

На правах рукописи

МЕДВЕДЕВА Наталья Георгиевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА
САМОДОСТАТОЧНЫМ РЕГИОНОМ**

**Специальность 08.00.05- Экономика и управление народным
хозяйством (экономика труда; региональная экономика)**

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва- 2005

Работа выполнена на кафедре труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: **Храпылина Любовь Петровна**
доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Дахов Иван Григорьевич**
доктор экономических наук

Доброхлеб Валентина Григорьевна
доктор экономических наук

Ведущая организация: Академия труда и социальных отношений

Защита состоится «___»_____2005г. в «___» часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.03 в Российской Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, пр. Вернадского, 84, 2 уч. корп., ауд. _

С диссертацией можно ознакомиться на кафедре труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «___»_____2005г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук,
доцент

А.И. Щербаков

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституционно Россия провозглашена социальным государством. В силу приоритетности социальных функций социального государства приоритетными должны быть их экономическое, правовое и организационное обеспечение.

В этом направлении, начиная с 1995 года, проводится интенсивная работа по формированию соответствующего правового, экономического и социального пространства, отражающего в той или иной степени сущность и содержание социального государства: создано обширное федеральное и региональное социальное законодательство, подкрепленное многочисленными подзаконными актами; внедрены основы регулирования рыночной экономики; федеральное и региональное управление осуществляет воздействие на социальную среду в целях ее адаптации к новым рыночным условиям хозяйствования; осуществляется оптимизация разграничения полномочий органов власти всех уровней в целях эффективной реализации социальных функций государства.

Однако в течение длительного времени в стране очевидна недостаточность обеспеченности социальных функций государства, вследствие чего многие социальные проблемы в России не решаются вовсе либо решаются ущербно. Это подтверждается существующей дифференциацией уровня жизни населения различных регионов. Из 89 субъектов Федерации лишь немногие регионы в состоянии за счет собственных ресурсов обеспечить реализацию возложенных на них социальных функций государства. Как правило, это так называемые регионы-доноры, самодостаточные регионы, имеющие необходимые финансовые ресурсы, количество таких регионов в разные годы составляло от 11 до 21. Дотационные регионы не

имеют достаточных финансовых ресурсов для реализации государственных функций, поэтому не могут обеспечить высокий уровень жизни населения, соответствующий уровню жизни населения, проживающего в самодостаточных регионах. Сложившееся положение обусловлено рядом причин, среди которых отсутствие должного механизма организационно-экономического обеспечения реализации социальных функций.

В ходе проводимых в России реформ происходит упорядочение полномочий между Федерацией и ее регионами относительно социальных функций, как в области разграничения, так и по расходным обязательствам в аспекте их исполнения. Важнейшим направлением административных реформ становятся упорядочение разграничения предметов ведения и полномочий, выстраивание механизма совместного ведения Центра и субъектов Федерации.¹ В этих условиях происходит переориентация государственной социальной деятельности на преимущественное использование внутренних ресурсов регионов. Существующие региональные различия не позволяют большинству регионов за счет собственных ресурсов реализовывать возложенные на них государственные функции, в первую очередь, социальные. В этой связи особое значение приобретает возможность реализации социальных функций государства непосредственно регионом. Актуальным является формирование соответствующей самодостаточности регионов, разработка механизмов обеспечения реализации возложенных на них социальных функций государства, что и обусловило выбор темы исследования.

¹ Федеральный закон №95 от 04.07.2003 (в ред. 29.12.2004) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» /Собрание законодательства РФ 30.08.2004 №35, ст.3667

Степень научной разработанности. Исследования, посвященные вопросам организационно-экономического обеспечения социальных функций государства, осуществлялись по различным направлениям.

Социальные потребности и социально-экономические права как предмет социальных обязательств государства. В этой группе исследований основное место занимают вопросы природы социальных потребностей населения и его отдельных групп, природы социально-экономических прав, место этих прав в системе прав и свобод человека и гражданина. В работах изучается социальная сфера, в рамках которой эти социальные потребности удовлетворяются. Данной проблематике посвящены работы Бобкова В.Н., Буланова В.С., Бутенко А.П., Волгина Н.А., Глухаревой Л.И., Гонтмахера Е.Ш., Гусева А.Д., Зотикова А.А., Калашникова С.В., Комиссаровой Г.А., Котляра А.Э., Курбанова Н.Х., Кучуради И., Мамута Л.С., Михайлова А.Е., Мысляевой И.Н., Левашова В.И., Лексина В.Н., Невважай И.Д., Новицкого И.Б., Одегова Ю.Г., Пиддэ А.Л., Плакси В.И., Ракитской Г.Я., Ракитского Б.В., Ройка В.Д., Ржаницыной Л.С., Соловьева А.К., Сулимовой Т.С., Храпылиной Л.П., Швецова А.Н., Юсова А.Б., Эрхарда Л. и других.

