НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ИНСТИТУТ ЮРИСПРУДЕНЦИИ»

КАФЕДРА ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Допустить к защите
Зав. кафедрой_____
(подпись, И.О.Ф.)
«_____» _____ 20 _ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Деятельность представительных (исполнительных) органов государственной власти по регулированию социальной сферы (на примере «Московской городской Думы»)

Студент: Лазарев Андрей Юрьевич

_____
(подпись)

Направление «Государственное и муниципальное управление»

Научный руководитель: к.п.н., доцент Ильченко С.В.

_____
(подпись)

МОСКВА 2016

Содержание

Введение.....3
ГЛАВА 1. Теоретические аспекты исследования деятельности представительных (исполнительных) органов государственной власти по регулированию социальной сферы.....7
1.1. Понятие, сущность и правовые основы социальной защиты населения в РФ.....7
1.2. Особенности регулирования социальной сферы на региональном уровне.....17
1.3. Роль представительных (исполнительных) органов государственной власти в регулировании социальной сферы.....25
ГЛАВА 2. Исследование деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы.....31
2.1. Организационно-экономическая характеристика Московской городской Думы.....31
2.2. Анализ деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы.....40
2.3. Основные проблемы, снижающие эффективность деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы.....57
ГЛАВА 3. Предложения по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы.....65
3.1. Разработка мероприятий по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы…65
3.2. Расчет и обоснование социально-экономической эффективности мероприятий.....71
Заключение.....76
Список использованной литературы.....79

Введение

В выпускной квалификационной работе исследуются особенности деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы по регулированию социальной сферы – Московской городской Думы[1]. Актуальность выбранной темы исследования обусловлена тем, что социальная сфера является одной из ключевых сфер региональной политики и непосредственно определяет качество и уровень жизни местного населения. В связи с этим, повышенное внимание должно уделяться регулированию и повышению эффективности социальной сферы.

Одной из важнейших подсистем социальной сферы выступает социальная защита населения. Эффективная система социальной защиты населения позволяет предоставлять малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, предусмотренным законодательством, социальные пособия, социальные доплаты к пенсии, субсидии, социальные услуги и жизненно необходимые товары. Тем самым повышается уровень жизни социально незащищенных слоев населения.

Основная функция социальной защиты населения – помощь человеку, уже попавшему в трудное финансовое положение, или предупреждение возникновения такой ситуации. Следует отметить, что система социальной защиты населения выступает одним из основных объектов регулирования со стороны представительных органов власти региона.

Всеобщая декларация прав человека гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства…

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное

[1]Официальный сайт Московской городской Думы // http://duma.mos.ru

обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой»[2].

Аналогичные нормы содержатся также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966г. (вступил в силу 3 января 1976г.).[3]

Произошедшие изменения российского общества в последние десятилетия XX и в начале XXI века привели к расколу общества, когда одна часть населения непомерно вознеслась, а другая оказалась в самом низу социальной лестницы. Речь идет прежде всего о появлении таких уязвимых в социальном плане категориях населения как безработные, беженцы, вынужденные переселенцы, а также о тех гражданах, которые на современном этапе не находят надлежащей поддержки со стороны государства и общества – это инвалиды, пенсионеры, дети, подростки.

В свою очередь обострились проблемы социальной помощи, так как с началом экономических преобразований человек со своими проблемами был оставлен на произвол рыночной стихии. Этот процесс совпал с профессионализацией социальной работы в России, ставшей феноменом цивилизованного общества.

Все эти обстоятельства обусловили тот факт, что изучение формирования и функционирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации, пока не имеющей ясной, эффективно действующей модели, становится с каждым годом все более и более актуальным.

[2]Всеобщая декларация прав человека, 1948, 10 декабря. – Ст. 1, 25. // Российская газета. - № 67, 05.04.1995. http://base.consultant.ru/cons/

[3]Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966, 16 декабря. – Ст. 10, 11. // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. - №17. – Ст. 291. http://base.consultant.ru/cons/

Выбранная тема исследования имеет важное социальное значение применительно к выбранному региону исследования – городу Москве. В Москве проживает большое количество граждан, нуждающихся в социальной защите, в частности престарелые граждане, инвалиды, семьи с детьми, а также иные нетрудоспособные и малообеспеченные группы населения. В этом и заключается актуальность темы выпускной квалификационной работы.

Цель выпускной квалификационной работы – провести анализ системы регулирования социальной сферы, осуществляемой Московской городской Думой, и предложить мероприятия по ее совершенствованию.

Для достижения данной цели в выпускной квалификационной работе необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие, сущность и правовые основы социальной защиты населения РФ;

- рассмотреть роль представительных и исполнительных органов государственной власти в регулировании социальной сферы;

- проанализировать деятельность Московской городской Думы по регулированию социальной сферы;

- выявить основные проблемы, снижающие эффективность деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы;

- разработать мероприятия по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы;

- рассчитать социально-экономическую эффективность мероприятий.

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе выступает деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы - Московской городской Думы.

Предметом исследования в выпускной квалификационной работе выступают особенности регулирования социальной сферы, осуществляемого Московской городской Думой.

Московская городская Дума является основным законодательным (представительным) органом власти на территории города Москвы, в том числе и в социальной сфере. Следует отметить, что социальные вопросы рассматриваются Московской городской Думой в качестве ключевой сферы – в частности, 53% расходов бюджета города Москвы направляется именно на социальные цели.

Методологическая база исследования основана на трудах таких авторов, как Аверин А.Н., Бойко В.К., Гембаренко В.И., Григорьянц Г.Н., Замараева З.П., Кузнецов Г.Г., Лепихов М. И., Литягин Н.Н., Лычкань Л.П., Никифорова О.Н., Павлюченко В.Г., Роик В.Д., Суховский А., Якимчук С.В.

Информационной базой выпускной квалификационной работы являются федеральные законы и постановления Правительства РФ по социально-экономическому развитию и управлению различными отраслями народного хозяйства, нормативные правовые акты города Москвы, труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные проблемам социальной защиты населения, законодательные и нормативные документы РФ по вопросам управления социальной защитой населения; теоретические модели и концепции научных школ по организации управления сферой социальной защиты в целом, региональной и муниципальной социальной защитой, в частности.

Методологической основой выпускной квалификационной работы послужили общенаучные методы исследования, ситуационный и системный подходы, структурно-функциональный анализ, методы научной абстракции, статистические методы.

Структурно выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. Теоретические аспекты исследования деятельности представительных (исполнительных) органов государственной власти по регулированию социальной сферы

1.1. Понятие, сущность и правовые основы социальной защиты населения в РФ

В связи со сложившейся в современном российском обществе реальной ситуацией, возникает острая необходимость в целенаправленном научном поиске новых подходов к формированию системы социальной защиты населения, которая могла бы направлять деятельность всех учреждений и служб на ликвидацию возникающих социальных проблем. Необходимо отметить, что современная наука достаточно активно развивает проблематику социальной защиты населения. Вместе с тем, до сих пор в России не сложилась целостная, теоретически обоснованная и ресурсно обеспеченная система социальной защиты населения, органично сочетающая в себе принцип социальной справедливости с рыночной конкуренцией и борьбой за выживание каждого социального субъекта. Не проявилась в полной мере и роль государства как надежного гаранта социальной защиты населения.

Социальная защита населения представляет собой историческое явление, которое подвергалось постепенным изменениям.

Впервые термин «социальная защита» был использован в США в 1935 году в законе о социальной защите, в соответствии с которым были узаконены пенсии по старости и пособия по безработице и чуть позже в него были внесены дополнения о помощи бедным, инвалидам, сиротам. После этого данный термин стал широко применяться и другими странами, а также Международной организацией труда[4].

Вместе с тем, устойчивое цивилизационное развитие общества, его способность надежно гарантировать высокую социальную защищенность

[4]Роик В.Д. Основы социального страхования: Учебник. М.: Анкил, 2012. - 13 с.

населения страны является фундаментальным критерием оценки научных доктрин и общественной практики.

В научной литературе нет однозначной формулировки понятия «социальная защита», это зависит от того, с какой позиции рассматривается понятие, с научной или прикладной, или с точки зрения синтеза этих подходов.

Так, например, определение, которое дала Павлюченко В.Г., в большей степени носит прикладной характер и охватывает все слои населения – как трудоспособное, так и нетрудоспособное. Под социальной защитой данный автор понимает «совокупность разнообразных мер, осуществляемых государством, обществом, корпорациями, общественными организациями по защите граждан от различного рода социальных угроз (безработица, бедность, болезни и так далее)»[5].

По мнению Замараевой З.П., система социальной защиты населения страны представляет собой «относительно устойчивую форму совместной организации социальной жизни и деятельности людей, социальных организаций и государственных учреждений, лиц, наделенных необходимыми полномочиями и ресурсами для осуществления равным образом функций, как социальной помощи, так и социального страхования, удовлетворения индивидуальной и общественной потребности в повышении жизненного уровня объектов социальной защиты на условиях активизации их ресурсного потенциала[6]». Данным автором применяется ресурсно-потенциальный подход к формированию системы социальной защиты населения.

Однако наиболее полное понимание значения социальной защиты дает подход, который объединяет научные категории и практическое значение. В качестве примера можно привести понимание социальной защиты профессором Осадчей Г.И. В понимании данного автора социальная защита

[5]Павлюченко В.Г. Социальное страхование: Учебник. М.: Дашков и К, 2012. - 12-13 с.
[6]Замараева З.П. Современная система социальной защиты населения в контексте ресурсно-потенциального подхода/З.П. Замараева//Отечественный журнал социальной работы. - 2013. - № 2. - 62 с.

представляет собой «систему социальных отношений, мер и правовых гарантий, защищающих любого члена общества от экономической, социальной и физической деградации вследствие внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, угрозы здоровью и жизни, невозможности по независящим от него причинам реализовать свой трудовой и гражданский потенциал»[7].

В Федеральном законе от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» под государственной социальной помощью понимается «предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, предусмотренных законодательством, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров».

Сущность социальной защиты населения раскрывается в выполняемых ею функциях. Можно выделить основную функцию государственной социальной защиты населения объединив ее общим пониманием – по сути, это помощь человеку, уже попавшему в трудное финансовое положение, или предупреждение возникновения такой ситуации.

В научной литературе существуют различные классификации функций социальной защиты. Так, Якимчук С.В., выделяет три основные функции социальной защиты населения:

- компенсирующая функция – подразумевает компенсацию утраченного заработка, ущерба здоровью, расходов на лечение;

- защитная функция – гарантирует материальное обеспечение, достаточное для покрытия основных нужд человека;

- стабилизирующая функция – предназначена для согласования интересов работников, работодателей и государства[8].

[7]Григорьянц Г.Н., Замараева З.П. Социальная защита населения в России: становление и развитие. М.: Союз, 2012. - 12-13 с.
[8]Якимчук С.В. Социальная защита населения и ее совершенствование в современных условиях: монография. Белгород, 2014. – 66 с.

Классификация Якимчук С.В. недостаточно глубоко описывает все функциональные особенности социальной защиты населения. Более развернутую классификацию дает Роик В.Д. По его мнению, функции социальной защиты делятся на четыре категории:

- профилактически-предупредительная функция – заключается в проведении комплекса мероприятий, направленных на профилактику и защиту здоровья, профилактику трудоспособности граждан;

- экономическая функция – направлена на замещение утраченной заработной платы или дохода в связи с утратой трудоспособности по причине болезни, несчастного случая, преклонного возраста или по причине потери кормильца (для членов его семьи), для компенсации дополнительных расходов в связи с лечением или инвалидностью;

- социально-реабилитационная функция – заключается в формировании комплекса мер медицинской, профессиональной, социальной реабилитации граждан с целью восстановления утраченного здоровья и трудоспособности;

- политическая функция – обеспечивает формирование и поддержание эффективных институтов и механизмов социальной защиты с целью обеспечения гарантированных Конституцией и законодательной базой социальных и правовых норм защиты и поддержания социальной стабильности в обществе[9].

Система социальной защиты населения имеет достаточно сложную структуру, каждый элемент структуры специфичен и играет свою собственную роль в обеспечении социальной безопасности человека. Основными категориями системы социальной защиты населения выступают:

- социальное страхование;

- социальное обеспечение;

- социальная помощь.

[9]Роик В.Д. Основы социального страхования: Учебник. М.: Анкил, 2012. - 26 с.

Кроме того можно отнести к системе социальной защиты благотворительность и личные сбережения граждан, направленные на личную безопасность, а также частное личное страхование.

Схематически основные элементы системы социальной защиты населения представлены на рисунке 1.1.



Рис. 1. Основные элементы системы социальной защиты населения[10]

В текущий период времени в России основной формой реализации стратегии социальной защиты населения является социальное страхование, так как в эту форму вовлечено большинство граждан России. Социальную защиту в РФ можно рассматривать как систему мер, направленных на сохранение установленных обществом стандартов жизни каждого человека. С экономической точки зрения эта система выглядит как процесс перераспределения национального дохода на макроуровне, в целях

[10]Никифорова О.Н. Система социальной защиты населения и ее сущность/О.Н. Никифорова//РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. - 2011, - № 2, - ч. 2. – 587 с.

обеспечения нормального воспроизводства человека в условиях социальных рисков.

Субъектами социальной защиты в РФ выступают: работник, работодатель, государство, страховые организации, общественные организации, внебюджетные фонды, благотворительные фонды и отдельные меценаты.

Объектами социальной защиты выступают: население (наемные работники, пенсионеры, инвалиды, бедные семьи, безработные и так далее).

Система социальной защиты населения строится на следующих принципах:

1) Принцип всеобщности и обязательности – этот принцип распространяется как на процесс получения компенсационных выплат, так и на процесс уплаты обязательных платежей, установленных в государстве. Всеобщность предполагает, что она распространяется на всех членов общества без исключения и обеспечивает свободный доступ ко всем видам социальных услуг – медицинской помощи, образованию, культуре, свободный доступ к трудовой деятельности, физической культуре, спорту, туризму, санаторно-курортному лечению, жилищно-коммунальным и другим объектам социальной инфраструктуры.

