

УДК 332.14

*Е.А. Кортаева***ПРАВОВАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ**

В статье раскрывается правовая основа функционирования отраслей социальной сферы применительно к целям регионального управления. Акцентировано внимание на основных целях государственной политики на уровне субъектов Российской Федерации. Приведены основные нормативные правовые акты, регулирующие функционирование отраслей социальной сферы, в том числе на региональном уровне. Рассматриваются проблемы социальной политики в контексте определенных противоречий между экономическими и социальными эффектами управления. Выделены два приоритетных направления функционирования власти на региональном уровне – экономическая и социальная сферы, тесно коррелирующие друг с другом. На основе анализа расходов бюджета Удмуртской Республики за несколько лет установлено, что на финансирование основных отраслей социальной сферы в течение рассматриваемого периода, в соответствии с законом о региональном бюджете, направляется в среднем две трети всех расходов. Автором представлена обобщенная характеристика объектов региональной собственности, из которой следует, что структура рассматриваемых организаций – объектов региональной собственности Удмуртской Республики – представлена преимущественно некоммерческими организациями социальной сферы. В заключение обосновывается вывод об актуальности эффективности управления собственностью как одним из самых действенных и эффективных инструментов регионального развития, подчеркивается, что собственность следует рассматривать как один из инструментов улучшения финансово-экономического положения субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и как инструмент социальной политики – с другой.

Ключевые слова: федеральный закон, социально-экономическое развитие, региональное управление, социальная политика, социальная сфера, региональная собственность, эффективность управления.

Важнейшей задачей государственной региональной политики было и остается повышение уровня жизни населения соответствующей территории. При этом речь идет не просто о выполнении социальных обязательств в отношении малоимущих слоев населения, но и категорий людей, не имеющих возможности самостоятельно обеспечить достаточный уровень жизни. Предполагается, что органы управления регионом обязаны создавать на территории условия для развития и эффективного функционирования всех субъектов экономики в целях обеспечения комплексного развития региона.

С другой стороны, как показывает практика становления рыночных отношений в Российской Федерации, относительно новое для нашей страны многообразие субъектов рыночных отношений привело к существенным диспропорциям в развитии отраслей народного хозяйства. Конкретно речь идет о социальной сфере, которая, как известно, не является – и не может быть в принципе – сферой абсолютного применения экономического интереса. Именно поэтому социальная сфера в большинстве стран мира является объектом государственной политики.

Социальная сфера в общем виде включает экономические объекты и социально-экономические процессы, связанные с потребностями людей, с потреблением людьми материальных и духовных благ. Управление и повышение эффективности функционирования отраслей социальной сферы осуществляется посредством реализации социальной политики.

Социальная политика – деятельность, направленная на управление социальным развитием общества, совершенствование его социальной сферы и удовлетворение социальных потребностей человека и общества в целом. Это система мер, направленных на создание условий для удовлетворения жизненных потребностей населения [10]. Правовые документы, регламентирующие вопросы социальной политики, принимаются на всех уровнях управления, однако по сложившейся практике непосредственные функции по практическому оказанию услуг основных отраслей социальной сферы находятся в компетенции региональных органов управления. Социальная политика, реализуемая на федеральном уровне, определяет концепцию социально-экономического развития страны на перспективу, формирует правовую основу деятельности, задает ориентиры и стандарты финансирования социальной сферы.

Правовую основу функционирования отраслей социальной сферы формируют следующие нормативные правовые акты.

Конституция Российской Федерации [1] устанавливает права граждан на защиту материнства и детства, охрану здоровья и медицинскую помощь, закрепляет основы социальной политики в стране.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [7] регулирует общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование и устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [6] регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации и определяет правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан; права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав; полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских работников и фармацевтических работников.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [4] устанавливает организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации и определяет основы государственного регулирования обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, регулирует правоотношения в системе обязательного пенсионного страхования, а также определяет правовое положение субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, ответственность субъектов обязательного пенсионного страхования.

Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [2] в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права регулирует отношения в системе обязательного социального страхования, определяет правовое положение субъектов обязательного социального страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, ответственность субъектов обязательного социального страхования, а также устанавливает основы государственного регулирования обязательного социального страхования.

Финансирование социальной сферы Российской Федерации предполагает, что государство гарантирует каждому гражданину страны получение минимального уровня социальных услуг, который определяется категорией минимальных социальных стандартов и регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5].

Государственные минимальные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гарантируется гражданам государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах за счет средств бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов.

Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [8]. Цель разработки Концепции - определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В Концепции сформулированы основные показатели уровня социально-экономического развития страны по определенным направлениям.

Изменение социально-политического устройства Российской Федерации в последние десятилетия привело к появлению относительно нового явления для нашей страны – региональной социальной политики. В условиях реформирования российского общества региональные органы государственной власти и управления становятся главным субъектом социальной политики в регионе.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению социальных проблем закреплены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3], который регулирует, в частности, функции управления в социальной сфере региональной власти.

В Удмуртской Республике Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 г. утверждена Законом Удмуртской Республики от 9 октября 2009 г. № 40-РЗ [9]. В реализации социальной политики, в частности, данная стратегия предусматривает реализацию мероприятий в следующих направлениях:

- сохранение высокого качества человеческого потенциала;
- развитие рынка труда и образовательных услуг;
- развитие социальной сферы;
- стабилизация демографической ситуации;
- повышение эффективности государственного управления в социальной сфере;
- выработка и реализация мер по поддержке молодежи;
- обеспечение реализации новых программ, направленных на улучшение качества социальной среды в регионе.

В настоящее время условия экономического роста субъектов Российской Федерации во многом определяются сложным социально-экономическим положением страны, ограниченным объемом инструментария обеспечения развития, высокой дотационностью бюджетов. Несмотря на это основной целью деятельности органов власти субъектов Российской Федерации остается повышение качества и уровня жизни населения. Вопросы уровня жизни являются прямой компетенцией региональной власти, что закреплено ст. 72, 73 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3].

Структура расходов бюджета Удмуртской Республики по укрупнённым направлениям расходования средств по отраслям социальной сферы

Наименование отрасли (укрупненная статья расходов)	2000 г.		2014 г.		2015 г.		2016 г. (оценка)	
	Тыс. руб.	% к общей сумме расходов	Тыс. руб.	% к общей сумме расходов	Тыс. руб.	% к общей сумме расходов	Тыс. руб.	% к общей сумме расходов
Здравоохранение	398739	6,8	9677438,9	17,4	9798174,3	17,7	10310400,2	17,3
Образование	128351	2,2	17559930	31,6	14739286,8	26,7	16610866,4	27,8
ЖКХ	159714	2,7	1572597,2	2,8	1420561,6	2,6	1260773,3	2,1
Физическая культура и спорт	–	–	540943,3	1,0	526796,7	1,0	758244,3	1,3
Культура и кинематография	49165	0,8	696112,6	1,3	675189,4	1,2	793513,4	1,3
Социальная политика	17113	0,3	9521587,8	17,2	9262690,9	16,8	10109623,3	17,0
Прочие	5063815	87,2	15897757,6	28,7	18853967,6	34	19762934,7	33,2
Общий объем расходов бюджета УР	5816897	100	55 466 367,4	100	55276667,3	100	59 606 355,6	100

Примечание. Приведены сводные данные по укрупнённым направлениям расходования средств с учетом поправок, целевых программ, субсидий в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета.

Вообще, сферу государственного регионального управления можно условно разделить на два основных направления – экономическая политика и социальная политика, которые, безусловно, коррелируют друг с другом. Поэтому целесообразно одним из показателей эффективности региональной политики считать динамику и долю бюджетных расходов в соответствующей отрасли социальной сферы.