Механизм обеспечения социальных обязательств государства освещен в ряде работ зарубежных и отечественных авторов и представлен в различных областях науки и практики. Вопросы *бюджетно-налоговой политики и механизмы ее реализации* отражены в научных трудах Бабича А.М., Голубицкой М.В., Герасименко Н.В., Кадомцевой С.В., Калашникова С.В., Карасева М.Н., Кашина В.А., Козловой О.Л., Крохиной Ю.А., Марголина А.М., Мацкуляка И.Д., Мокрого В.С., Петрова Г.В., Преображенского Б.Г., Пономаренко Е.В., Прониной В.Н., Соловьева В.А., Яковца Ю.В., Ясина Е. и др.

Правовая база, в рамках которой регулируется обеспечение реализации государственных функций, освещена в работах Белова А.П., Васильева В.И., Иванова А.С., Исакова В.Б., Козырина Н.А., Мокрого В.С., Путило Н.В., Тихомирова Ю.А., Уваровой А.А., Умновой И.А. и др.

Управленческие технологии, используемые для реализации полномочий соответственно компетенции уполномоченных органов власти и управления, связанные с реализацией государственных функций, изложены в работах Атаманчука Г.В., Гапоненко А.С., Дульщикова Ю.С., Иванова В.Н., Полянского В.Г., Тихомирова Ю.А., Уваровой А.А., Чиркина В.Е., Яковца Ю.В. и др.

Изучением *технологий и эффективности контроля* исполнения государственных функций, в большей степени связанных с государственным финансовым контролем, занимались Бурцев В.В., Жуков В.А., Лазарева Н.В., Овсянников Л.Н., Опенышев С.П., Ялбулганов А.А. и др.

Как показал проведенный анализ библиографических источников, все авторы отмечают ассиметричный характер российского федерализма и связывают основную причину значительной дифференциации уровня социально-экономического развития регионов именно с ассиметрией российского федерализма. Социально-экономическая характеристика регионов представлена в литературе разнопланово и достаточно объемно. Предлагаются различные определения, характеристики регионов, подходы к их классификации, а также рассматриваются различные критерии оценки социально-экономического положения субъектов Федерации. Этим вопросам посвящены труды Бирюкова С.В., Бойко В.И., Валентя С.Д., Голубицкой М.В., Гранберга А.Г., Докторовича А.Б., Кузнецовой О., Лексина В., Олеха Л.Г., Полянского В.Г., Родионовой И.А., Росса К., Саквы Р., Санина И.И., Чалова В.И., Шаркова Ф.И. и др.

Комплексного изучения вопросов организационно-экономического обеспечения социальных функций самодостаточным регионом в литературе не представлено.

Цель настоящего исследования - изучение организационно-экономического механизма реализации социальных функций государства самодостаточным регионом и разработка предложений по совершенствованию этого механизма.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих вытекающих из нее **задач**:

- уточнение критериальных оценок самодостаточного региона и определение понятия «самодостаточный регион»;
- рассмотрение организационно-экономического механизма обеспечения социальных функций;
- определение институциональной базы обеспечения исполнения социальных функций государства на региональном уровне;
- выявление специфики (особенностей) обеспечения социальных функций государства самодостаточным регионом;
- выработка критериев оценки обеспеченности исполнения социальных функций государства на уровне самодостаточного региона;
- определение путей совершенствования организационно-экономического механизма обеспечения социальных функций государства самодостаточным регионом;
- разработка предложений по совершенствованию государственного регионального управления в социально-трудовой сфере.

Объектом настоящего исследования являются сложившиеся организационно-экономические механизмы обеспечения реализации социальных функций государства в регионе (на примере Тюменской области), регио-

нальные социальные службы; нормативно-правовая база, регулирующая государственную социальную деятельность.