2) Принцип солидарности – этот принцип говорит о том, что в условиях риска находятся все члены общества, но подвергаются риску не все, в результате кто-то получает полную компенсацию, кто-то частичную, кто-то вообще не получает социальную защиту и ресурсы перераспределяются от тех, кто не получает выплат в пользу тех, кому данная помощь необходима, в том числе и финансовые ресурсы. Заранее определить с кем и когда может произойти тот или иной риск невозможно, поэтому данный принцип необходим для защиты при возникновении внезапных рисков.

3) Принцип солидарной справедливости – этот принцип работает в противовес принципу солидарности, так как существуют риски, которым подвергаются практически все без исключения граждане, например риск

дожития до старости – здесь и используется принцип солидарной справедливости, исключающий уравнивание граждан в пенсионном обеспечении. В расчете пенсии используются различные условия, которые позволяют гражданам, имеющим больший по сроку трудовой стаж или имеющим стаж работы на вредном производстве, получать пенсию выше, чем гражданам, не имеющим большого стажа работы, или работающим на простых видах работ.

4) Принцип автономности – данный принцип необходим, чтобы оградить социальную защиту от рисков использования средств, предназначенных для социальных выплат на другие цели, что может повлечь за собой отсутствие средств на предусмотренную законодательством компенсацию граждан. В данном случае предусматривается необходимость не смешивать бюджеты разных фондов.

5) Принцип социального партнерства – в случае возникновения спорных ситуаций в первую очередь подразумевается мирное разрешение споров.

6) Принцип обеспечения контроля – данный принцип обеспечивает контроль за руководящими органами со стороны населения. В первую очередь речь идет о профсоюзах[11].

Важную роль в системе социальной защиты населения играет нормативно-правовое регулирование. Следует отметить, что система нормативно-правового регулирования социальной защиты в России начала формироваться ещё в 1991 году и прошла долгий путь развития. При этом реформирование системы социальной защиты населения РФ продолжается и в настоящее время.

Первым нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере стало Постановление Совета Министров РСФСР «О первоочередных мерах по созданию государственной системы социальной помощи семье», принятое в 1991 году. В соответствии с данным Постановлением, было впервые принято

[11]Никифорова О.Н. Система социальной защиты населения и ее сущность//Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция, 2011. - № 2. – 587 с.

решение о формировании государственной системы социальной помощи семье, в том числе и комитетов по социальным вопросам на региональном уровне, были определены цели и задачи данной системы.

В последующем система социальной защиты населения нашла отражение в различных нормативных правовых актах, принятых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также в Конституции РФ. В середине 1990-х годов в России на законодательном уровне были заложены основы социальной защиты отдельных категорий населения, в частности пенсионеров, инвалидов, беженцев и других.

Важным шагом в развитии системы социальной защиты населения РФ стала разработка и реализация государственной программы социальных реформ в 1996-2000 гг. Данная программа предусматривала существенные изменения в системе социальной защиты населения РФ, в частности:

- совершенствование системы государственных социальных гарантий;
- направления социальной поддержки семей с детьми;
- внедрение в практику работы современных социальных технологий;
- создание сети специализированных учреждений по направлениям социальной защиты и обслуживания населения;
- расширение перечня и объемов социальной помощи населения.

В рамках реформирования системы социальной защиты населения был принят ряд нормативных правовых актов, в частности:

- Федеральный Закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»;
- Федеральный Закон «О государственной социальной помощи».

Данные нормативные правовые акты заложили в качестве одного из основных элементов системы социальной защиты населения РФ понятие прожиточного минимума.

В настоящее время правовые основы социальной защиты населения в Российской Федерации регламентируются следующей системой нормативных правовых актов:

1) Конституцией РФ – в статьях 37-48 заложены основы правовой базы социального государства и системы социальных служб. В частности в соответствии со статьей 39, каждому гражданину РФ гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. В статье 40 зафиксировано право малоимущих и иных предусмотренных законодательством граждан на бесплатное или льготное получение жилья в соответствии с установленными нормами. Статьей 41 закреплено право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Статьей 43 закреплено право граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Кроме того, граждане РФ имеют право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении[12].

2) Комплексом федеративных законов, касающихся социальной защиты населения и социального обслуживания в целом.

3) Правовыми актами субъектов РФ, которые выражают норму социальной защиты населения.

4) Подзаконными нормативными актами, устанавливающими порядок управления системой и подсистемами социального обслуживания.

5) Нормативной регламентацией деятельности учреждений и категорий специальных социальных служб.

6) Правовыми актами, обеспечивающими деятельность социальных служб.

7) Правовыми актами, обеспечивающими защиту прав клиента.

[12]Конституция Российской Федерации (принято на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)// "Российская газета" от 25 декабря 1993 г., - № 237//http://base.garant.ru/10103000/#ixzz3qzMmMqpW

Важную роль в нормативно-правовом регулировании социальной защиты населения в РФ имеет Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ. В частности, в данном нормативном правовом акте определены цели оказания государственной социальной помощи:

- поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;

- адресное использование бюджетных средств;

- усиление адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;

- создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;

- снижение уровня социального неравенства;

- повышение доходов населения.

В 2013 году принят Федеральный Закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Данным нормативным правовым актом устанавливаются[13]:

- основные принципы социального обслуживания в РФ;

- права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг;

- перечень оснований для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании;

- порядок рассмотрения обращения о предоставлении социальных услуг;

- требования к договору о предоставлении социальных услуг.

1.2. Особенности регулирования социальной сферы на региональном уровне

[13]Основы государственного управления//Вопросы социального обеспечения, 2014, - № 1. - 30 с.

Важную роль в функционировании системы социальной защиты населения страны играет ее реализация и регулирование на региональном уровне, что обусловлено следующими факторами[14]:

- 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

[14]Замараева З.П. Современная система социальной защиты населения в контексте ресурсно-потенциального подхода//Отечественный журнал социальной работы, - № 2, - 2013. - 61 с.

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[15].

На исходном этапе рассмотрим основные модели построения системы социальной защиты населения на региональном уровне. Следует отметить, что на региональном уровне можно выделить две основные модели построения системы социальной защиты населения, в основе которых лежат различные механизмы предоставления социальных услуг населению региона – это централизованная и децентрализованная модель.

В основе построения централизованной модели социальной защиты населения на региональном уровне лежит функциональный принцип. В соответствии с данным принципом, социальная поддержка населения региона (социальные трансферты, социальная помощь по региональным и местным программам) представляются муниципальными центрами социальной помощи населению при региональном подразделении социальной защиты. Недостатком данной модели построения системы социальной защиты населения является то, что департаменты социальной защиты субъектов РФ взаимодействуют с данными центрами, однако обладают ограниченным объемом полномочий в части регулирования их деятельности. В результате, предоставление социальных услуг осуществляется социальными службами на муниципальном уровне отдельно, что отрицательно влияет на эффективность региональной социальной политики. В основе централизованного подхода к построению системы региональной защиты лежит распределительный подход, в рамках которого реализовано механическое перераспределение бюджетных средств на социальные трансферты для наиболее бедных слоев населения. По мнению исследователей, подобный подход лишь консервирует бедность и в ещё большей степени создает условия для социального неравенства. Кроме того,

[15]в соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// http://base.garant.ru/12117177/

при больших объемах бюджетного финансирования может возникать ещё одна проблема – иждивенческие настроения у определенных социальных групп, что приводит к росту бюджетных расходов в виде социальной помощи.

Централизованная модель построения системы социальной защиты населения, которая на текущем этапе является основной в России, требует существенного реформирования. Для построения эффективной системы социальной защиты на региональном уровне, органам представительной и исполнительной власти в субъектах РФ должны делегироваться необходимые полномочия по организации социальных служб в зависимости от реальных потребностей местного населения (прежде всего, финансовые полномочия). Это позволит повысить эффективность регулирования социальной сферы на региональном уровне, учесть территориальные особенности при построении системы социальной защиты[16].

Другим вариантом построения системы социальной защиты населения на региональном уровне является децентрализованная модель. В основу данной модели положен категориальный принцип. Следует отметить, что децентрализованные модели социальной защиты населения являются наиболее распространенными в практике развитых стран и демонстрируют высокую эффективность. В рамках децентрализованной модели, региональные и местные органы власти наделены большим объемом полномочий в регулировании социальной сферы. При этом за каждое направление социальной работы отвечает определенный департамент или служба, которые в совокупности образуют систему социальной защиты населения региона. Так, предоставление детских пособий осуществляется подразделениями Департамента социальной защиты региона, предоставление жилищных субсидий – соответствующими службами жилищных субсидий при Департаменте жилищно-коммунального хозяйства региона, социальные услуги оказываются соответствующими социальными учреждениями региона.

[16]Роик В.Д. Основы социального страхования: Учебник. М.: Анкил, 2012 – 47 с.

Конкретными инструментами регулирования социальной сферы, применяемыми на региональном уровне, выступают[17]:

- введение на территории региона социальных пособий и компенсаций (сверх выплат, предусмотренных федеральным законодательством) за счет средств регионального и местного бюджетов;

- определение перечня оснований для признания граждан, проживающих на территории региона, нуждающимися в социальном обслуживании (перечень оснований, закрепленных на федеральном уровне, является открытым);

- поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций;

- развитие на территории региона сети учреждений социального обслуживания населения для повышения доступности социальных услуг;

- контроль и проведение независимой экспертизы качества работы учреждений социального обслуживания на территории региона;

- разработка и реализация региональных программ в области социальной защиты населения региона;

- участие в федеральных программах в области социальной защиты населения региона;

- законодательное регулирование социальной сферы;

- включение в региональный бюджет затрат на мероприятия в области социальной защиты населения;

- применение налоговых инструментов регулирования социальной сферы;

- регулирование инвестиционного процесса в социальной сфере;

- финансовое регулирование в социальной сфере, в частности регулирование цен на социально значимые товары и др.

Таким образом, региональные органы власти имеют достаточно широкий перечень инструментов для регулирования социальной сферы.

[17]Лепихов М.И. Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2013. - 87 с.

Современная система социальной защиты населения в регионах России и ее регулирование на текущем этапе характеризуются рядом существенных недостатков, в частности:

- существующая система социальной защиты построена по принципу освоения бюджетных средств, при этом практически не уделяется внимание оценке и повышению эффективности социальных расходов;

- органы власти субъектов РФ не уделяют достаточное внимание регулирующей деятельности в социальной сфере, разработке собственных региональных целевых программ. В результате, во многих регионах, социальная политика сводится к техническому выполнению функций по реализации федеральных целевых программ, которые не учитывают в полной мере социальные проблемы, характерные для конкретной территории;

- специалисты органов социальной защиты имеют весьма слабое представление о целях и задачах региональной и федеральной социальной политики. В результате труд исполнителей не направлен на решение социальных задач и целей;

- отсутствие взаимоувязки региональной социальной политики и социальной политики муниципальных образований;

- низкий уровень материально-технического развития социальных учреждений региона;

- невысокий уровень оплаты труда региональных и муниципальных управленцев, что делает невозможным привлечение в систему управления социальной защитой населения квалифицированных специалистов-управленцев.[18]

В контексте рассматриваемой тематики работы, интерес представляет исследование зарубежного опыта регулирования социальной сферы в развитых стран в целях оценки возможности использования данного опыта для развития отечественной системы социальной защиты. Следует отметить, что характерной особенностью политики развитых стран в социальной сфере

[18]Гембаренко В.И. Проблемы управления системой социальной защиты населения современной России//Социальная политика и социология, 2013, - № 4. - 91 с.

в последние десятилетия выступает формирование смешанной социально ориентированной экономики, характеризующейся расширением сферы институциональных механизмов и возрастанием ответственности региональных инстанций. В их ведение частично или полностью перешли многие вопросы социальной политики: помощь малообеспеченным слоям населения, борьба с безработицей, образование, здравоохранение, а также жилищное строительство, охрана общественного порядка и ряд других.

Современная региональная политика регулирования социальной сферы в развитых странах характеризуется высокой степенью децентрализации принятия решений и свободы местных властей в выборе приоритетных целей, методов и средств их достижения. Зарубежный опыт показывает, что несмотря на широкий набор национальных средств решения социально-экономических проблем, в основе региональной политики западных стран в социальной сфере лежит одно простое правило. В периоды благоприятной конъюнктуры, когда увеличиваются экономические возможности государства, происходит наращивание бюджетных средств, идущих на региональное развитие. При нарастании экономических трудностей централизованные средства, предназначенные для осуществления региональной социальной политики, сокращаются.

Одной из наиболее результативных моделей политики регулирования социальной сферы выступает США. В рамках применяемой модели страна достигла апогея регулирования доходов граждан и перераспределения ресурсов между штатами. Так, уже к 60-м годам XX века в США был введен законодательный стандарт минимального прожиточного минимума (потребительской корзины), в соответствии с которым установлен одинаковый норматив всех граждан в размере не менее 7 долларов в час. Данный норматив стал не только базой зарабатываемых доходов, но и всех социальных пособий. Его введение можно считать важнейшим признаком смешанной экономики социальной ориентации, характерной для развитых стран. Следует отметить, опыт использования единой базы для начисления

социальных пособий используется и в России – в конце 1990-х годов введено понятие прожиточного минимума.

Важная роль в социальной политике развитых стран отводится системе образования. При решении проблем занятости приоритет отдается поощрению малого и среднего предпринимательства, в том числе и в сфере услуг. Важность такой поддержки очевидна, если учесть, что в середине 90-х годов в развитых странах Западной Европы из 18 миллионов промышленных и торговых предприятий 99,8% составляли мелкие и средние предприятия, на которых приходилось 2/3 занятого населения.

В 80-е годы широкое распространение в США и Великобритании получили предпринимательские зоны, где промышленные и коммерческие предприятия на 10 лет освобождаются от уплаты налога на заработную плату, инвестируемую прибыль и так далее. Основным критерием для основания предпринимательской зоны в США выступает уровень безработицы и бедности, превышающий средний по стране[19]. Тем самым, решение социальных проблем регионов осуществляется не на основе выплат социальной помощи, а на основе стимулирования предпринимательской активности в регионе в целях создания необходимой базы для формирования достаточного уровня доходов населения. Данный опыт можно учитывать при разработке программ социальной защиты населения. В таких условиях, государство в рамках политики регулирования переводит акцент с прямой финансовой поддержки на косвенные формы – финансовые и налоговые льготы, гранты, субсидии, целевое финансирование. В российских условиях предоставление грантов индивидуальным предпринимателям также может выступать в качестве одного из инструментов снижения безработицы и повышения уровня доходов местного населения.

