

**Кубанова Лиана Владимировна**

кандидат политических наук,  
старший научный сотрудник  
отдела социально-политических проблем  
Карачаево-Черкесского института  
гуманитарных исследований  
при Правительстве КЧР  
dom-hors@mail.ru

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ  
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ:  
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ  
(НА ПРИМЕРЕ КАРАЧАЕВО-  
ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются особенности социальной политики в регионе на уровне муниципальных образований, в частности сложности реализации в Карачаево-Черкесской Республике Федерального закона № 131 и разграничения полномочий между уровнями власти по вопросам повышения качества жизни населения.*

**Ключевые слова:**

*социальная политика, качество жизни, социальная стабильность.*

**Kubanova Liana Vladimirovna**

PhD in Political Science,  
Senior Research Associate of  
the Social and Political Issues Department,  
Karachay-Cherkess Institute of Researches  
in Humanities under the Government of  
the Karachay-Cherkess Republic  
dom-hors@mail.ru

**PECULIARITIES OF THE SOCIAL  
POLICY IMPLEMENTATION  
ON THE MUNICIPAL LEVEL:  
A REGIONAL ASPECT  
(CASE STUDY OF THE KARACHAY-  
CHERKESS REPUBLIC)**

**The summary:**

*The article discusses special features of the social policy implementation on the level of municipal formations by studying case of the Karachay-Cherkess Republic.*

**Keywords:**

*social policy, quality of life, social stability.*

Модернизация политической системы России предполагает повышение эффективности государственной политики во всех сферах, в том числе социальной. В рамках общегосударственной социальной политики приоритетная роль отводится стратегии повышения качества жизни. Качество жизни стало восприниматься как часть некоего футурологического идеала, в котором преобладают качественные аспекты жизни человека, и рассматривается как комплексная характеристика социальных, политических, культурно-идеологических, экономических факторов существования человека в обществе. Рост качества жизни провозглашается в виде общенациональной идеи. Обеспечение достойного его уровня становится безусловным приоритетом всей государственной политики, а приближение качества жизни россиян к параметрам, достигнутым развитыми странами, – ее важнейшей задачей.

В современной социально-ориентированной экономике высокое качество жизни служит не только условием сохранения человеческого потенциала, но и основой сохранения социальной стабильности общества. Поэтому возникает необходимость государственного воздействия на социально-экономические процессы с целью формирования новой социальной системы общества как основы обеспечений социальной стабильности и повышения качества жизни населения.

Особенно остро социальные проблемы проявляются в регионах, где низок уровень развития экономики и для которых характерны исторически накопившиеся противоречия. К таким регионам относится Карачаево-Черкесская Республика. Социально-экономические проблемы сказываются на качестве жизни населения республики.

Несмотря на довольно стабильные темпы социально-экономического развития, о чем свидетельствуют официальные данные статистики, по данным социологических опросов, одной из наиболее важных проблем в республике остается безработица. Уровень официальной (или регистрируемой) безработицы на начало 2011 г. составил 2,5 % от численности экономически активного населения [1]. По материалам Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по КЧР, уровень безработицы составляет 21,4 % (для сравнения, по России он составляет 7,2 %). Данные, которыми оперируют лидеры общественных движений в регионе, значительно выше официальных.

Безработица как основная республиканская проблема в ответах респондентов занимает первое место на протяжении последних десяти лет. Это является подтверждением мнения большинства аналитиков, специалистов по Югу России, о том, что именно здесь существует особенно сильная зависимость между уровнем благосостояния населения и стабильностью. В качестве основных проблем они выделяют массовую безработицу (отсюда и низкий уровень жизни людей), резкое имущественное расслоение, ошибки в политике центральных и региональных органов власти в экономике и социальной сфере.

Существующие установки руководства республики, ориентированные на получение средств из федерального бюджета для развития социальной сферы региона, без комплексного подхода к решению всей совокупности социально-экономических проблем не способны оказать существенного позитивного воздействия на уровень и качество жизни населения. В этой связи в скорейшей модернизации нуждается экономическая система региона, развитие которой позволит увеличить спрос на трудовые ресурсы и снизить социальную напряженность в обществе. Необходимость комплексного решения проблем повышения качества жизни и обеспечения социальной стабильности связана с прямой и обратной зависимостью этих процессов: с одной стороны, повышение качества жизни населения служит основой обеспечения социальной стабильности, а с другой – социальная стабильность способствует росту качества жизни.