Предметом исследования являются основные социально-экономические отношения, складывающиеся в процессе реализации самодостаточным регионом возложенных на него социальных функций государства.

Теоретико-методологической основой исследования послужили фундаментальные труды и прикладные разработки отечественных и зарубежных специалистов по экономике, государству и праву, социологии, позволяющие рассматривать макроэкономические и макросоциальные процессы, обуславливающие организационно-экономическое обеспечение социальных функций государства, а также федеральные и региональные законодательные и иные нормативные акты. В диссертации использовались публикации отечественных и зарубежных ученых по проблемам региональной политики и управления, экономики труда и социальных отношений, социальной политики, государственного контроля.

В основу исследования положен системный подход с использованием категориального аппарата экономической теории, теории государства и права, теории управления и философии. Использовались методы структурно-функционального анализа.

Эмпирической основой стали данные общероссийской и региональной официальной статистики, российских и зарубежных негосударственных источников. Также использовались результаты анализа экономических, правовых, социологических и статистических публикаций по проблемам осуществления социальным государством социальных функций в России и за рубежом. Кроме того, в настоящем исследовании применялись

материалы целевых социально-экономических исследований по данной теме, материалы научно-практических конференций.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- сформулированы авторские критериальные оценки государства как социального, которыми являются: исполнение государством своих социальных функций в условиях, когда его расходные обязательства в приоритетном порядке носят социальный характер; законодательное оформление социальных обязательств по удовлетворению социальных потребностей, составляющих социально-экономические права граждан; устойчивый характер деятельности государства по удовлетворению социальных потребностей членов общества с учетом социальных интересов общества и личности, различных социальных групп. Исходя из этих подходов уточнено определение понятия «социальные функции государства», рассматриваемые как государственные функции, непосредственно выражающие и предметно конкретизирующие сущность государства на определенном историческом этапе и представляющие собой устойчивые направления деятельности государства по удовлетворению социальных потребностей членов общества, учитывающие социальные интересы общества и человека, различных социальных групп, реализуемые через различные виды деятельности уполномоченных институтов и их служб в социально-трудовой сфере;

- обосновано авторское определение содержания социальных обязательств государства, которое заключается в обязанности государства обеспечить реализацию социально-экономических прав граждан посредством формирования таких условий, при которых граждане могли бы воспользоваться принадлежащими им правами и свободами, а государство в состоянии было бы предоставить им эту возможность. Аргументированы подходы к организационно-экономическому обеспечению реализации социаль-

ных функций государства. Основопологающим является формирование социальных, экономических, финансовых и организационных ресурсов, необходимых для реализации социальных функций государства. В приоритетном порядке должна осуществляться деятельность органов власти региона по следующим направлениям: совершенствование правового регулирования отношений в данной сфере; развитие эффективного государственного и общественного контроля; управление диверсификацией экономики; адаптация органов управления и социальной службы к условиям рыночной экономики; осуществление управления на основании социальных стандартов и социальных нормативов, индикативного планирования; ориентация на создание достойного (цивилизованного) уровня жизни населения с учетом его социокультурных потребностей;

- обоснована система показателей, наиболее полно характеризующих уровень ресурсного обеспечения исполнения социальных функций государства в регионе, а также обоснована разработка пороговых значений показателей социально-экономического развития региона, которые позволят своевременно выявить недостатки в организационно-экономическом обеспечении реализации социальных функций государства на уровне региона и установить и/или предотвратить возникновение проблем, связанных с реализацией социальных функций государства регионом (объем ВРП; объем инвестиций в социальную сферу в % к ВРП; доля населения, имеющая доходы ниже прожиточного минимума; разрыв между доходами 10% самых высокодоходных групп и 10% самых низкодоходных групп населения региона; уровень безработных; расходы на образование, здравоохранение, культуру, жилищно-коммунальную сферу, социальную защиту и социальную политику в % к ВРП; уровень спада производства);