В целях анализа структуры бюджетных расходов и выявления доли социальной сферы представляется целесообразным рассмотреть в динамике показатели расходов регионального бюджета по основным отраслям социальной сферы (см. табл.).

Как следует из данных, структура расходов бюджета по сравнению с 2000 г. существенно изменилась. На основные отрасли социальной сферы в течение трех последних лет, в соответствии с Законом о региональном бюджете, направляется в среднем $\frac{2}{3}$ всех расходов. Наиболее заметные изменения произошли в здравоохранении – в структуре расходов более 15 % против 6,8 % в 2000 г. Однако следует учитывать, что данное изменение продиктовано передачей финансирования здравоохранения с муниципального на региональный уровень.

Анализ показателей расходов регионального бюджета Удмуртской Республики за последние три года показывает, что существенных изменений в структуре расходов на социальную сферу не происходит: на здравоохранение около 17%, в образовании происходит снижение с 31,6 % в 2014 г. до 26,7 % в 2015 г. (на 4,9% или в абсолютном выражении на 2 820 643,2 тыс. руб.). На 2016 г. было запланировано увеличение расходов на образование до 27,8 % бюджетных расходов (на 1,1 % по сравнению со структурными параметрами 2015 г.).

За рассматриваемый период в структуре бюджетных расходов существенно вырос показатель социальной политики: с 0,3 до 17,0% в структуре всех расходов. Помимо повышения (увеличения) социальной ориентированности государственной политики это свидетельствует о перераспределении полномочий и децентрализации ответственности за решение социальных проблем в стране на субфедеральный уровень.

Как следует из приведенных данных, основная доля расходов на социальную сферу приходится на две отрасли: образование и здравоохранение (49 % всех расходов в 2014 г., 44,4 % – в 2015 г., 45,1 % – в 2016 г.). Оказание образовательных и медицинских услуг осуществляется преимущественно бюджетными учреждениями, несмотря на легитимность развития частного сектора в этих отраслях. Именно поэтому среди объектов региональной собственности данные учреждения составляют более половины.

Одним из инструментов реализации региональной социальной политики следует по праву считать региональную собственность. Использование собственности в целях региональной социальной политики выполняет следующий основной функционал:

– коммерческие объекты являются плательщиками налогов в региональный бюджет (равно как и в бюджеты всех уровней бюджетной системы страны), таким образом создаются условия и средства для функционирования органов государственной власти субъекта РФ;

– некоммерческие объекты, с одной стороны, являются бюджетобременительными для региона, поскольку дохода не приносят, но требуют значительных финансовых вложений. Однако именно эти объекты присутствуют в социальной сфере и непосредственно удовлетворяют социальные потребности населения территории [11].

В идеале структура коммерческой и некоммерческой собственности региона должна быть сбалансирована, исходя из целей регионального управления.

По данным Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики, по состоянию на 1 января 2014 г. в перечень объектов собственности Удмуртской Республики были включены: автономные учреждения – 93 ед. (16,9 % от общего числа объектов), бюджетные учреждения – 297 ед. (54,1 %), казенные учреждения – 79 ед. (14,3 %), государственные унитарные предприятия – 52 ед. (9,5 %), хозяйственные общества, акции (доли в уставном капитале) которых находятся в собственности Удмуртской Республики – 28 ед. (5,1 %) [13].

В 2015 г. структура объектов собственности была представлена следующим образом: хозяйственные общества, акции (доли в уставном капитале) которых находятся в собственности Удмуртской Республики – 26 ед. (5,2 % от общего количества объектов), унитарные предприятия Удмуртской Республики – 26 ед. (5,2 %), автономные учреждения Удмуртской Республики – 93 ед. (18,5 %), бюджетные учреждения Удмуртской Республики – 279 ед. (55,3 %), казенные учреждения Удмуртской Республики 80 ед. (15,8 %) [13].