О необходимости стимулирования инвестиционной активности в социальной сфере России говорят многие исследователи, и определенная

[19]Суховский А. Государственное регулирование социальной сферы в развитых странах Запада//Проблемы теории и практики управления, 2013, - № 8. - 31 с.

работа в данном направлении ведется. В частности социально ориентированные некоммерческие организации имеют возможности привлечения государственной поддержки для реализации социально значимых социальных проектов. Важной задачей является развитие механизмов самофинансирования социальной сферы. В этой связи с положительной стороны следует отметить принятие Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ, которым предусмотрено создание автономных учреждений и Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ, которым предусмотрено создание казенных учреждений. Целью данных преобразований выступает развитие инициативы, повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений, создание условий для сокращения бюджетных затрат на их содержание и развитие механизмов самофинансирования[20]. Рассматривая указанные преобразования в инвестиционном аспекте, следует отметить рост потенциальных возможностей социальных учреждений для самофинансирования и инвестирования.

1.3. Роль представительных (исполнительных) органов государственной власти в регулировании социальной сферы

Важную роль в регулировании социальной сферы играют представительные и исполнительные органы государственной власти.

Основными направлениями регулирующей деятельности в социальной сфере представительных органов власти выступает принятие законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ по социальным вопросам.

Представительные органы власти на региональном уровне могут функционировать в следующих формах:

[20]Литягин Н.Н. Инвестиционные отношения в социальной сфере, особенности их правового регулирования//Представительная власть, XXI век, 2011, - № 5. - 23 с.

- на уровне республики – Государственный Совет, Государственное Собрание, Народный Хурал, Народное Собрание, Парламент Республики, Законодательное собрание, Верховный Совет, Верховный Хурал;

- на уровне края – Законодательное Собрание, Государственная краевая Дума, Законодательная Дума;

- на уровне области – основным представительным органом власти выступает областная Дума. Также в отдельных регионах России функционируют Законодательные Собрания (например, Амурская область, Кировская область), Совет народных депутатов (Кемеровская область);

- на уровне городов федерального значения – Московская городская Дума, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Законодательное Собрание города Севастополя.

Представительные органы власти играют определяющую роль в системе социальной защиты населения региона – именно данными органами власти принимаются нормативные правовые акты в социальной сфере, определяющие основные направления региональной социальной политики[21].

Традиционным подходом к построению органов представительной власти региона выступает выделение в их структуре комитетов по основным направлениям региональной политики. Каждый из комитетов рассматривает определенный круг вопросов, относимый к его компетенции. Определяющее значение в регулировании социальной сферы в субъекте РФ играют Комитеты (комиссии) по социальным вопросам. В различных региональных думах подобные комитеты могут носить различное название, например, Комитет по социальной политике, Комитет по социальной защите населения. Комитет по социальной, демографической политике и здравоохранению и так далее. Типичными функциями Комитетов Думы по социальным вопросам выступают[22]:

[21]Лычкань Л.П. Деятельность органов местного самоуправления по социальной защите населения// Представительная власть, 21 век, 2011, - № 5/6. – 31 с.
[22]Литягин Н.Н. Инвестиционные отношения в социальной сфере, особенности их правового регулирования//Представительная власть, XXI век, 2011, - № 5. - 21 с.

- рассмотрение, анализ и принятие региональных программ в части социальной, демографической, семейной политики, здравоохранения, социальной поддержки населения, занятости населения, утверждение отчетов об их выполнении;

- регулирование деятельности в сфере здравоохранения, лекарственного обеспечения, семьи и детства, охраны труда, занятости, социального обеспечения и социальной защиты населения субъекта РФ;

- законодательная инициатива Думы субъекта РФ по социальным вопросам в Федеральном Собрании РФ;

- рассмотрение обращений граждан по социальным вопросам, поступившим в Комитет;

- осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ в области социальной политики, информирование Думы субъекта РФ об их исполнении;

- взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами муниципальных образований, общественными объединениями и другими институтами гражданского общества по социальным вопросам;

- участие в разработке планов социально-экономического развития регионов;

- выработка предложений по развитию регионального законодательства в социальной сфере.

Как видно из представленного перечня функций, Комитеты (комиссии) по социальным вопросам играют определяющую роль в регулировании социальной сферы на региональном уровне, разрабатывая и принимая нормативные правовые акты в социальной сфере – практически любая форма социальной поддержки населения требует соответствующего законодательного закрепления. Областные Думы наделены полномочиями законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ по социальным

вопросам. Другим важным направлением социальной работы представительных органов государственной власти выступает разработка и утверждение региональных программ в социальной сфере, учитывающих специфические особенности территории[23].

Очевидно, что в регулировании социальной сферы региона определенную роль играют и другие Комитеты (комиссии) областных Дум, в частности:

- финансирование социальных программ и мероприятий в области социальной политики требует соответствующего закрепления в региональном бюджете, что обуславливает тесную связь деятельности Комитетов по социальным вопросам с Комитетами по бюджетной политике;

- вопросы выделения бесплатного жилья социально незащищенным слоям населения (малоимущим семьям, многодетным семьям и так далее) прорабатываются совместно с Комитетами по градостроительной политике;

- вопросы предоставления жилищных субсидий прорабатываются совместно с Комитетами по вопросам жилищно-коммунального хозяйства;

- на уровне регионов функционируют комитеты (комиссии), регулирующие деятельность в таких важных социальных сферах, как образование, культура, спорт, молодежная политика и др.

В связи с этим, в основе построения эффективной системы законодательного регулирования социальной сферы лежит взаимодействие представительных органов власти субъекта РФ в вопросах социальной политики региона.

Реализацию социальной политики на территории региона осуществляют исполнительные органы власти, которые также играют важную роль в регулировании социальной сферы. Так, основные параметры социальной политики регионов определяют соответствующие Управления или Департаменты социальной защиты населения, входящие в состав

[23]Лычкань Л.П. Деятельность органов местного самоуправления по социальной защите населения // Представительная власть, 21 век, 2011, - № 5/6. - 32 с.

Правительства региона. Кроме того, в систему социальной защиты населения вовлечены следующие учреждения[24]:

- государственные казенные учреждения социального обслуживания;

- районные Управления социальной защиты населения, подведомственные соответствующим Управлениям социальной защиты регионов;

- центры социального обслуживания.

Типовой состав функций, которые выполняют в социальной сфере исполнительные органы власти на региональном уровне, выглядит следующим образом:

- организация социальных выплат и пособий, предусмотренных федеральным и региональным законодательством (назначение, пересчет, выплаты социального характера);

- участие в разработке региональных программ социального развития территории;

- контроль результатов реализации региональных программ социального развития субъекта РФ, а также федеральных целевых программ по направлениям деятельности;

- организация социального обслуживания населения субъекта РФ;

- участие в подготовке нормативных правовых актов в области социальной политики субъекта РФ;

- обеспечение минимальных социальных стандартов, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ;

- развитие сети учреждений социального обслуживания субъекта РФ;

- проведение независимой оценки качества работы учреждений социального обслуживания субъекта РФ, выработка мероприятий по повышению качества социального обслуживания;

- поддержка социально ориентированных некоммерческих организации на территории субъекта РФ;

[24]Лепихов М. И. Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2013. - 112 с.

- регулирование занятости населения субъекта РФ и другие функции.

По результатам выполнения данной главы выпускной квалификационной работы можно сделать следующие выводы:

1) социальная защита населения в современных условиях является важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Социальная защита представляет собой систему социальных отношений, мер и правовых гарантий, защищающих любого члена общества от экономической, социальной и физической деградации вследствие внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, угрозы здоровью и жизни, невозможности по независящим от него причинам реализовать свой трудовой и гражданский потенциал. Социальная защита населения реализует в современном обществе такие функции, как профилактически-предупредительная функция, экономическая функция, социально-реабилитационная функция, политическая функция.

2) важную роль в функционировании системы социальной защиты населения страны играет ее реализация и регулирование на региональном уровне. Конкретными инструментами регулирования социальной сферы, применяемыми на региональном уровне, выступают дополнительные социальные пособия и компенсации (сверх выплат, предусмотренных федеральным законодательством), развитие на территории региона сети учреждений социального обслуживания населения для повышения доступности социальных услуг, разработка и реализация региональных целевых программ в области социальной политики, законодательное регулирование социальной сферы и другие инструменты;

3) определяющую роль в реализации социальной политики субъектов РФ играют представительные и исполнительные органы власти. Основной функцией представительных органов власти выступает законодательное регулирование системы социальной защиты субъектов РФ. Реализацию социальной политики на территории региона осуществляют исполнительные органы власти.

В следующей главе будет проведено исследование деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы, как основного законодательного (представительного) органа власти города Москвы, организационно-экономическая характеристика Думы, анализ деятельности, основные проблемы, снижающие эффективность деятельности по регулированию социальной сферы, а также деятельность комиссии Московской городской Думы по социальной политике и трудовым отношениям.

ГЛАВА 2. Исследование деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы

2.1. Организационно-экономическая характеристика Московской городской Думы

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе выступает Московская городская Дума - основной законодательный (представительный) орган власти города Москвы.

Полномочия, задачи и функции Московской городской Думы определены нормативными правовыми актами города Москвы:

- Устав города Москва (в ред. от 02.07.2014);

- Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы»;

- Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы»;

- Постановление Московской городской Думы от 16 ноября 2005 года № 320 «О регламенте Московской городской Думы»;

- Закон города Москвы от 30.04.2014 № 22 «О схеме одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Московской городской Думы».

В частности, в соответствии с Уставом города Москвы, на Московскую городскую Думу возложены следующие полномочия:

- принимает Устав города Москвы;

- принимает законы города Москвы в пределах полномочий города Москвы;

- принимает постановления Московской городской Думы;

- осуществляет контроль за исполнением законов города Москвы;

- осуществляет право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

- назначает выборы в Московскую городскую Думу, выборы Мэра Москвы, голосование по отзыву Мэра Москвы в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством города Москвы;

- заслушивает ежегодные отчеты Мэра Москвы о результатах деятельности Правительства Москвы, в том числе по вопросам, поставленным Московской городской Думой, и выполняет другие функции.

Структура Московской городской Думы включает в себя комиссии, состав которых представлен в таблице 1.

Таблица 1.

Структура комиссий Московской городской Думы

Комиссии Московской городской Думы
Комиссия по безопасности
Комиссия по городскому хозяйству и жилищной политике
Комиссия по государственному строительству и местному самоуправлению
Комиссия по градостроительству, государственной собственности и землепользованию
Комиссия по делам общественных объединений и религиозных организаций
Комиссия по законодательству, регламенту, правилам и процедурам
Комиссия по здравоохранению и охране общественного здоровья
Комиссия по кадровым вопросам в рамках компетенции Московской городской Думы
Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Московской городской Думы
Комиссия по культуре и массовым коммуникациям
Комиссия по науке и промышленности
Комиссия по образованию
Комиссия по организации работы Думы

Комиссия по социальной политике и трудовым отношениям
Комиссия по физической культуре, спорту и молодежной политике
Комиссия по экологической политике
Комиссия по экономической политике и финансам

Из приведенной таблицы видно, что в структуру Московской городской Думы входят различные комиссии по направлениям законотворческой деятельности.

Организационная структура Аппарата Московской городской Думы представлена на рисунке 2.

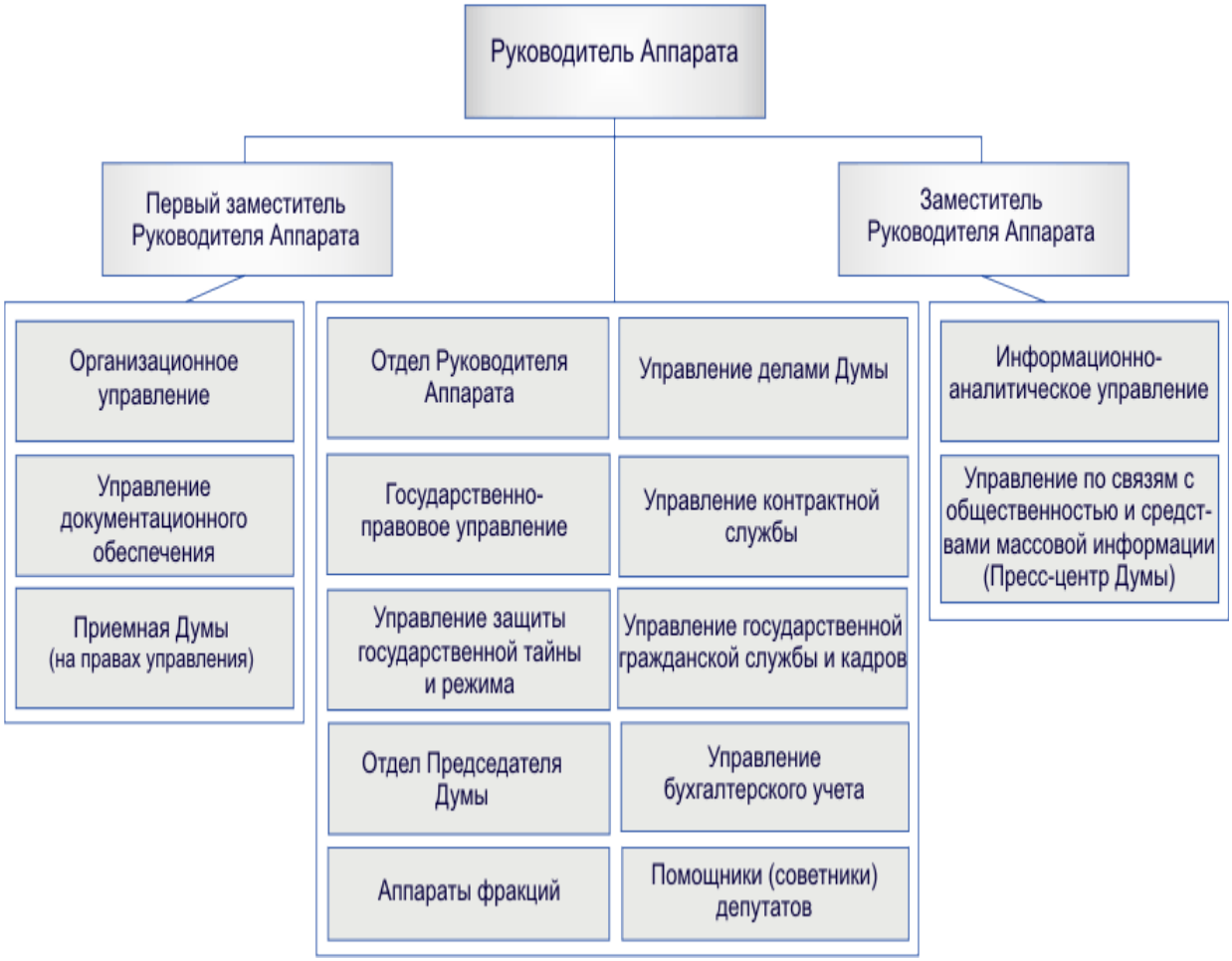

Рис. 2. Организационная структура Аппарата Московской городской Думы

Как видно из рисунка 2, организационная структура Аппарата Московской городской Думы построена по линейно-функциональному принципу.