- уточнено понятие «самодостаточный регион», который рассматривается как регион, способный за счет собственных ресурсов обеспечить возложенные на него государственные функции, в первую очередь, социальные функции. Обоснована роль самодостаточного региона как субъекта реализации социальных функций государства, которая заключается в принятии регионом на себя исполнения государственных функций за счет собственных ресурсов, в освобождении Центра от дотирования этого региона, тем самым создания условий для необходимой поддержки неблагополучных регионов. Уточнены проблемы исполнения социальных функций государства самодостаточным регионом: несовершенство механизма совместного ведения Центра и субъектов Федерации по обеспечению реализации социальных функций государства; несовершенство межбюджетного механизма; отсутствие социальных стандартов и нормативов, практики использования индикативного планирования при реализации социальных функций государства и их обеспечении; нарушении использования бюджетных средств; неэффективность государственного и общественного контроля; монополизация социально значимых сфер экономики (ЖКХ, энергетика, связь), характеризующаяся слабой ролью государственного регулирования тарифов на социально значимые услуги; отсутствие социальных служб, ориентированных на социально значимые сферы. Уточнены специфика организационно-экономического обеспечения реализации социальных функций государства в системе общественных отношений на уровне самодостаточного региона.

Результаты проведенных исследований, выводы и положения могут быть использованы при подготовке и реализации управленческих решений в социально-экономической и правовой областях государственного регу-

лирования, а также при обосновании приоритетов государственной социальной политики, государственной политики социальной поддержки.

Теоретико-методологические положения диссертации могут использоваться при подготовке законодательных актов, регулирующих организационно-экономическое обеспечение социальных функций государства, в том числе на региональном и местном уровнях, а также для программно-целевого управления социальными отраслями и уполномоченными органами, обеспечивающими исполнение государственной социальной деятельности.

Апробация работы. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования отражены в материалах Всероссийских научно-практических конференций: «О системе государственного финансового контроля в России и роли контрольно-счетных палат» (г. Тюмень, 28-29 ноября 2000г.); «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы» (Москва, РАГС, 13-14 марта 2001 г.); «Совершенствование системы государственного финансового контроля. Проблемы, опыт, перспективы. Итоги пятилетней деятельности Счетной палаты Тюменской области» (Тюмень, 20-23 ноября 2002г.). Выводы и рекомендации исследования были использованы автором при подготовке поправок к федеральным и областным законам²

Структура работы определяется задачами и логикой настоящего исследования и состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

² «О естественных монополиях», «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и др.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, представляется краткая характеристика состояния научной разработанности проблемы, уточняется теоретическая база и исходные методологические принципы, формулируются цели и задачи, объект и предмет исследования, описывается научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе - «Теоретико-методологические и правовые подходы к реализации социальных функций государства» на основе библиографического анализа раскрываются теоретико-методологические и правовые основы организационно-экономического обеспечения социальных функций государства: обеспечение реализации социально-экономических прав как предмета социальных обязательств государства; приоритет социальных функций государства по отношению к экономическим, правовым и иным функциям в социальном государстве; содержание социальных функций государства как основных законодательно закрепленных направлений деятельности уполномоченных органов по созданию условий для реализации гражданами своих социально-экономических прав; рациональная ресурсная база функционирования механизма обеспечения реализации социальных функций государства; необходимость законодательного обеспечения не только собственно социально-экономических прав граждан, но и социальных функций государства, а также направлений деятельности государства по организационно-экономическому обеспечению их реализации. Рассматриваются различные подходы к определению природы социально-экономических прав, содержанию деятельности социального государства. Обосновывается, что социально-экономические права граждан являются предметом социальных обязательств государства, по-

скольку эти права представляют собой жизненно важные потребности, неотделимые от человека и существующие при любых условиях. Создание условий для их удовлетворения – основной вид деятельности социального государства.

Автор анализирует природу возникновения и развития социального государства, формирования социальных обязательств государства и социальных функций, а также их взаимосвязь и взаимообусловленность. Отмечается необходимость гарантирования государством своим гражданам равенства в доступе к социальным благам путем конституционного или законодательного их закрепления за счет общественных ресурсов.

Обобщая результаты научных исследований, автор приходит к выводу, что решающими для критериальной оценки государства как социального являются: исполнение государством своих социальных функций в условиях, когда его расходные обязательства в приоритетном порядке носят социальный характер; законодательное оформление социальных обязательств по удовлетворению социальных потребностей, составляющих социально-экономические права граждан; устойчивый характер направленности деятельности государства по удовлетворению социальных потребностей членов общества с учетом социальных интересов общества и личности, различных социальных групп.