Улучшение конкретных условий жизни граждан зависит от эффективности политико-правового функционирования институтов местного самоуправления. Муниципальное образование – это не просто место совместного проживания людей. Оно объединяет общество в систему, состоящую из элементов (экономика, культура, право, политика и социальные отношения), функционирование которых направлено на достижение генеральной цели – рост качества жизни каждого человека.

Эффективность управления развитием муниципального образования и уровень его социально-экономического состояния, уровень качества жизни населения взаимозависимы. Органам местного самоуправления приходится решать многочисленные задачи, которые возложены на них Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (более известен под названием Закон № 131), вступившим в силу с 01.01.2009 г., а также те задачи, которые ставит перед ними население. Имеется ряд сложностей в реализации данного закона. Это связано в первую очередь с тем, что несовершенен сам закон, – с этим мнением солидарны практически все руководители муниципалитетов республики [2]. В нем отсутствует четкое разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, в результате которого между разными уровнями власти продолжается борьба за финансы, а качество предоставляемых услуг населению страдает. Реализация закона способствует командно-административному характеру отношений со стороны республиканских органов власти.

Из положений федерального закона были изъяты важнейшие вопросы социальной политики, затрагивающие интересы населения. Компетенция и возможности местных органов были существенно сужены. Формирование новых концептуальных основ организа-

ции публичной власти должно было привести к появлению действенной, социально ориентированной местной власти. Сейчас социальная сфера, напротив, становится в большей степени предметом ведения органов государственной власти, сужаются направления местной социальной политики в сфере образования, здравоохранения, происходит необоснованное исключение из ведения муниципальных образований важных направлений социальной сферы. Так, из перечня вопросов местного значения были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения. Никто лучше работников органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения.

Другая сложность реализации закона в том, что отсутствует финансовая самостоятельность муниципальных образований. Это проблема, которая вызывает особую озабоченность руководителей органов местного самоуправления и от решения которой напрямую зависит социальное самочувствие и гражданская активность населения. Декларируемая на федеральном уровне политика усиления роли и значения местного уровня власти вступает в противоречие с обстановкой на местах, при которой местный уровень власти не имеет реальных рычагов воздействия на улучшение условий, уровня, качества жизни населения.

Отсутствие финансовой самостоятельности муниципальных образований и их зависимость от республиканского бюджета, который в свою очередь зависит от дотационных вливаний центра, негативно отражаются на реализации политики улучшения качества жизни. Высокая зависимость бюджета республики от трансфертов, передаваемых из федерального бюджета, определяет все основные параметры расходов. Так, в прошлом году, на 462 млн руб. была уменьшена дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, отменено софинансирование за счет федерального бюджета отдельных социально-значимых расходов на 196 млн руб. Всего республике передано расходов на сумму 975 млн руб. В целях компенсации этой суммы КЧР будут оставлены отдельные виды налогов на сумму 497,2 млн руб. Данная компенсация вдвое меньше суммы расходов. Все эти проблемы определяют бюджетную политику, суть которой сводится к максимально возможной адаптации бюджетной системы республики к сложившимся условиям функционирования экономики и социально-культурной среды.

Несмотря на то что повышение качества жизни является на сегодняшний день приоритетом устойчивого развития всей страны [3] и это декларируется на всех уровнях власти, несовершенство правовых механизмов, низкий уровень социально-экономического развития, отсутствие достаточного финансирования социальной сферы осложняют практическую его реализацию. Недостаточная собственная доходная часть местных бюджетов, низкий уровень собираемости налогов не обеспечивают полного исполнения полномочий местного самоуправления и становятся причиной бедности целых муниципалитетов, что приводит к невозможности обеспечения минимальных социальных стандартов для специалистов – врачей, учителей. Муниципалитетам не удается привлечь и удерживать работающих специалистов. Действующие программы «Доступное комфортное жилье», «Развитие села до 2012 г.» и др. не решают существующих проблем, поскольку не сопровождаются масштабными и высокоэффективными организационными и финансово-экономическими мероприятиями. В итоге жители страдают от существенного недокомплекта медицинских, образовательных учреждений, местных органов власти. Все это порождает рост миграционных процессов.