Общее руководство Аппаратом Московской городской Думы возложено на Руководителя Аппарата. В непосредственном подчинении у Руководителя Аппарата Московской городской Думы находятся:

- отдел Руководителя Аппарата;

- управление делами Думы (включает такие подразделения, как оперативно-распорядительный отдел; отдел по эксплуатации зданий Думы; отдел планово-экономического и материального обеспечения; отдел социального обеспечения; отдел межпарламентского сотрудничества и официального протокола; отдел автоматизированной подготовки документов; отдел технической поддержки документооборота; отдел технического обеспечения информационно-вычислительных систем; отдел телекоммуникационных и серверных систем; отдел электронно-технических систем);

- государственно-правовое управление (включает такие подразделения, как отдел защиты прав и интересов Думы, отдел правого анализа законопроектов, отдел мониторинга законодательства, отдел юридико-лингвистической экспертизы);

- управление контрактной службы (включает такие подразделения, как отдел закупок и заключения государственных контрактов; отдел планирования, договорной и претензионной работы);

- управление защиты государственной тайны и режима (в данное управление входят такие подразделения, как отдел защиты государственной тайны; отдел режима; отдел специальных работ);

- управление государственной гражданской службы и кадров (включает такие подразделения, как отдел обеспечения прохождения государственной гражданской службы и повышения квалификации; отдел по учету кадров; отдел оформления документов по работе с кадрами);

- отдел Председателя Думы;

- управление бухгалтерского учета (отдел расчета заработной платы; финансовый отдел; отдел учета нефинансовых активов);

- аппараты фракций;

- помощники (советники) депутатов.

В подчинении у Руководителя Аппарата Московской городской Думы находятся два заместителя. Первый заместитель Руководителя Аппарата выполняет поручения Руководителя Аппарата, курирует вопросы организационного, документационного обеспечения деятельности Думы, вопросы, связанные с обращением граждан и приемом посетителей Думы. В его подчинении находятся следующие подразделения:

- организационное управление (отдел организационного обеспечения заседаний Думы; отдел по обеспечению деятельности структурных подразделений Думы; отдел по связи с территориальными органами власти, общественными организациями и объединениями; отдел планирования и контроля; отдел оформления принятых правовых актов; отдел протоколов и стенограмм; организационно-технический отдел, отдел автоматизированной подготовки документов);

- управление документационного обеспечения (отдел служебной корреспонденции; отдел приема и отправки корреспонденции; отдел архивного фонда Думы);

- приемная Думы (отдел по организации приема граждан; отдел писем граждан; информационно-справочный отдел).

Заместитель Руководителя Аппарата Московской городской Думы выполняет поручения Руководителя Аппарата, курирует вопросы аналитического и информационного обеспечения деятельности Думы. Заместитель Руководителя Аппарата руководит следующими подразделениями:

- информационно-аналитическое управление (включает в себя следующие подразделения: отдел аналитических исследований; отдел

информации и статистики; отдел программно-технологического обеспечения; отдел библиотечных фондов);

- управление по связям с общественностью и средствами массовой информации (отдел по работе с печатными средствами массовой информации; отдел по работе с телевидением и радио; редакционно-издательский отдел; отдел мониторинга средств массовой информации и изучения общественного мнения).

В таблице 2. представлена динамика численности персонала исследуемого представительного органа власти города Москвы.

Таблица 2.

Анализ динамики численности персонала Московской городской Думы по категориям персонала в 2013-2015 гг. (человек)

Категории персонала	2013 год	2014 год	2015 год	Изменение	
				2014 к 2015	2015 к 2014
Государственные гражданские служащие структурных подразделений Аппарата Думы	288	284	294	-4	10
- руководители	31	31	32	0	1
- специалисты	234	229	235	-5	6
- обеспечивающие специалисты	23	24	27	1	3
Помощники (советники) депутатов Думы	164	159	139	-5	-20
Итого численность государственных гражданских служащих	452	443	433	-9	-10
Численность депутатов Московской городской Думы	35	35	45	0	10

Как видно из таблицы 2, численность государственных гражданских служащих Аппарата Московской городской Думы в анализируемом периоде сокращается, что обусловлено, прежде всего, проводимыми мероприятиями по оптимизации состава помощников (советников) депутатов Думы – численность данной категории персонала в 2015 году по сравнению с 2014 годом сократилась на 25 человек. При этом численность государственных гражданских служащих структурных подразделений Аппарата Думы выросла на шесть человек. Численность депутатов Московской городской Думы изменилась в 2015, в связи с присоединением к Москве новых территорий – Троицкого и Новомосковского административных округов, и составляет на данный момент 45 человек.

Возрастная и половая структура государственных гражданских служащих структурных подразделений Аппарата Думы представлена на рисунке 3.

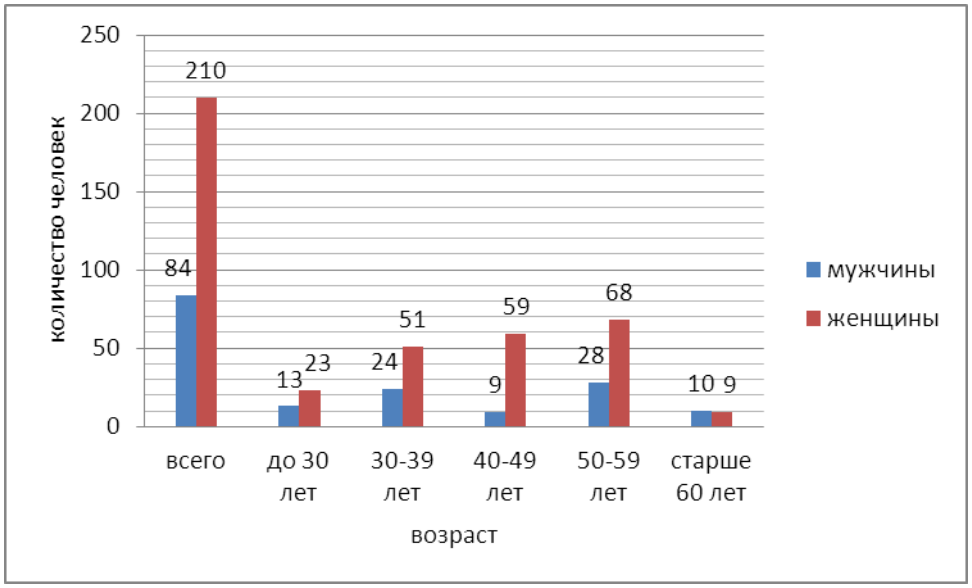

Рис. 3. Возрастная и половая структура государственных гражданских служащих структурных подразделений Аппарата Думы (по состоянию на конец 2015 года)

Как видно из рисунка, в структуре персонала преобладают женщины – на их долю приходится 71% от общей численности персонала Аппарата Думы. Наиболее представленной возрастной группой персонала являются сотрудники в возрасте от 50 до 59 лет – 28 мужчин (33,33% от общей численности персонала мужского пола) и 68 женщин (32,38%).

Образовательная структура государственных гражданских служащих структурных подразделений Аппарата Думы представлена на рисунке 4.

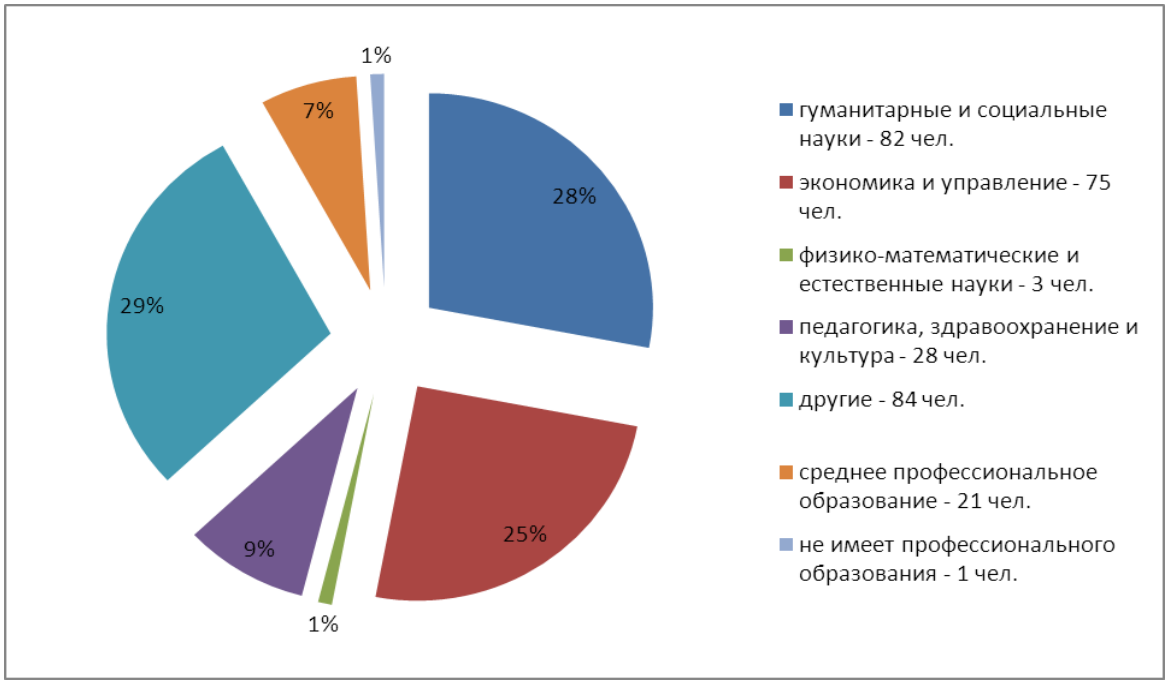

Рис. 4. Образовательная структура государственных гражданских служащих структурных подразделений Аппарата Думы
(по состоянию на конец 2015 года)

Как видно из рисунка 4, образовательный уровень государственных гражданских служащих Аппарата Думы достаточно высокий – высшее образование имеют 92% от общей численности персонала. Среднее профессиональное образование имеют 21 человек. При этом в кадровом составе Аппарата Думы состоят 16 кандидатов наук, а также 21 служащий, имеющий два высших образования. Следует отметить, что высокому

профессионально-квалификационному составу уделяется особое внимание при формировании штата Думы.

В наибольшем количестве в структуре Аппарата Московской городской Думы представлены сотрудники, имеющие базовое профессиональное образование в области гуманитарных и социальных наук (28%), а также экономики и управления (25%). Среди 139 помощников (советников) депутатов - один доктор наук, 9 кандидатов наук; 24 помощника (советника) имеют два высших образования.

В таблице 3. представлена структура расходов на обеспечение деятельности Московской городской Думы в 2016 году.

Таблица 3.

Структура расходов на обеспечение деятельности Московской городской Думы в 2016 году

Статьи расходов	Сумма, тысяч рублей	Структура, %
Функционирование представительных органов государственной власти	1 370 308,7	90,53
Расходы, связанные с эксплуатацией информационных систем и ресурсов	70 300	4,64
Непрограммные направления деятельности органов государственной власти, связанные с общегосударственным управлением	73 000	4,82
Итого	1 513 608,7	100

Как видно из приведенной таблицы, бюджет расходов Московской городской Думы составляет в 2016 году 1 513 608,7 тыс. рублей. При этом основная часть расходов связана с обеспечением функционирования исследуемого представительного органа государственной власти.

Московская городская Дума сотрудничает с городскими законодательными и представительными органами государственной власти иностранных государств, в частности: Городская Дума города Софии, Сеульский Столичный Совет, Рада города Кракова, Хурал народных представителей города Улан-Батора, Муниципальный совет города Бейрута,

Народный Совет города Ханоя, Палата депутатов города Берлина, Постоянный комитет Городского Собрания Народных представителей города Пекина, Совет Брюссельского столичного региона, Ландтаг города Вены, Баварский Ландтаг, Сенат штата Калифорния, Законодательное собрание автономного города Буэнос-Айрес, Таллинское городское Собрание, Коммунальная администрация города Флоренции, Бишкекский городской Кенеш депутатов, органы представительной и исполнительной власти Луганской области, Рижская Дума, Донецкий городской Совет, Верховный совет Приднестровской Молдавской Республики.

На базе Московской городской Думы в настоящее время функционируют следующие депутатские объединения:

- фракция партии «Единая Россия»;
- фракция «Коммунистическая партия России»;
- фракция «Родина»;
- постоянное депутатское объединение «Моя Москва».