Автор аргументирует необходимость формирования базы для осуществления социальных функций государства, включающей: достаточные финансовые ресурсы, за счет которых осуществляется исполнение социальных функций государства; рациональное, в рамках действующего законодательства, использование административного ресурса в лице органов власти и управления, уполномоченных реализовывать социальные функции государства на соответствующем уровне (РФ, регионы, муници-

пальные образования); активное применение государственного контроля исполнения социальных функций государства; разработку и реализацию конкретных государственно-правовых норм и правил, регулирующих и обеспечивающих исполнение социальных функций государства.

Деятельность государства в лице уполномоченных органов власти регионов по организационно-экономическому обеспечению реализации социальных функций государства осуществляется по следующим направлениям: налоговая и бюджетная политика; развитие реального сектора экономики и связанного с этим уровня материального благополучия населения и его отдельных категорий; развитие и осуществление социального контроля; государственное управление, направленное на удовлетворение социальных потребностей и реализацию социально-экономических прав в рамках исполнения социальных обязательств государства; разработка и реализация технологий управления конкретных организаций, учреждений, оказывающих социальные услуги.

Деятельность государства, региона по формированию социально-экономического базиса, а также его рационального использования и есть собственно организационно-экономическое обеспечение социальных функций государства. Осуществляется эта деятельность в рамках таких институтов как право, контроль в форме государственного и общественного контроля, государственное управление, государственная служба, рынок как форма хозяйствования, обеспечивающая экономическую основу функций государства. Представляется, что данная деятельность государства напрямую связана с условиями хозяйствования, типом хозяйствования, т.е. экономикой. Социальная ориентированность обуславливает формирование социальной рыночной экономики.

В диссертации автор анализирует нормативно-правовые документы, регулирующие организационно-экономическое обеспечение реализации социальных функций государства на уровне РФ и региона. Понятие «организационно-экономическое обеспечение социальных функций государства» не раскрывается ни в одном из действующих законодательных актах и трактуется по-разному, в зависимости от контекста и от преследуемых законодателем целей.

Принимая во внимание, что государство способно обеспечить социально-экономические права своих граждан только тогда, когда будет располагать необходимыми ресурсами, автор уделяет особое внимание оценке финансового обеспечения социальных функций государства. Автор отмечает наличие проблем в налогово-бюджетной сфере, которые не позволяют сформировать достаточные ресурсы для обеспечения реализации социальных функций государства. Учитывая то, что формирование достаточных финансовых ресурсов зависит напрямую от платежеспособности плательщиков налогов и сборов, необходимым является обеспечение этой платежеспособности посредством создания для этого соответствующих условий, имеющих, как экономический, так и социальный характер. Следовательно, организационно-экономическое обеспечение социальных функций государства напрямую связано с обеспечением социально-экономического развития России, регионов, муниципальных образований. В этой связи автор считает необходимым эффективное регулирование социально-экономических отношений, связанных с развитием региона, посредством совершенствования налогового, инвестиционного законодательства, законодательства о поддержке предпринимательства, науке и научно-технической деятельности, а также проведение модернизации управленческих технологий и кадровой политики в этих областях.

Основным инструментарием обеспечения реализации возложенных на регион социальных функций государства является бюджет. Именно он реально способен создать финансовую базу для реализации указанных государственных функций. В бюджете определяются конкретные источники доходов и направления расходов в рамках создания социально-экономических условий для реализации социальных функций государства. Статьи бюджета являются иллюстрацией, прежде всего, того, как регион реализует социальные функции государства (какие приоритетные социальные функции регионом будут реализованы; за счет каких ресурсов и кем будут реализованы социальные функции; насколько самостоятелен и самодостаточен регион при реализации социальных функций государства; какие меры принимаются в целях создания условий для социально-экономического обеспечения исполнения социальных функций государства на региональном уровне). В этой связи автор отмечает необходимость проведения в стране и регионах эффективной бюджетной политики, совершенствования бюджетного законодательства, их ориентации на формирование достаточных финансовых ресурсов, необходимых для реализации социальных функций государства, в том числе путем: обеспечения баланса законодательно закрепленных социальных расходных полномочий и финансовых ресурсов, упорядочения перечня доходных источников наполнения бюджетов, определения ответственности органов власти за нарушение этого баланса и усиления контроля исполнения бюджета.