Миграционные процессы в Карачаево-Черкесии, начавшиеся в середине 90-х гг., продолжают расти [4]. В течение всех постсоветских лет миграция была особенно замет-

на среди молодежи. Специалисты, получившие высшее образование в вузах России, или не возвращаются в республику, или покидают ее, потому что не видят никаких перспектив для нормального трудоустройства.

Только экономические преобразования и предприимчивость не решают всех проблем, связанных с улучшением качества жизни населения – требуется целенаправленная работа сверху (административных структур) и снизу (инициатива населения) для укрепления самоуправленческих начал. Существуют две взаимосвязанные стороны в проблеме участия населения в самоуправлении – это наличие инициативы людей и возможностей по обеспечению их деятельности со стороны государства. Оба эти компонента являются залогом оптимизации участия в жизни общества отдельной личности и каждого социального слоя, что обеспечит удовлетворение их насущных потребностей в общении, принадлежности к сообществу, социализации в организации, в политической активности как части формирования принципиально нового качества жизни.

Возникла необходимость совершенствования системы местного самоуправления, активизации участия населения в социальных инновациях, оптимизации всех организационно-правовых форм самоуправления, отнесенных к сфере обеспечения жизнедеятельности населения. На республиканском уровне это касается научной разработки и реализации специальных целевых программ коммунальной, медицинской, образовательной, экологической реформ, социально-адаптированных к интересам населения в целом и отдельных социальных слоев.

Технологии принятия политических решений в сфере управления качеством жизни населения на местном уровне в Карачаево-Черкесии носят в настоящее время традиционно-патерналистский характер. Только достижение реальной административной и финансовой автономии органов местного самоуправления при опоре на институты гражданского общества и формы общественной активности позволят им стать полноценным представителем местных интересов, посредником между органами региональной власти и местными сообществами в повышении качества жизни. Реализация политики управления качеством жизни населения на примере муниципальных образований Карачаево-Черкесии доказывает, что ее эффективность возможна при совершенствовании системы местного самоуправления и активизации участия населения в социальных инновациях, с учетом специфики локальных образований и образа жизни местных сообществ.

Четкое разграничение полномочий между уровнями власти по вопросам повышения качества жизни населения должно предоставить свободу действий органам местного самоуправления. Это позволит учитывать местную специфику их ресурсов и политического процесса.

Более эффективные технологии реализации муниципальной политики требуют выдвинуть в качестве ее цели развитие человеческого потенциала, т. е. расширение возможности для граждан активно участвовать в экономической и социальной политике, предоставление им возможности выбора форм участия в повышении качества их жизни, сосредоточение общественной активности на ключевых направлениях политики.

#### **Ссылки:**

1. См.: Численность экономически активного населения, занятых и безработных в КЧР. [Электронный ресурс]. URL: [kchrstat.gks.ru/digital/region2/default.aspx](http://kchrstat.gks.ru/digital/region2/default.aspx) (дата обращения: 20.08.2012).
2. День республики. 2008. 1 ноября.
3. См.: Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: [www.scrf.gov.ru/documents/99.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html) (дата обращения: 20.08.2012).
4. См.: Потоки миграции. [Электронный ресурс]. URL: [kchrstat.gks.ru/digital/region1/default.aspx](http://kchrstat.gks.ru/digital/region1/default.aspx) (дата обращения: 20.08.2012).

### **References (transliterated):**

1. See: Chislennost' ekonomicheskii aktivnogo naseleniya, zanyatykh i bezrobotnykh v KCHR. [Electronic resource]. URL: [kchrstat.gks.ru/digital/region2/default.aspx](http://kchrstat.gks.ru/digital/region2/default.aspx) (date of access: 20.08.2012).
2. Den' respubliki. 2008. November 1.
3. See: Strategiya natsional'noy bezopasnosti RF do 2020 g. [Electronic resource]. URL: [www.scrf.gov.ru/documents/99.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html) (date of access: 20.08.2012).
4. See: Potoki migratsii. [Electronic resource]. URL: [kchrstat.gks.ru/digital/region1/default.aspx](http://kchrstat.gks.ru/digital/region1/default.aspx) (date of access: 20.08.2012).