В состав Московской городской Думы также входят: Молодежная палата, Комиссия по монументальному искусству, Общественный консультативный совет политических партий, Комиссия Московской городской Думы и Правительства Москвы по рассмотрению материалов и предложений о присвоении звания "Почетный гражданин города Москвы" (от Московской городской Думы), Объединенная комиссия Московской городской Думы и Московской областной Думы по координации законотворческой деятельности.

Также при комиссиях Московской городской Думы образованы экспертные группы и экспертные советы: экспертная группа при комиссии по безопасности - 4 человека; экспертный совет при комиссии по безопасности - 30 человек; экспертный совет при комиссии по государственному строительству и местному самоуправлению – 29 человек; экспертный совет при комиссии по градостроительству, государственной собственности и землепользованию – 30 человек; экспертный совет при комиссии по делам общественных объединений и религиозных организаций – 15 человек; экспертный совет при комиссии по науке и промышленности – 30 человек; экспертный совет при комиссии по физической культуре, спорту и молодежной политике – 15 человек.

2.2. Анализ деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы

Регулирование социальной сферы в настоящее время выступает одним из приоритетных направлений деятельности Московской городской Думы. Следует отметить, что бюджет города Москвы традиционно имеет социальную направленность – в частности, ассигнования на социальную поддержку граждан, функционирование и развитие системы образования, здравоохранения, культуры, спорта составляют более 53% расходной части бюджета города Москвы. В соответствии с бюджетом города Москвы на 2015 год, в абсолютном выражении совокупный объем финансирования социальных программ составляет 854 млрд. рублей, а с учетом средств обязательного медицинского страхования, направляемых в сферу здравоохранения – 970 млрд. рублей. На выплату социальных пособий и компенсаций в соответствии с бюджетом города Москвы в 2015-2017 гг. планируется направить более 500 млрд. рублей, а с учетом неденежных мер социальной поддержки – льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, оплаты проезда на транспорте, еще порядка 300 млрд. рублей[25].

В настоящее время социальную поддержку в Москве получают примерно 3,5 млн. граждан, в том числе:

- пользуются правом бесплатного проезда – около 3,5 млн. человек;

- получают скидки по оплате жилья и коммунальных услуг – более 2,2 млн. человек;

- получают компенсацию на оплату услуг связи – более 920 тыс. человек;

- санаторно-курортным лечением в 2015 году обеспечено около 139 тыс. человек;

[25]Стенограмма совместного заседания комиссий Московской городской Думы от 20.10.2014 по вопросу «О проекте закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»

- бесплатный проезд к месту лечения по путевкам, полученным в органах соцзащиты, предоставлен 95 тыс. граждан;

- социально-бытовые и социально-медицинские услуги на дому получают около 140 тыс. граждан[26].

Для регулирования социальной сферы в составе Московской городской Думы предусмотрена отдельная комиссия – по социальной политике и трудовым отношениям. В функции данной комиссии в настоящее время входят следующие вопросы по регулированию социальной сферы города Москва:

- рассмотрение и анализ предложений, планов и программ Правительства Москвы в области социальной политики (социальная сфера Москвы, образование, здравоохранение, культура, социальная защита, жилищная политика и другие области);

- участие в разработке планов социально-экономического развития города Москвы, в частности рассмотрение проектов городского бюджета и бюджетов государственных страховых фондов, контроль за распределением средств, направляемых на финансирование городских социальных программ, в пределах компетенции комиссии;

- рассмотрение вопросов, связанных с ходом реализации государственных программ города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2016 годы» и «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.»;

- законодательное регулирование социально-трудовых отношений, в частности социальные гарантии, оплата труда, занятость населения, квотирование рабочих мест, использование иностранной рабочей силы, развитие системы социального партнерства, обеспечение надлежащих условий и охраны труда, отдыха и оздоровления трудящихся и членов их семей, адаптация (переквалификация) уволенных с военной службы жителей города Москвы;

[26]по данным официального сайта Департамента социальной защиты населения города Москвы, http://www.dszn.ru/news/15875/

- участие в разработке нормативных правовых актов в области социальной политики;

- совершенствование законодательства в плане оказания более адресной государственной помощи наиболее социально незащищенным семьям: многодетным, с детьми-инвалидами, неполным, детям-сиротам, семьям, принявшим на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

- участие в разработке правовых актов и взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и общественными организациями ветеранов, инвалидов, репрессированных, женщин, иными некоммерческими организациями, в том числе профессиональными, предпринимательскими, религиозными и благотворительными, в целях дальнейшего развития адресной социальной помощи и защиты ветеранов и членов их семей, инвалидов, льготных и малоимущих категорий населения;

- разработка предложений по совершенствованию законодательства в области семейной и молодежной политики, защиты прав материнства, отцовства и детства, взаимодействие с институтом Уполномоченного по правам человека в части вопросов, относящихся к ведению комиссии;

- осуществление связей со средствами массовой информации по вопросам социальной политики и трудовых отношений;

- взаимодействие со структурными подразделениями Думы, федеральными и региональными органами власти, фондами обязательного медицинского и социального страхования, Пенсионным фондом и объединениями общественных организаций по вопросам, относящимся к ведению комиссии.

Таким образом, в компетенции Московской городской Думы находится достаточно широкий перечень вопросов в области регулирования социальной сферы города Москвы.

Проведем анализ основных направлений деятельности комиссии по социальной политике и трудовым отношениям.

Одним из ключевых направлений деятельности комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы является законотворческая деятельность, которая реализуется в рамках заседаний исследуемого органа представительной власти. В таблице 4 представлены данные о количестве и типах заседаний, проведенных комиссией.

Таблица 4.

Типы заседаний, проводимые комиссией по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы в 2013-2015 гг.[27]

Типы заседаний	Значение по годам			Изменение	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Проведено заседаний всего, в том числе:	28	28	15	0	-13
- заседания комиссии	17	15	7	-2	-8
- совместные заседания с другими комиссиями Думы	7	9	7	2	-2
- выездные заседания	2	2	1	0	-1
- формат «круглого стола»	1	2	0	1	-2
- формат «депутатские слушания»	1	0	0	-1	0

Как видно из таблицы 4 в 2015 году комиссией по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы проведено 15 заседаний, в том числе семь совместных заседаний: с комиссиями по здравоохранению и охране общественного здоровья, по образованию и молодежной политике, бюджетно-финансовой комиссией и по законодательству. Также было проведено одно выездное заседание. Следует

[27]составлено автором по данным Отчетов о деятельности комиссии за 2013-2015 гг.

отметить, что количество заседаний, проведенных комиссией по социальной политике и трудовым отношениям в 2014 году, значительно сократилось по сравнению с 2013 и 2014 гг., когда проводилось 28 заседаний. Кроме того, не использовались такие формы заседаний, как формат «круглый стол» и «депутатские слушания». В целом, сокращение количества проводимых заседаний при изменении количества депутатов исследуемой комиссии следует рассматривать в качестве отрицательной тенденции.

В целях выявления основных направлений проводимых заседаний комиссии, были изучены протоколы проведенных заседаний в 2015 году.

Таблица 5.

Основные направления заседаний комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы в январе-сентябре 2015 года

Дата заседания	Повестка дня
1	2
26.01.2015	О плане работы комиссии на 1 полугодие 2015 года; о проектах федеральных законов, поступивших в комиссию
26.01.2015 (совместное)	О работе центра занятости медицинских работников города Москвы «Содействие»
03.02.2015 (совместное)	О программе организации отдыха и оздоровления детей в городе Москве в 2015 году
16.02.2015 (совместное)	О работе многофункционального миграционного Центра в городе Москве
11.03.2015 (выездное)	О реализации мер социальной защиты населения города Москвы
30.03.2015 (выездное)	О проектах федеральных законов, поступивших в Комиссию
20.04.2015	О докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в городе Москве, о соблюдении и защите прав, свобод человека и гражданина в 2015 году О проекте закона города Москвы «О детях войны» Отзывы на проекты федеральных законов, поступивших в Комиссию
22.04.2015 (круглый стол)	Об актуальных мерах поддержки многодетных семей в городе Москве
18.05.2015 (совместное)	О ходе подготовки к летней оздоровительной кампании 2015 года для детей и подростков в город Москве

Продолжение таблицы 5.

18.05.2015	О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 12 марта 2008 года № 11 «Об охране труда в городе Москве», о проектах федеральных законов, поступивших в Комиссию
25.05.2015 (совместное)	О проекте закона города Москвы «Об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования за 2015 год»
08.06.2015 (совместное)	О ходе летней оздоровительной кампании 2015 года для детей и подростков в городе Москве
18.06.2015 (совместное)	О программах трудоустройства выпускников высших учебных заведений и программах временного трудоустройства молодежи
25.06.2015 (совместное)	О состоянии и практике квотирования рабочих мест на предприятиях города Москвы
14.09.2015 (совместное)	Об итогах летней оздоровительной кампании 2015 года для детей и подростков в городе Москве
28.09.2015 (совместное)	О ходе реализации проекта «Московский стандарт поликлиники» в амбулаторных центрах и поликлиниках города Москвы в части обслуживания взрослого населения; о проектах федеральных законов, поступивших в Комиссию

Как видно из таблицы, в период с января по сентябрь 2015 года, комиссией по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы было проведено 16 заседаний. Основной формой проводимых заседаний являются совместные заседания с другими комиссиями Московской городской Думы, поскольку социальные вопросы являются комплексными и требуют совместной проработки различными комиссиями представительного органа власти. Совместные заседания направлены на заслушивание отчетов о результатах работы социальных учреждений города Москвы (например, центра занятости медицинских работников города Москвы «Содействие», многофункционального миграционного Центра в городе Москве и других), обсуждение результатов реализации социальных программ города Москвы и другие аналогичные вопросы. В форме "круглого стола" в апреле 2015 года проведено обсуждение актуальных мер поддержки многодетных семей в городе Москве. На внутренних заседаниях комиссии по социальной политике и трудовым отношениям преимущественно осуществляется обсуждение проектов федеральных законов, поступивших в комиссию, с последующим формированием отзывов на законопроекты. В составе конкретных

законодательных инициатив Московской городской Думы в 2015 году следует выделить законопроекты «О детях войны», а также «О внесении изменений в Закон города Москвы от 12 марта 2008 года № 11 «Об охране труда в городе Москве»».

Также, комиссия по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы участвует в ежегодном обсуждении бюджетных законопроектов, в частности:

- бюджета города Москвы и отчета об его исполнении в части социальных расходов;

- бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования;

- отчета об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджетные законопроекты являются основой для финансирования мероприятий социальной политики на территории города Москвы.

Результаты работы Комиссии по социальной политике и трудовым отношениям характеризует таблица 6.

Таблица 6.

Основные результаты работы комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы в 2013-2015 гг.[28]

Показатели	Значение по годам			Изменение	
	2013	2014	2015	2014/2013	2015/2014
Рассмотрено вопросов на заседаниях, всего, в том числе:	99	198	93	99	-105
- проектов законов города Москвы	9	9	6	0	-3

Продолжение таблицы 6.

[28]составлено автором по данным Отчетов о деятельности комиссии за 2013-2015 гг.

- постановления Московской городской Думы	3	9	4	6	-5
- проекты федеральных законов	87	180	83	93	-97

Как видно из приведенной таблицы, всего на заседаниях комиссии по социальной политике и трудовым отношениям в 2015 году было рассмотрено 93 вопроса, в том числе:

- 6 проектов законов города Москвы;

- 4 проекта постановлений Московской городской Думы (из них комиссия внесла 3 проекта постановлений о положительных отзывах на проекты федеральных законов и рассмотрела и одобрила доклад "О деятельности Уполномоченного по правам человека в городе Москве о соблюдении и защите прав, свобод человека и гражданина в 2015 году", утвержденный постановлением Московской городской Думы).

- 83 проекта федеральных законов, поступивших на рассмотрение в комиссию по социальной политике и трудовым отношениям в 2015 году.

В целом, следует отметить снижение законотворческой активности исследуемой комиссии в 2015 году по сравнению с 2013 годом, и особенно по сравнению с 2014 годом. Так, в 2014 году было рассмотрено значительно больше проектов федеральных законов, а также законопроектов и постановлений Московской городской Думы. Также, основная часть законотворческой деятельности комиссии по социальной политике и трудовым отношениям приходится на обсуждение проектов федеральных законов.

За период функционирования Московской городской Думы был принят ряд нормативных правовых актов, оказавших значительное влияние на социальную ситуацию в Москве. Выделим наиболее значимые законы в социальных сферах города Москвы:

1) сфера трудовых отношений Москвы – является одной из наиболее развитых среди регионов России. В сфере трудовых отношений в Москве

сформировалась социально-экономическая система, в которой эффективно взаимодействуют государственная власть, профсоюзы и предприниматели. Важную роль в развитии сферы трудовых соглашений сыграло заключение трехстороннего соглашения на 2012-2015 гг. между Правительством Москвы, Московским объединением профсоюзов, Московским объединением промышленников и предпринимателей. Стороны, в частности, приняли на себя обязательство ограничить долю иностранных работников в численности занятого населения города до 3,1% или не более 200 тыс. чел. и снизить долю низкоквалифицированных иностранных работников до 20% от общей численности привлекаемых иностранных работников. Это способствует росту занятости граждан РФ на рынке труда города Москвы, сокращению социальной напряженности. По Соглашению о минимальной заработной плате на 2015 год, подписанному 18 декабря 2014 года, уровень минимальной заработной платы в Москве увеличен с 1 января 2015 года – до 14 500 рублей, с 1 апреля 2015 года – до 15 000 рублей. Это практически в 2,5 раза больше по сравнению с минимальным размером оплаты труда, действующим в России. Высокий уровень минимальной заработной платы является основой для повышения уровня жизни населения города.

В обеспечении занятости инвалидов и молодежи важное значение имеет Закон города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест». Работодателям, осуществляющим деятельность на территории города Москвы, у которых среднесписочная численность работников составляет более 100 человек, устанавливается квота в размере 4% от среднесписочной численности работников: 2% - для трудоустройства инвалидов и 2% - для трудоустройства молодежи. В целях создания дополнительных рабочих мест для инвалидов работодатели ежемесячно добровольно вносят в бюджет города Москвы взнос за каждое незанятое квотируемое рабочее место для приема на работу инвалидов в размере прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного Правительством Москвы на день его уплаты.