Во второй главе - «Особенности организационно-экономического обеспечения реализации социальных функций государства самодостаточным регионом (на примере Тюменской области)» - на основании изучения положения дел в Тюменской области как много-субъектного российского региона установлен высокий уровень жизни жи-

телей за счет его финансовой самодостаточности. Отмечено, что Тюменская область является инвестиционно привлекательным регионом. В области за счет собственных ресурсов осуществляется реализация целого ряда социальных программ, направленных на повышение социальной защищенности населения.

Однако, несмотря на все это, в области имеются социальные проблемы: высокий уровень преступности; высокий уровень заболеваемости ВИЧ-инфекцией (в 2002г. - 4,6% всех выявленных больных; в 2004г. – 4,6%; область вошла в число регионов с самой высокой заболеваемостью ВИЧ-инфекцией), туберкулезом (в 2004г. впервые выявленных случаев этим заболеванием выросло на 14%; в округах заболеваемость выросла более чем на 35%) и дизентерией (в 2004г. на Юге области заболеваемость дизентерией выросло на 34,8%); высокая смертность населения в связи с отравлениями, несчастными случаями, травмами; нарастание наркомании; алкоголизм (признанный во всех цивилизованных странах индикатором социального неблагополучия); необеспеченность потребностей населения в жилье, ветхость и аварийность жилого фонда; задолженность по заработной плате (на 01.01.2005 она составила 179,6 млн. руб.); межотраслевая и территориальная дифференциация заработной платы (низкооплачиваемой категорией остаются работники бюджетной сферы, где к средней по области заработная плата составляет чуть более 50%. При этом заработная плата в сфере финансов, страхования, пенсионного обеспечения составляет 255% к средней по области. Дифференциация заработной платы по территориям, отраслям и отдельным предприятиям области составляет разрыв до 9 раз (от 3 до 20 тыс. руб.). Жители области ощутили ухудшение материального благополучия в связи с повышением регулируемых и нерегулируемых та-

рифов на услуги в социально значимых сферах экономики (ЖКХ, энергетика, почтовая связь).

Результаты исследования показали различия в уровне жизни населения отдельных административно-территориальных образований (Юг Тюменской области, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ), входящих в состав Тюменской области. При этом уровень жизни населения Юга области ниже уровня жизни населения округов, что должно предопределять в региональном управлении приоритет целей и действий по бюджетному выравниванию, минимизации региональных различий в уровне жизни населения регионов.

Возникновение социальных проблем в финансово самостоятельном регионе автор связывает с недостатками организационно-экономического обеспечения реализации социальных функций государства, включая:

1. Несовершенство механизма делегирования полномочий от Центра регионам и обратно, а также между регионами, входящими в сложнопостроенный субъект Федерации. Отсутствуют показатели, критерии, на основании которых можно было бы определить подходы к разрешению проблем организационно-экономического обеспечения исполнения социальных функций государства на региональном уровне в зависимости от его специфики. Отсутствует направленность регионального управления на выравнивание уровня жизни населения в сложнопостроенном регионе. Все это вызывает необходимость уточнения юридического статуса такого региона.

2. Сложное административно-территориальное устройство Тюменской области обуславливает специфику структуры экономики входящих в ее состав регионов: ориентированность экономики на экспорт сырьевых ресурсов, которые преимущественно сосредоточены в автономных окру-

гах. В силу этих обстоятельств отмечается зависимость Юга Тюменской области от более благополучных автономных округов. Социально-экономическое положение Юга области зачастую не оценивается отдельно от такого положения автономных округов, выводятся средние показатели, при этом традиционно превышающие средние показатели по России, но не отражающие фактическое социально-экономическое положение в частности Юга области. Высокая финансовая обеспеченность Тюменской области напрямую зависит от платежей за пользование природными ресурсами на территории автономных округов, конъюнктуры цен на нефть и газ на внешнем рынке. В связи с этим в ходе социально-экономического развития необходима ориентация регионального управления на диверсификацию экономики во всех административно-территориальных образованиях Тюменской области.

3. Отсутствуют социальные стандарты, нормативы, практика использования индикативного планирования при осуществлении государственной управленческой деятельности. В связи с этим программы социальной направленности формируются исходя из выделенных на их реализацию финансовых средств, которые выстраиваются по потребностям социальных служб, но не граждан; отсутствует ориентация на создание благополучной среды жизнедеятельности населения с учетом его социокультурных потребностей. Как правило, при реализации социальных программ основное внимание уделяется малоимущим категориям граждан.