Из приведенных данных следует, что структура рассматриваемых организаций – объектов региональной собственности Удмуртской Республики представлена преимущественно некоммерческими организациями: в 2014 г. – 85,4 % от общего количества объектов собственности (549 всего, из них 469 – некоммерческие); в 2015 г. – 89,7 % от общего количества объектов собственности (504 всего, из них 452 – некоммерческие).

В большинстве своем эти объекты не дают возможности пополнить региональный бюджет финансово, напротив, сами постоянно нуждаются в финансовой поддержке.

Управление государственными учреждениями предполагает понимание того факта, что по своему статусу государственные учреждения призваны исполнять функции некоммерческого характера. Их финансирование, как правило, производят из средств государственного бюджета. При этом существует тенденция проведения учреждениями несвойственной для них коммерческой деятельности. В таких случаях получаемые средства, в частности от сдачи государственного имущества в аренду, следует учитывать в доходах государственного бюджета и в то же время целесообразно направлять на содержание и своевременное обеспечение этих учреждений в качестве дополнительного источника финансирования [12].

Вопросы управления собственностью тем более актуальны, что в условиях рыночной экономики – это один из самых действенных и эффективных инструментов регионального развития, то есть собственность следует рассматривать как один из инструментов улучшения финансово-экономического положения субъекта Российской Федерации, с одной стороны, и как инструмент социальной политики – с другой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (ред. от 3 июля 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (ред. от 19 декабря 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 28 декабря 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 3 июля 2016 года, с изм. от 19 декабря 2016 года) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р (ред. от 8 августа 2009 года) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года, утверждена Законом Удмуртской Республики от 9 октября 2009 года № 40-РЗ // СПС «КонсультантПлюс».
10. Коротаева Е. А. Введение в экономику социальной сферы: учеб. пособие. Ижевск: Изд-во ИЭиУ УдГУ, 2016. 101 с. URL: <http://elibrary.udsu.ru/xmlui/handle/123456789/14085>.
11. Коротаева Е.А. Региональная собственность как условие развития региона // Вестн. Удм. ун-та. Сер. «Экономика и право». Вып. 1. 2015. С. 79-83.
12. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве: учеб.-практ. пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2010. 512 с.
13. Официальный сайт Министерства имущественных отношений Удмуртской Республики: URL: <http://www.miour.ru/>

Поступила в редакцию 14.05.17

Е.А. Korotaeva

THE LEGAL BASIS FOR REGIONAL MANAGEMENT IN THE SOCIAL SPHERE

The article reveals the legal basis for the functioning of the social sectors with regard to purposes of the regional management. The attention is focused on the main objectives of the state policy in the constituent entities of the Russian

Federation. The main normative legal acts regulating the functioning of the social sphere are presented in the article; the presentation includes the regional level. The article reveals problems of the social policy in the context of certain contradictions between the economic and social effects of management. The author selects two priority directions in the functioning of the authorities at the regional level, which are the economic and social spheres closely correlated with each other. On the basis of the analysis of the expenditure budget of the Udmurt Republic for the period of several years it is established that, for the period under report, two thirds of all expenses went to the financing of the basic social sectors in accordance with the law on the regional budget. The author presents a generalized description of subjects of the regional property, from which it follows that the structure of subjects of the regional property of the Udmurt Republic is represented mainly by non-profit organizations in the social sphere. In conclusion, the author proves the relevance of the efficiency of property management as one of the most effective and valid tools of regional development and stresses that property should be considered as one of the tools to improve the financial and economic situation of the subjects of the Russian Federation on the one hand and as an instrument of social policy on the other.

Keywords: Federal law, socio-economic development, regional governance, social policy, social services, regional property management, efficiency.

Коротаева Елена Анатольевна,
кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: kora-tay@yandex.ru

Korotaeva E.A.,
Candidate of Economics, Associate Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: kora-tay@yandex.ru