Размеры социальной и материальной поддержки безработных граждан определены в Законе города Москвы от 1 октября 2008 года № 46 «О занятости населения в городе Москва».

В целях содействия рационализации структуры трудовой занятости населения города Москвы с учетом приоритетов развития экономики в период с 2012 по 2016 год разработана подпрограмма «Развитие рынка труда и содействие занятости населения города Москвы на 2012-2016 гг.» в составе Государственной программы города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.», а с 1 января 2015 года – в составе Государственной программы города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы на 2012-2018 годы». О высокой эффективности политики занятости населения города Москвы говорит крайне низкий по сравнению с другими регионами России уровень безработицы – на начало 2015 года лишь 0,39% от численности экономически активного населения. Это говорит о правильности законодательного регулирования сферы трудовых отношений в Москве.

2) социальное обеспечение жителей города Москва – традиционно является одним из ключевых направлений законодательной деятельности Московской городской Думы. В Москве в настоящее время действует комплексная единая система социальной защиты населения – престарелых граждан, инвалидов, семей с детьми, а также иных нетрудоспособных и малообеспеченных групп населения, нуждающихся в социальной поддержке. Последовательная социальная политика и гарантированная социальная защита являются основой для повышения качества жизни населения.

Закон города Москвы от 14 апреля 2010 года № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» направлен на создание необходимых условий для жизни и воспитания граждан, находящихся под опекой и попечительством. Предусмотрена система льгот для родителей, принявших на воспитание троих и более детей, в частности увеличенные размеры материальной помощи, право бесплатного проезда в городском

пассажирском транспорте, возмещение расходов по оплате телефона, за жилое помещение, коммунальные услуги. Размеры и порядок получения материальной помощи на содержание детей, находящихся под попечительством, определены Законом города Москвы от 15 декабря 2004 года № 87 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)». Следует отметить, что в 2014 году в данный закон Московской городской Думой были внесены изменения. В частности, была предусмотрена возможность назначения денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), как органами местного самоуправления, так и территориальными подразделениями Департамента социальной защиты населения города Москвы.

В целях социальной поддержки малообеспеченных семей, имеющих несовершеннолетних детей, принят Закон города Москвы от 3 ноября 2004 года № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка».

В целях проведения адресной социальной политики, направленной на создание условий для повышения уровня жизни семей с детьми, принят Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве». В соответствии с данным нормативным правовым актом, в Москве предоставляются 23 вида выплат семьям с детьми. Закон достаточно важен для социальной сферы города Москвы, поскольку в настоящее время в семьях Москвы воспитываются 1,8 млн. детей. Социальная поддержка семей с детьми выступает инструментом стимулирования рождаемости на территории города. В 2014 году объемы социальной поддержки семей с детьми были расширены Законом города Москвы от 22 января 2014 года № 1 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве». В частности, законом дополнительно предусмотрено право на получение продуктов питания детей третьего года жизни (адаптированные молочные смеси, молоко, кисломолочные продукты,

творог, каши, мясные, овощные и фруктовые пюре, плодоовощные соки), беременных женщин и кормящих матерей (ранее продукты питания отпускались только на детей первого и второго года жизни). Численность новой категории составляет 98,0 тыс. детей третьего года жизни и 115,0 тыс. беременных женщин и кормящих матерей.

Порядок социальной защиты детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, регламентируется Законом города Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве».

Повышенное внимание в законотворческой деятельности Московской городской Думы уделяется повышению уровня и качества жизни инвалидов. В частности, на решение данной задачи направлен Закон города Москвы от 26 октября 2005 года № 55 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве».

На территории города Москва предусмотрен расширенный объем потребительской корзины в соответствии с Законом города Москвы от 19 июня 2013 года № 32 «О потребительской корзине в городе Москве». Так, в потребительской корзине населения в городе Москва увеличена пищевая и биологическая ценность продовольственной составляющей потребительской корзины в соответствии с рекомендованными федеральным законодательством нормами потребления продуктов питания и с учетом сложившейся структуры питания в городе Москве.

Законом города Москвы от 29 октября 2014 года № 48 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2015 год» установлена величина прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в размере 9 046 рублей. До указанного размера региональная социальная доплата к пенсиям устанавливается неработающим гражданам, получающим пенсию в городе Москве и зарегистрированным по месту

пребывания или по месту жительства в городе Москве менее 10 лет. Неработающим пенсионерам, проживающим в Москве не менее 10 лет в общей сложности, устанавливается региональная социальная доплата до величины городского социального стандарта, размер которого в 2013-2015 годах составляет 12000 рублей.

Закон города Москвы от 6 июня 2007 года № 14 «О мерах социальной поддержки лиц, проживающих в сельской местности и работающих (работавших) в учреждениях социальной сферы города Москвы» направлен на повышение уровня социальной защиты работников учреждений социальной сферы, проживающих в сельской местности.

В целях удовлетворения потребностей населения в доступном и качественном социальном обслуживании принят Закон города Москвы от 9 июля 2008 года № 34 «О социальном обслуживании населения города Москвы». В 2014 году в данный закон были внесены изменения. Так, в целях стимулирования активных действий граждан по преодолению трудной жизненной ситуации государственная социальная помощь на территории города Москвы в настоящее время оказывается на основании социального контракта малообеспеченным гражданам, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной в городе Москве.

Оказание социальных услуг на территории города Москвы осуществляется на основе индивидуальной программы предоставления социальных услуг. Следует отметить, что в настоящее время 133 тыс. жителей города Москвы получают социальные услуги на дому, свыше 75 тыс. получают разовые услуги через мобильные социальные службы, 62 тыс. москвичей обслуживаются в отделениях дневного пребывания, 14 тыс. находятся на постоянном проживании в стационарных учреждениях

Закон города Москвы от 4 октября 2006 года № 49 «Об оказании адвокатами бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации в городе Москве» регламентирует систему бесплатной

юридической помощи в городе Москве социально незащищенным категориям граждан.

Таким образом, можно сделать вывод, что на современном этапе в Москве сформирована комплексная система нормативных правовых актов, регламентирующая различные аспекты социальной помощи населению. В целом, в Москве предоставляется расширенный объем социальной поддержки населения по сравнению с регионами, поддерживается высокий уровень минимального размера оплаты труда и пенсий. Вместе с тем, основная часть законодательства в социальной сфере была сформирована в период 2000-х годов. В настоящее время, законодательная деятельность Московской городской Думы носит уточняющий характер и направлена на доработку законов города Москвы в соответствии с требованиями федерального законодательства, а также на внесение небольших изменений в нормативные правовые акты, в том числе и расширяющие объемы социальной поддержки населения. В 2014 году законодательная деятельность Московской городской Думы в социальной сфере охватывала следующие нормативные правовые акты:

- О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве»;

- О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 15 декабря 2004 года № 87 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)»;

- О реализации городской программы социальной поддержки ветеранов войны и труда в 2013 году и планах на 2014-2015 годы (совместно с Советом Московского Дома Ветеранов Войн и Вооруженных Сил);

- О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в статью 4 Закона города Москвы от 9 июля 2008 года № 33 «О транспортном налоге» (в части расширения круга получателей налоговых льгот для

налогоплательщиков из числа малоимущих и социально незащищенных категорий граждан);

- О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 9 июля 2008 года № 34 «О социальном обслуживании населения в городе Москве»;

- О проекте закона города Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы от 3 ноября 2004 года № 70 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы»;

- О ходе реализации программы обеспечения детей-инвалидов путевками в детские реабилитационные учреждения в 2014 году.

- Об изменении правового регулирования отношений, связанных с получением образования лицами с ограниченными возможностями здоровья;

- О реализации законов города Москвы от 1 октября 2008 года № 46 «О занятости населения в городе Москве» и от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест» в части трудоустройства инвалидов и молодежи в 2013 году.

Традиционно повышенное внимание комиссией по социальной политике и трудовым отношениям уделяется работе над бюджетом города Москвы в части социальных расходов.

В рамках проводимых заседаний, комиссия по социальной политике и трудовым отношениям оперативно реагирует на ситуации, возникающие в социальной сфере города Москвы, по итогам обсуждения вопросов на заседаниях принимает решения и направляет их в соответствующие департаменты и комитеты Правительства Москвы, федеральные органы исполнительной власти, Московскую Федерацию профсоюзов в целях своевременного устранения негативных последствий.

Деятельность комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы осуществляется в тесном взаимодействии с органами исполнительной власти города Москвы. Наиболее тесное сотрудничество налажено с Департаментом

социальной защиты населения города Москвы, Департаментом труда и занятости населения города Москвы, Департаментом финансов города Москвы, Департаментом экономической политики и развития города Москвы, Комитетом общественных связей города Москвы, Общественной палатой города Москвы, Московской городской организацией Всероссийского общества инвалидов, Московским городским советом ветеранов, Московской федерацией профсоюзов, Контрольно-счетной палатой Москвы и общественными организациями, занимающимися социальной защитой жителей города Москвы во всех ее аспектах.

Кроме того, депутаты Московской городской Думы принимают активное участие в городских и окружных мероприятиях, направленных на улучшение работы учреждений социальной сферы города Москвы. Также, члены комиссии принимают участие в мероприятиях, проводимых в городе Москва и в избирательных округах ветеранскими организациями и организациями инвалидов города Москвы, на которых в ходе непосредственного общения решают вопросы защиты социально незащищенных слоев населения.

Одним из направлений деятельности комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы выступает реагирование на конкретные обращения граждан и организаций. В частности, в 2013 году обработано 420 обращений, в 2014 году 447 обращений, в 2015 году 112 обращений. Все поступающие в комиссию обращения внимательно и предметно рассматриваются председателем, заместителем председателя и членами комиссии. По результатам рассмотрения направляются запросы и обращения в различные инстанции, принимаются решения и направляются ответы заявителям. Так, в 2015 году в процессе работы с обращениями граждан и организаций направлено 139 запросов в органы исполнительной власти города Москвы и Российской Федерации, в различные организации и предприятия. Авторам обращений направлено 200 ответов (из них - 96 уведомлений), в которых даны разъяснения по сути обращений или

предоставлена информация о ходе рассмотрения обращений. Изучение состава обращений, позволило выделить следующие наиболее распространенные тематики обращений:

- назначение и выплата пенсий, пособий и социальных льгот;
- отклики и предложения по изменению существующего законодательства, сообщения о неисполнении законодательства;
- присвоение званий, дающих право на льготы;
- жалобы на нарушение трудового законодательства и оплаты труда;
- социальное обеспечение инвалидов и участников Великой Отечественной Войны, других льготных категорий;
- предоставление путевок в санатории и дома отдыха;
- социальная адаптация инвалидов (трудоустройство, спецтранспорт);
- плата за пользование жилищным фондом и коммунальными услугами;
- жалобы на работу городского пассажирского транспорта;
- отвод земельных участков для многодетных семей;
- трудоустройство и трудовая миграция.

В отдельных случаях, обращения выносятся председателем комиссии на проводимые заседания.

2.3. Основные проблемы, снижающие эффективность деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы

Проведенный анализ показал, что регулирование социальной сферы выступает одним из ключевых направлений деятельности Московской городской Думы. Вместе с тем, можно выделить ряд проблем, снижающих эффективность данной деятельности:

1) система социальной защиты населения города Москвы является наиболее развитой в России и представлена различными учреждениями социального обслуживания; Департаментами, реализующими функции в области социальной политики. Вместе с тем, механизм взаимодействия между различными институтами в рамках законотворческой деятельности и

реализации социальных мероприятий на текущем этапе недостаточно отлажен и не имеет соответствующей правовой проработки, что снижает эффективность работы по социальной защите населения. Конкретными проявлениями выделенной проблемы выступает длительный процесс согласования между участниками законопроектов и предусмотренных программных социальных мероприятий, неполное освоение бюджетных средств в рамках реализации социальных программ, задержки сроков реализации программных мероприятий. Кроме того, имеет место рассогласование целей между муниципальным (Управы районов) и региональным уровнями власти города Москвы.

2) одним из ключевых направлений регулирования социальной сферы Московской городской Думы выступает законотворческая деятельность. Вместе с тем, как показал проведенный анализ, в рамках социальной политики Московской городской Думы имеет место дефицит законодательных инициатив – основная часть законотворческой деятельности сводится к рассмотрению проектов федеральных законов, затрагивающих социальную сферу. Соотношение между различными видами законодательных инициатив, рассмотренных Московской городской Думой в области социальной политики в 2015 году, представлено на рисунке 5.

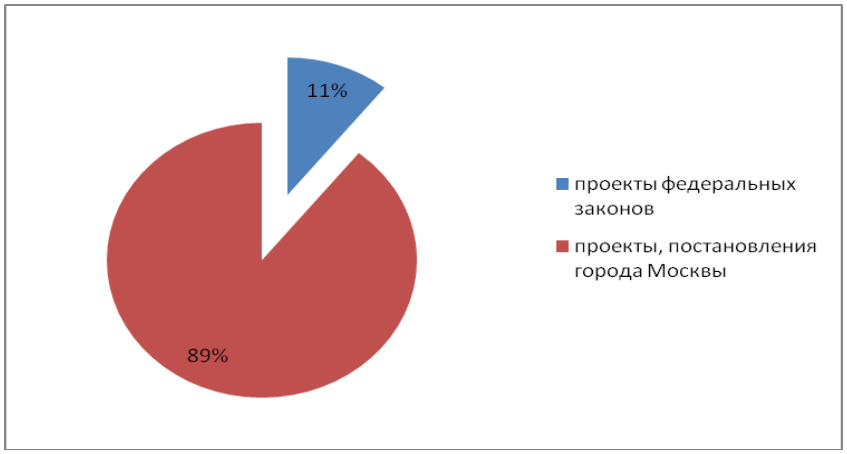

Рис. 5. Соотношение между различными видами законодательных инициатив, рассмотренных Московской городской Думой в области социальной политики в 2015 году

Приведенный рисунок подтверждает, что 89% социальных вопросов связано с рассмотрением проектов федеральных законов в социальной сфере. Непосредственно на законопроекты города Москвы в социальной сфере приходится лишь 11% законодательных инициатив, при этом ряд из них носит ежегодный обязательный характер, в частности утверждение проекта бюджета города Москвы и отчетов о его выполнении, бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования и отчета о его выполнении. По большинству рассматриваемых проектов федеральных законов, Московской городской Думой дается положительное заключение, либо заключение с незначительными предложениями, что также говорит о пассивной законотворческой деятельности.

