Профилактическая – направленная на профилактику и защиту здоровья, профилактику трудоспособности граждан. Экономическая функция, направленная на оказание материальной поддержки гражданами в трудной жизненной ситуации. Социально-реабилитационная функция выражается в создании условий, благоприятствующих сохранению их правового статуса и охране здоровья всех граждан. Политическая функция направлена на обеспечение гарантированных Конституцией и законодательной базой социальных и правовых норм защиты и поддержания социальной стабильности в обществе.

**4.Основные модели построения системы социальной защиты населения на региональном уровне**

**Модель социальной защиты —**это господствующая система общественных отношений в области обеспечения граждан определенным набором социальных благ, устранения социального неравенства.

Модель социальной защиты зависит прежде всего от **модели социальной политики,**принятой в государстве. Ученые, описывающие модели социальной защиты, зачастую практически повторяют модели социальной политики. Обычно в качестве основания для выделения тех или иных моделей (типов, стратегий) социальной защиты берется степень вмешательства государства в экономическую и социальную политику.

Системы социальной защиты, принимаемые в мире, различаются в соответствии с особенностями проводимой социальной политики. Их классификация проводится с опорой на следующее:

* • роль государства в общественном развитии и ответственности индивидов и социальных групп за свое благополучие, уровень достатка свой и своих близких;
* • распространенность предоставляемых социальных благ и услуг;
* • широту охвата различных слоев населения.

Как правило, в развитых странах действуют три основных модели социального обеспечения:

* 1) остаточная модель;
* 2) модель индустриально-экономического развития;
* 3) государственно-перераспределительная модель.

Эта типология, предложенная американским исследователем Дж. Титмусом в 1973 г., впоследствии была усовершенствована его последователями Линкером и Г. Эспинг-Андерсеном.

Представление о наиболее заметных различиях в подходах к определению роли социальной защиты, существующих в мире, дает получившая в настоящее время широкое признание классификация Г. Эспинг-Андерсена. Им выделены **три основные модели социальных государств:**

* 1) социал-демократическая;
* 2) консервативная (корпоративная);
* 3) либеральная.

**Социал-демократическая**модель (ее иногда называют солидарной) подразумевает ведущую роль государства в защите населения. Причем приоритетными задачами государственной социальной политики считаются выравнивание уровня доходов населения и всеобщая занятость. Данная модель нашла практическое воплощение в странах северной Европы — Швеции, Норвегии, Дании. Основой финансирования социальной сферы служит развитый государственный сектор экономики, упрочению которого не в последнюю очередь способствует очень высокий уровень налогообложения. Доля государственных расходов в ВВП составляет более 50 %. Основная часть этих расходов идет на удовлетворение потребностей объектов социального назначения. Весьма значительную часть среди них составляют и трансфертные платежи, благодаря которым происходит перераспределение национального продукта в пользу наименее обеспеченных слоев населения.

Другими отличительными чертами данной модели являются:

* • развитая система производственной демократии;
* • регулирование трудовых отношений на общенациональном уровне, а не на уровне отдельных предприятий или отраслей;
* • использование действенных средств, позволяющих минимизировать уровень безработицы.

Итак, эта модель носит всеобщий характер и охватывает все население страны, постулирует равные социальные права граждан и обеспечивает их одинаковыми социальными условиями и льготам, здесь обеспечивается действительное равенство социальных условий. Однако стремление к созданию равенства привело не только к сильному государственному участию в социальном обслуживании, но и, как следствие, к формированию «иждивенческих» настроений со стороны всех членов общества и зависимой повсеместной потребности в социальной защите.

Формирование **либеральной**модели, присущей таким странам, как США, Великобритания, Канада, Австралия, Япония, Швейцария, происходило при господстве частной собственности, преобладании рыночных отношений и под влиянием либеральной трудовой этики. Основными условиями функционирования данной модели являются минимальная вовлеченность государства в рыночные отношения и ограниченное применение мер государственного регулирования, не выходящее за рамки выработки макроэкономической политики. Во внутреннем валовом продукте государственному сектору экономики принадлежит лишь небольшая доля. Социальная поддержка граждан осуществляется за счет развитых систем страхования и при минимальном вмешательстве государства, являющегося регулятором определенных гарантий. Размеры страховых выплат, как правило, невелики. Незначительны и трансфертные платежи, т. е. переводимые со счетов госбюджета финансовые средства, полученные от налогов, непосредственно различным группам населения в виде пособий и субсидий, поскольку таким способом стимулируется активный поиск работы. Материальная помощь имеет адресную направленность и предоставляется лишь на основании проверки нуждаемости.