4. Имеются нарушения использования бюджетных средств, выделенных на реализацию государственных функций. Результаты анализа отчетов о проверках, проведенных Счетной палатой Тюменской области (в том числе с личным участием автора), показали, что региональные финансы направляются на финансирование федеральных органов власти (проку-

ратура, федеральные судебные органы и другие) и поддержку крупного бизнеса, что не предусмотрено бюджетом и не входит в полномочия региональных органов управления. Отсутствует система сдержек, направленных на недопущение расходования бюджетных средств на какие бы то ни было цели за счет средств, предназначенных на первоочередные социальные расходы.

5. Продолжается монополизация рынков в особо значимых для населения сферах (ЖКХ, энергетика), при этом роль государственного регулирования тарифов на социально значимые услуги незначительна. Это ведет к проведению монополистами такой ценовой политики, которая необоснованно и незаконно увеличивает нагрузку на население, понижает уровень его социальной защищенности.

6. Отсутствует контроль целевых источников ресурсов для оказания социальных услуг; расходы региона не ориентированы на исполнение социальных функций государства; отсутствует нормирование деятельности социальных служб, их ориентированность на экономический и социальный эффект.

7. Отсутствуют механизмы исполнения, контроля и ответственности в сфере оказания социальных услуг населению; не легализовано в действующем законодательстве определение понятий «регион–донор», «депрессивный регион», «самодостаточный регион»; нормативно не утверждены критерии дифференциации регионов по уровню социально–экономического развития и пороговые значения показателей социально–экономического развития региона, превышение которых обуславливает недостатки в области реализации регионом социальных функций государства.

Автор сформулировал ключевые направления деятельности региональных органов власти по формированию необходимых экономических, финансовых, правовых и иных ресурсов, необходимых для реализации возложенных на регионы социальных функций, а также по совершенствованию механизмов организационно–экономического обеспечения социальных функций государства. В числе таких мероприятий оптимизация бюджетных расходов. При оказании поддержки крупному бизнесу органы власти должны быть ориентированы на: обеспечение баланса интересов населения и бизнеса; развитие конкуренции на рынке социальных товаров и услуг; усиление роли государства в таких сферах, как ЖКХ, энергетика, связь, путем расширения перечня регулируемых тарифов; оказание поддержки тем хозяйствующим субъектам, которые оказывают социально значимые услуги; каждый проект, затрагивающий интересы населения, должен пройти государственную независимую социальную экспертизу.

Обосновывается необходимость разработки и утверждения пороговых значений показателей социально–экономического развития региона, отражающих наличие (или отсутствие) в регионе социальных проблем и факторы, обуславливающие их возникновение, а также влияние этих проблем на социальную безопасность региона.

В заключении диссертации сформулированы общие выводы по состоянию и проблемам организационно–экономического обеспечения реализации социальных функций государства самостоятельным регионом и предложены конкретные пути по решению проблем в данной сфере.

По теме диссертации опубликованы следующие авторские работы:

1. Медведева Н.Г. Региональные проблемы финансовой обеспеченности исполнения социальных функций государства (на примере Тюмен-

ской области)//Материалы Всероссийской научно-практической конференции «О системе государственного финансового контроля в России и роли контрольно-счетных палат», 28-29 ноября 2000г., г.Тюмень. Изд-во ООО «Лазурь», 2001. (0,6 п.л.)

2. Медведева Н.Г. Региональные проблемы финансовой обеспеченности исполнения социальных функций государства (на примере Тюменской области)//Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы», 13-14 марта 2001 г., г. Москва. Изд-во РАГС, 2002. (0,6 п.л.)

3. Медведева Н.Г. Проблемы правового обеспечения государственного финансового контроля//Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование системы государственного финансового контроля. Проблемы, опыт, перспективы. Итоги пятилетней деятельности Счетной палаты Тюменской области», 20-23 ноября 2002г., г. Тюмень. Изд-во «Эпоха», 2003. (0,45 п.л.)

4. Эффективный государственный контроль как условие обеспечения исполнения социальных функций государства на региональном уровне//В производстве (0, 3 п.л.)

5. Проблемы финансовой безопасности и роль государственного финансового контроля в ее обеспечении //В производстве (0,5 п.л.)