3) проведенный анализ показал, что в Москве сформирована достаточно развитая система законодательства в социальной сфере, ориентированная на предоставление населению города расширенного объема социальных льгот и выплат. Вместе с тем, основная часть нормативных правовых актов Москвы в рассматриваемой сфере была сформирована в 2000-2009 гг.

В настоящее время законотворческая деятельность Московской городской Думы направлена на внесение изменений и дополнений в данные законы. Социально значимых законов и программ в последние годы не принималось. Вместе с тем, есть целый перечень актуальных социальных проблем, требующих решения.

Так, ежегодно в Московскую городскую Думу поступают обращения граждан о введении льготной категории «дети войны». Данный вопрос на протяжении нескольких лет рассматривался Московской городской Думой и органами исполнительной власти города и согласованная позиция была

выработана лишь в конце 2014 года. В настоящее время разработан проект закона города Москвы «О детях войны», который рассматривается комиссиями Московской городской Думы. Рассмотренная ситуация ещё раз подтверждает наличие проблемы длительного согласования вопросов в области социальной политики между представительными и исполнительными органами власти города Москвы. Это, в свою очередь, снижает эффективность системы законодательного регулирования города Москвы.

4) основными социальными программами города Москвы программы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2018 годы» и «Стимулирование экономической активности на 2012-2018гг.». На заседаниях Московской городской Думы неоднократно отмечалась проблема рассогласованности мероприятий программ и нормативных правовых актов города Москвы в социальной сфере, что требовало соответствующих изменений в законодательстве.

5) в 2016 году бюджет города Москвы, как и в целом бюджетная система РФ, столкнулся с проблемой бюджетного дефицита. В таких условиях накладываются значительные финансовые ограничения на дальнейшее расширение системы социальной защиты населения города Москва.

6) недостаточно эффективна система реагирования на обращения граждан в Московскую городскую Думу по социальным вопросам. Несмотря на то, что все решения изучаются и рассматриваются депутатами Думы, зачастую это не приводит к решению проблем. Так, как уже отмечалось выше, в течение нескольких лет решался вопрос о введении льготной категории «дети войны».

В настоящее время, в неопределенном состоянии находится вопрос о закреплении за инвалидами земельных участков под снесенными гаражами на внутридомовых территориях. В 2015 году поступило 14 обращений инвалидов по данному вопросу. В неопределенном состоянии находится

вопрос о присвоении звания «Ветеран труда Москвы» с предоставлением социальных льгот. Вопрос об установлении городских мер социальной поддержки неработающим пенсионерам, отмеченным наградами города Москвы либо удостоенным почетных званий города Москвы, а также награжденных медалью «За заслуги в проведении Всероссийской переписи населения». Не решен вопрос с назначением доплат пенсионерам по двум основаниям в случае, если эти доплаты производятся из бюджетов разного уровня. В связи с введением на территории Москвы ценза оседлости появились проблемы с выплатой ребенку пенсии по потере кормильца, если оставшийся родитель – получатель пенсии не прожил в Москве 10 лет, и ребенку не исполнилось 10 лет. В целом, сама законодательная инициатива введения ценза оседлости в части социальных выплат и выплаты пенсий, является сомнительной и способствует формированию неравенства среди населения города Москвы за счет разделения существующего населения Москвы на социальные группы, проживающие в Москве до 10 лет и более 10 лет (с соответствующими различиями в размерах социальных выплат).

Ежегодно в комиссию поступают жалобы на неисполнение отдельными органами социальной защиты требований действующего законодательства (например, Постановлением Правительства Москвы от 11 февраля 2013 года учреждено звание «Почетный донор Москвы», однако никаких социальных льгот, гарантированных данным постановлением доноры на текущем этапе не получают), нарушение требований трудового законодательства и оплаты труда, нарушения в части обеспечения инвалидов бесплатными лекарственными средствами, низкое качество жилищно-коммунальных услуг, жалобы на работу городского общественного транспорта, социального такси. Несмотря на отправляемые запросы в организации социальной сферы, адекватная обратная связь отсутствует и проблемы повторяются из года в год. В связи с этим, механизм работы с жалобами и обращениями граждан по социальным вопросам требует совершенствования. Кроме того, требуется

построение более эффективных инструментов контроля за деятельностью организаций социальной сферы города Москвы.

7) одним из важнейших нововведений последних лет в социальной сфере города Москвы является создание сети многофункциональных центров, работающих по принципу «единого окна». Московской городской Думой в соответствующих нормативных правовых актах закреплен перечень государственных услуг, оказываемых в центрах. В настоящее время оказывается 234 услуги, в том числе в социальной сфере, сфере образования. Развитие сети многофункциональных центров имеет важное социальное значение, поскольку позволяет жителям Москвы получать государственные услуги по месту пребывания в одном месте и с минимальными затратами времени. Вместе с тем, можно выделить ряд недостатков существующей системы многофункциональных центров:

- принцип «единого окна», позволяющий получать государственные услуги в одном месте и в одно время, окончательно не реализован. Для получения нескольких государственных услуг, относящихся к различным ведомствам, гражданин должен обращаться в различные окна со своей электронной очередью. Также, следует отметить, что перечень предоставляемых государственных услуг ограничен в МФЦ и не охватывает полный комплекс услуг, востребованных населением, что лишь частично решает проблему необходимости обращения в различные органы социальной защиты с предоставлением одинакового пакета документов;

- система МФЦ на текущем этапе ориентирована на обслуживание физических лиц, вместе с тем государственные услуги востребованы и юридическими лицами;

- в Московскую городскую Думу на регулярной основе поступают обращения граждан с жалобами на работу многофункциональных центров. В частности, неоднократно отмечался неудобный график работы МФЦ для работающего населения (в настоящее время данная проблема решена путем введения единого ежедневного графика работы МФЦ с 8.00 до 20.00),

жалобы на неуважительное отношение к заявителям, долгий срок ожидания приема в нерабочее время (на наиболее востребованных видах социальных услуг), задержки в выдаче документов и другие;

- перечень непосредственно социальных услуг, которые могут быть получены в МФЦ, достаточно ограничен, в частности типовой состав услуг в рассматриваемой сфере выглядит следующим образом: постановка на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, оформление парковочных разрешений инвалидам, получение субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг.

По результатам выполнения данной главы выпускной квалификационной работы можно сделать следующие выводы:

1) регулирование социальной сферы в настоящее время выступает одним из приоритетных направлений деятельности Московской городской Думы. В Москве на современном этапе сформирована комплексная система нормативных правовых актов, регламентирующая различные аспекты социальной помощи населению. В целом, в Москве предоставляется расширенный объем социальной поддержки населения по сравнению с регионами, поддерживается высокий уровень минимального размера оплаты труда и пенсий.

Основным инструментом регулирования социальной сферы, применяемым Московской городской Думой, выступает законодательное регулирование. Для регулирования социальной сферы в составе Московской городской Думы предусмотрена отдельная комиссия – по социальной политике и трудовым отношениям.

Помимо законодательного регулирования, Московской городской Думой реализуется контрольная функция, заключающаяся в утверждении отчетов об исполнении бюджета Москвы, реализации государственных целевых программ.

2) проведенное исследование позволило выделить ряд недостатков, снижающих эффективность регулирования социальной сферы Московской

городской Думой, в частности: длительный срок согласования законопроектов в социальной сфере как результат правовой неотработанности механизма взаимодействия между различными институтами в рамках законотворческой деятельности; дефицит законодательных инициатив в социальной сфере в последние годы; рассогласованность мероприятий целевых программ и нормативных правовых актов города Москвы в социальной сфере.

По данным проведенного анализа необходимо разработать рекомендации и мероприятия, которые позволят повысить уровень эффективности регулирования социальной сфера.

Предложения по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы будут предложены в третьей главе.

ГЛАВА 3. Предложения по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы

3.1. Разработка мероприятий по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы

Основным инструментом регулирования социальной сферы, применяемым Московской городской Думой, выступает законодательное регулирование – принятие нормативных правовых актов (законов и постановление Московской городской Думы), а также законодательные инициативы при обсуждении и формировании отзывов на федеральные законы. В связи с этим, основным направлением совершенствования деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы выступает развитие законодательства в рассматриваемой области, а также повышение эффективности контроля за реализацией уже принятых нормативных правовых актов и целевых региональных программ.

Основными направлениями совершенствования деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы с учетом результатов проведенного анализа и выявленных недостатков выступают:

1) дальнейшее развитие деятельности многофункциональных центров (далее по тексту – МФЦ) государственных услуг на территории города Москвы. Как уже отмечалось, подобные центры созданы для получения комплекса государственных услуг на территории города Москвы по принципу «единого окна». Всего в настоящее время на территории Москвы функционирует 83 МФЦ, в которых комплексно размещены специалисты всех важнейших ведомств и структур, предоставляющих жителям Москвы

государственные услуги по наиболее важным жизненным ситуациям. Конкретными направлениями развития МФЦ выступают:

- увеличение количества многофункциональных центров на территории города Москвы в целях повышения доступности государственных услуг для населения;

- расширение перечня государственных услуг, предоставляемых в МФЦ. В частности, с точки зрения развития системы социальной защиты, крайне актуальной является задача открытия в МФЦ окна Управления социальной защиты населения в различных районах города Москвы. Именно данные подразделения выполняют в Москве функцию назначения и выплаты социальных пособий нуждающимся гражданам, организуют учет и предоставление льгот граждан. В связи с этим, в комплексе социальных услуг, государственные услуги районных Управлений социальной защиты населения наиболее востребованы, однако не реализованы в МФЦ на текущем этапе. В результате, несмотря на реализацию в Москве принципа «единого окна», работа с населением по социальным выплатам по прежнему требует от населения значительного времени, что связано с очередями в органах социальной защиты. Отсутствует единая информационная база между органами, вовлеченными в процесс социальной защиты населения. Зачастую это требует предоставления одинакового пакета документов в различные органы социальной защиты. По согласованию с председателем комиссии по социальной политике и трудовым отношениям Московской городской Думы, наиболее оптимальным вариантом организации подобной услуги в МФЦ, выступает комплектование штата специалистов МФЦ по социальным выплатам частично из состава существующего персонала районных Управлений социальной защиты населения (так как часть нагрузки по работе с населением будет перенесена в МФЦ), и частично путем набора дополнительного персонала (график работы МФЦ отличается от графика работы районных Управлений).

- развитие системы оказания услуг МФЦ по эксведомственному принципу. При данном подходе, все услуги различных органов власти должны предоставляться универсальными специалистами МФЦ, при этом заявитель сможет обратиться со своим вопросом в любое окно к свободному специалисту. Это позволит значительно сократить затраты времени населения на получение государственных услуг.

- сохранение и в дальнейшем ежедневного графика работы МФЦ (с 8.00 до 20.00), что создает дополнительные удобства в получении государственных услуг для работающего населения.

- создание многофункциональных центров для юридических лиц, которые также пользуются государственными услугами.

- усиление контроля за качеством работы специалистов МФЦ, исключение вариантов неуважительного отношения к населению.

Реализация выделенных мероприятий требует соответствующих законодательных решений со стороны Московской городской Думы, в частности закрепление расширенного перечня государственных услуг, выделение в бюджете города Москвы дополнительных денежных средств на развитие МФЦ.

2) совершенствование механизма взаимодействия между различными институтами города Москвы в рамках законотворческой деятельности и реализации социальных мероприятий. В настоящее время принятие решений в области социальной политики, принятие новых законопроектов требует длительного согласования и зачастую затягивается на срок более одного года. Улучшению ситуации в выделенной области поспособствует реализация следующих мероприятий:

- повышение качества законопроектов в социальной сфере, поступающих на согласование в комиссии Московской городской Думы. В этих целях необходимо развивать сотрудничество органов исполнительной власти города Москвы и депутатов Московской городской Думы уже на стадии подготовки законопроектов. Это позволит сократить время от момента

поступления законопроекта на рассмотрение до его окончательного принятия. Некачественная подготовка проекта закона приводит к необходимости его корректировки и доработок, что затягивает процесс согласования;

- особое внимание при разработке и согласовании законопроектов необходимо уделять их непротиворечивости друг другу. Рассогласованность отдельных нормативных правовых актов города Москвы и несоответствия федеральному законодательству должны быть исключены на стадии проработки;

- разработка и утверждение регламента правового взаимодействия представительных и исполнительных органов власти города Москва при согласовании законопроектов и их реализации. Не должны допускаться ситуации, когда принятие соответствующего законопроекта не приводит к необходимым действиям со стороны исполнительных органов власти, как это было в случае с Постановлением Правительства Москвы от 11 февраля 2013 года учреждено звание «Почетный донор Москвы»;

- ускорению процесса согласования законопроектов в Московской городской Думе поспособствует развитие практики совместных заседаний, посвященных рассмотрению и согласованию законопроектов. Социальные вопросы затрагивают сферы деятельности многих комиссий Московской городской Думы, в частности бюджетно-финансовой комиссии, комиссии по городскому хозяйству и жилищной политике, комиссии по здравоохранению и охране общественного здоровья, комиссии по образованию и молодежной политике, комиссии по социальной политике и трудовым отношениям и так далее. Проведение совместных заседаний позволит ускорить согласование законопроектов за счет выработки единой позиции по рассматриваемым законам депутатами различных комиссий Думы. Кроме того, представляется целесообразным объединение отдельных комиссий в области социальной политики в единую комиссию в целях формирования единой комиссии Московской городской Думы в социальной сфере.