В сфере производственных отношений созданы максимальные условия для развития предпринимательской активности. Владельцы предприятий ничем не ограничены в принятии самостоятельных решений относительно развития и реструктуризации производства, включая увольнения оказавшихся ненужными работников. Например, администрация предприятия в случае сокращения или модернизации производства вправе производить увольнения без предупреждения или с уведомлением за два-три дня, без учета трудового стажа и квалификации работников. Удел профсоюзов — отстаивание интересов работников с наибольшим стажем в случае угрозы массовых увольнений, что, впрочем, им не всегда удается. Данная модель вполне удовлетворяет своему основному назначению в условиях экономической стабильности или подъема, но при спаде и вынужденном сокращении производства, сопровождаемом неизбежным урезанием социальных программ, в уязвимом положении оказываются многие социальные группы, прежде всего женщины, молодежь, пожилые люди.

Итак, либеральная модель следующим образом обозначает роль социальной защиты в обществе. Социальная политика в рамках этой модели рассматривается как средство защиты стабильного уровня жизни трудящихся. Отдельные индивиды на различных этапах своего жизненного пути или в состоянии определенного социального риска, в частности, связанного с заболеванием или безработицей, не должны страдать в одиночку. Равенство воспринимается как соучастие в возможном нарушении нормального образа жизни для компенсации в момент социально рискованной ситуации.

**Консервативная (корпоративная)**модель характерна для стран с социально ориентированной рыночной экономикой. В их числе — Австрия, Италия, Франция, Германия, Ирландия, Бельгия. Позиции государства здесь достаточно сильные: бюджетные отчисления на социальные мероприятия примерно равны страховым взносам работников и работодателей, основные каналы перераспределения находятся либо в руках государства, либо под его контролем. Вместе с тем государство стремится уступать материальную поддержку граждан системе страховой защиты. Благодаря этому величина социальных пособий находится в пропорциональной зависимости от трудовых доходов и, соответственно, от размеров отчислений на страховые платежи. Отличительной особенностью является «са-моуправляемость» страховых касс, находящихся в совместном ведении владельцев предприятий и влиятельных профсоюзов, представляющих интересы наемных работников. Размер гарантированных выплат в случае безработицы зависит от трудового стажа, а сроки выплат — от продолжительности уплаты страховых взносов, их величины и возраста работника.

Эта модель вписывается в общую логику стремления использовать общественные фонды наиболее эффективно, направляя социальные ресурсы на обеспечение наиболее нуждающихся членов общества, которые не в состоянии обеспечить себя сами. Квалифицированные рабочие и «белые воротнички» сами в состоянии организовать для себя необходимое социальное обслуживание в рамках своей собственной семьи или через частные страховые компании или же с помощью собственных накоплений.

Итак, в рамках консервативной модели социальная защита имеет определенное значение только для социально уязвимых слоев населения, тогда как экономически активная часть общества рассчитывает исключительно на себя в случае возникновения социальных рисков. Эта модель исходит из необходимости обеспечить равновесие патерналистских мер власти с адресными программами социальной поддержки различных профессиональных и имущественных групп и слоев.

Охарактеризованные три модели нигде в мире не встречаются в чистом виде, представляя собой «идеальные типы» социального государства, каждый из которых имеет определенные достоинства и недостатки. На практике обычно можно наблюдать сочетание элементов социал-демократической, либеральной и корпоративной моделей при явном преобладании черт одной из них, т. е. в основном формируются **смешанные (гибридные)**модели социального государства.

Определенные этапы перехода экономической системы общества вследствие изменений разного рода исторических, культурных, экономических и политических условий соответствуют конкретным моделям социального государства.

Особенностью нашей страны является то, что за двадцатилетний период произошла смена трех вышеперечисленных моделей социального государства, а также их гибридных форм. В настоящее время активно формируется социально ориентированная рыночная экономика с элементами либеральной и консервативной моделей.

Формирование современной национальной модели социальной защиты в России базируется на использовании концептуальных посылок каждой из названных теорий и моделей, которые в наибольшей мере соответствуют российскому менталитету и могут быть адаптированы к происходящим социальным переменам. Прежде всего с теоретической точки зрения национальная модель организации социальной защиты населения тяготеет к социально-ориентированной модели, основывающейся на признании особой роли социальной политики, создании условий, предпосылок эффективной социальной защиты для различных категорий нуждающихся.

Формирующаяся национальная модель предполагает не только оказание государственной помощи и поддержки социально уязвимым категориям населения, но и любому гражданину и его семье, находящимся в трудной жизненной ситуации, справиться с которой самостоятельно они не могут. Вместе с тем эта модель должна включать в себя систему социальных гарантий и обеспечивать сохранение важнейших конституционных прав членов общества.