3) усиление контролирующих функций Московской городской Думы в социальной сфере города Москвы. В частности, одной из наиболее проблемных областей выступает реагирование на обращения граждан – несмотря на то, что все решения изучаются и рассматриваются депутатами Думы, зачастую это не приводит к решению проблем. При этом многие обращения имеют важное социальное значение и касаются актуальных вопросов для Москвы в социальной сфере. Особое внимание должно уделяться жалобам граждан о нарушениях социального законодательства города Москвы, низком качестве работы социальных учреждений (например, много жалоб поступает о работе социального такси, общественного транспорта, организаций ЖКХ). В целях повышения эффективности работы с обращениями граждан на текущем этапе целесообразно:

- принять отдельное Постановление, определяющее порядок взаимодействия Московской городской Думы и исполнительных органов власти при работе с обращениями граждан – отсутствие адекватной обратной связи является одним из ключевых факторов низкой эффективности в данной сфере;

- установить строгую ответственность должностных лиц и исполнителей за несвоевременное и неполное рассмотрение вопросов заявителей, особенно в случае систематического характера жалоб (что говорит о бездействии органов власти);

- со стороны соответствующих Комиссий Московской городской Думы усилить контроль над работами с обращениями граждан со стороны исполнительных органов власти;

- осуществлять строгий контроль исполнения поручений, законов и постановлений Московской городской Думы в социальной сфере;

- в обязательном порядке информировать заявителей о результатах рассмотрения обращений, при этом исключить ответы, не содержащие конкретной, четкой информации по всем вопросам и проблемам, поставленным заявителями.

Другим направлением развития контролирующих действий со стороны Московской городской Думы выступает развитие практики заслушивания и утверждения отчетов органов исполнительной власти об исполнении отдельных законов. В частности, в настоящее время Московской городской Думой утверждаются отчеты об исполнении бюджета города Москвы, об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, о реализации мер социальной защиты населения города Москва. В частности, представляется целесообразным расширение данной практики, за счет заслушивания и обсуждения результатов реализации государственных социальных программ города Москвы (в особенности государственной программы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2018 гг.»). В ходе представления отчетов депутатами Думы осуществляется обсуждение ключевых результатов программ, делаются предложения по их доработке с учетом поступающих обращений и жалоб граждан.

4) ускорение процесса согласования отдельных законопроектов, имеющих важное социальное значение для жителей города Москвы. В частности, речь идет о проекте закона города Москвы «О детях войны», который прорабатывается уже третий год и в настоящее время находится на согласовании в комиссиях Московской городской Думы. Сегодня в Москве около 100 тысяч из детей войны не охвачены никакими льготами, что обуславливает социальную значимость закона. Законопроект выделяет категорию граждан, родившихся в период с 1 января 1928 по 3 сентября 1945 года. В эту категорию попадают москвичи, которым на начало войны не исполнилось 14 лет, а также граждане, родившиеся в период войны. Законопроект устанавливает ежемесячную денежную выплату, а также дополнительные льготы по лечению и проезду в городском и пригородном транспорте, к месту захоронения родителей, погибших в годы войны. Важно принять законопроект уже в текущем календарном году и заложить средства на его реализацию в бюджет города Москвы на 2017 год.

3.2. Расчет и обоснование социально-экономической эффективности мероприятий

В таблице 7 представлены ожидаемые социальные эффекты от реализации мероприятий по развитию системы многофункциональных центров оказания государственных услуг.

Таблица 7.

Ожидаемые социальные эффекты от реализации мероприятий по развитию системы многофункциональных центров оказания государственных услуг

Мероприятия	Ожидаемый социальный эффект
Увеличение количества многофункциональных центров на территории города Москвы	Сокращение затрат времени населения Москвы на получение государственных услуг
Расширение перечня государственных услуг, предоставляемых в МФЦ, в частности открытие окна Управления социальной защиты населения	Сокращение затрат времени населения Москвы на получение государственных услуг, возможность назначения социальных пособий и льгот в МФЦ
Развитие системы оказания услуг МФЦ по эксведомственному принципу	Сокращение затрат времени населения Москвы на получение государственных услуг
Создание многофункциональных центров для юридических лиц, которые также пользуются государственными услугами	Сокращение затрат времени юридических лиц, функционирующих в Москве на получение государственных услуг
Усиление контроля за качеством обслуживания населения в МФЦ	Повышение качества обслуживания населения в МФЦ, сокращение количества жалоб граждан

Как видно из таблицы 7, основным социальным эффектом для населения города Москвы в результате развития многофункциональных центров оказания государственных услуг выступает сокращение затрат времени на получение данных услуг. Ежедневный график работы создает дополнительные удобства для работающего населения, исключает потери рабочего времени в связи с необходимостью отпрашиваться с работы для получения государственной услуги. В таблице 8 представлены целевые показатели, которые планируется достичь руководством города Москвы за счет развития сети МФЦ.

Таблица 8.

Основные целевые показатели развития сети МФЦ в городе Москва

Показатель	Текущее значение показателя (2015 год)	Планируемое значение показателя
Доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг в городе Москва по принципу «единого окна», %	82	90
Количество представительств Управления социальной защиты населения в городе Москва (при реализации услуги на базе МФЦ)	109	192
Среднее время, затрачиваемое гражданами на получение государственной услуги, минут/услугу	24	15

Как видно из таблицы 8, реализация функций Управления социальной защиты населения в городе Москва на базе МФЦ позволят значительно увеличить количество представительств, в которые могут обратиться граждане Москвы за назначением социальных выплат и льгот. Кроме того, развитие деятельности МФЦ будет способствовать ускорению процесса обслуживания населения.

В таблице 9 представлены ожидаемые эффекты от совершенствования механизма взаимодействия между различными институтами города Москвы в рамках законотворческой деятельности и реализации социальных мероприятий.

Таблица 9.

Ожидаемые эффекты от совершенствования механизма взаимодействия институтов представительной и исполнительной власти

Мероприятия	Ожидаемый эффект
1	2
Повышение качества законопроектов в социальной сфере, поступающих на согласование в комиссии Московской городской Думы	Ускорение процесса согласования законопроектов в Московской городской Думе в среднем на 5 %, сокращение потерь времени на доработку законопроектов

Продолжение таблицы 9.

1	2
Устранение противоречий и рассогласованности нормативных правовых актов в социальной сфере на этапе разработки и согласования	Повышение качества законотворческой деятельности, отсутствие необходимости доработки законопроектов по указанным причинам
Разработка и утверждение регламента правового взаимодействия представительных и исполнительных органов власти города Москва при согласовании законопроектов и их реализации	Ускорение процесса разработки и согласования законопроектов в социальной сфере на 10 %, повышение эффективности реализации законопроектов
Развитие практики совместных заседаний комиссий Московской городской Думы, посвященных рассмотрению и согласованию законопроектов	Ускорение процесса согласования законопроектов в Московской городской Думе в среднем на 3 % (законопроект рассматривается сразу всеми заинтересованными комиссиями)

Ускорение процесса согласования законопроектов в Московской городской Думе позволит повысить эффективность регулирования социальной сферы.

Важное социальное значение имеет принятие законопроекта «О детях войны». Расчет планируемого размера социальных выплат в рамках программы представлены в таблице 10.

Таблица 10.

Планируемые объемы социальной поддержки
в рамках законопроекта города Москвы «О детях войны»

Показатели	Значение показателя
Количество получателей социальной помощи, тысяч человек	99,4
Ежемесячная денежная выплата, рублей	748
Итого затраты бюджета, тысяч рублей	99,4*748*12=892214,4
Дополнительная ежемесячная выплата (за каждого родителя, погибшего в годы Великой Отечественной Войны), рублей	500
Планируемое количество выплат, тысяч выплат/месяц	57,6
Итого затраты бюджета, тысяч рублей	57,6*500*12=345600,0
Социальные льготы по лечению, проезду в городском и пригородном транспорте, к местам захоронения родителей, тысяч рублей	743253,7
Итого объемы социальной поддержки, тысяч рублей	1 981 068,1

Таким образом, реализация законопроекта потребует дополнительных бюджетных затрат в размере примерно двух миллиардов рублей.

Для реализации закона города Москвы «О детях войны», помимо непосредственно закона, необходимо будет принять постановление Правительства Москвы, определяющее порядок выдачи и описания удостоверения и нагрудного знака «Дети войны», а также порядок назначения и предоставления мер социальной поддержки, поскольку в существующих законах по социальной поддержке выплаты данной категории населения не предусмотрены. Реализация закона позволит улучшить уровень жизни рассматриваемой категории населения Москвы.

В таблице 11 представлены ожидаемые эффекты от развития системы контроля со стороны депутатов Московской городской Думы.

Таблица 11.

Ожидаемые эффекты от совершенствования системы контроля со стороны депутатов Московской городской Думы

Мероприятия	Ожидаемый эффект
Повышение эффективности работы с обращениями граждан за счет: - принятие отдельного Постановления, определяющего порядок взаимодействия Московской городской Думы и исполнительных органов власти при работе с обращениями граждан - установление строгой ответственности должностных лиц и исполнителей за несвоевременное и неполное рассмотрение вопросов заявителей - усиление контроля над работами с обращениями граждан со стороны исполнительных органов власти - обязательное информирование заявителей о результатах рассмотрения обращений	Повышение качества жизни населения города Москвы, своевременное реагирование на проблемы в социальной сфере города и отражение путей решения данных проблем в законопроектах, повышение эффективности работы социальных учреждений города
Развитие практики заслушивания и утверждения отчетов органов исполнительной власти об исполнении отдельных законов, целевых программ в социальной сфере	Повышение эффективности использования принятых законов и программ в социальной сфере, более эффективное расходование бюджетных средств

Следует отметить, что основным видом эффектов от решений в области социальной политики выступает социальный эффект. При этом большинство проектов в социальной сфере связано с дополнительными бюджетными расходами. Задача привлечения значительных внебюджетных источников социальную сферу на текущем этапе не решена, что сохраняют основную социальную нагрузку за бюджетом города Москвы.

В данной главе выпускной квалификационной работы предложены и обоснованы следующие мероприятия по повышению регулирующей деятельности Московской городской Думы в социальной сфере:

- дальнейшее развитие деятельности многофункциональных центров государственных услуг на территории города Москвы. В частности, с точки зрения развития системы социальной защиты, крайне актуальной является задача открытия в МФЦ окна Управления социальной защиты населения в различных районах города Москвы;

- совершенствование механизма взаимодействия между различными институтами города Москвы в рамках законотворческой деятельности и реализации социальных мероприятий;

- развитие системы контроля со стороны депутатов Московской городской Думы над работой с обращениями граждан, а также за исполнения законов и социальных программ города Москвы;

- ускорение процесса согласования отдельных законопроектов, имеющих важное социальное значение для жителей города Москвы, в частности законопроекта «О детях войны».

Заключение

Результаты выполнения выпускной квалификационной работы подтвердили актуальность выбранной темы исследования – представительные органы власти играют важную роль в регулировании социальной сферы города Москвы. Социальная сфера является одной из ключевых сфер социальной политики города Москвы и непосредственно определяет качество и уровень жизни населения. Повышенное внимание уделяется регулированию и повышению эффективности уровня жизни социально необеспеченного населения города Москвы.

В выпускной квалификационной работе были рассмотрены:

1) понятие, сущность и правовые основы социальной защиты населения РФ.

Проведенное исследование показало, что социальная защита населения в современных условиях является важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Социальная защита представляет собой систему социальных отношений, мер и правовых гарантий, защищающих любого члена общества от экономической, социальной и физической деградации вследствие внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, угрозы здоровью и жизни, невозможности по независящим от него причинам реализовать свой трудовой и гражданский потенциал. Социальная защита населения реализует в современном обществе такие функции, как профилактически-предупредительная функция, экономическая функция, социально-реабилитационная функция, политическая функция.

2) выделены особенности регулирования социальной сферы на региональном уровне.

Инструментами регулирования социальной сферы, применяемыми на региональном уровне, выступают дополнительные социальные пособия и компенсации (сверх выплат, предусмотренных федеральным законодательством), развитие на территории региона сети учреждений социального обслуживания населения для повышения доступности социальных услуг, разработка и реализация региональных целевых программ

в области социальной политики, законодательное регулирование социальной сферы и другие инструменты.

3) рассмотрена роль представительных и исполнительных органов государственной власти в регулировании социальной сферы.

Проведенное исследование показало, что представительные и исполнительные органы власти играют определяющую роль в реализации социальной политики субъектов РФ. Основной функцией представительных органов власти выступает законодательное регулирование системы социальной защиты субъектов РФ. Реализацию социальной политики на территории региона осуществляют исполнительные органы власти.

4) проведен анализ деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы.

Проведенный анализ показал, что регулирование социальной сферы в настоящее время выступает одним из приоритетных направлений деятельности Московской городской Думы. В Москве на современном этапе сформирована комплексная система нормативных правовых актов, регламентирующая различные аспекты социальной помощи населению. В целом, в Москве предоставляется расширенный объем социальной поддержки населения по сравнению с регионами, поддерживается высокий уровень минимального размера оплаты труда и пенсий. Основным инструментом регулирования социальной сферы, применяемым Московской городской Думой, выступает законодательное регулирование. Для регулирования социальной сферы в составе Московской городской Думы предусмотрена отдельная комиссия – по социальной политике и трудовым отношениям. Помимо законодательного регулирования, Московской городской Думой реализуется контрольная функция, заключающаяся в утверждении отчетов об исполнении бюджета Москвы, реализации государственных целевых программ.

5) по результатам анализа выделены основные проблемы, снижающие эффективность деятельности Московской городской Думы по регулированию социальной сферы.

Проведенное исследование позволило выделить ряд недостатков, снижающих эффективность регулирования социальной сферы Московской городской Думой, в частности: длительный срок согласования законопроектов в социальной сфере как результат правовой неотработанности механизма взаимодействия между различными институтами в рамках законотворческой деятельности; дефицит законодательных инициатив в социальной сфере в последние годы; рассогласованность мероприятий целевых программ и нормативных правовых актов города Москвы в социальной сфере; недостаточно эффективная система реагирования на обращения граждан; недостатки в функционировании многофункциональных центров на территории Москвы

6) разработаны мероприятия по совершенствованию деятельности Московской городской Думы в области регулирования социальной сферы, в частности:

- дальнейшее развитие деятельности многофункциональных центров государственных услуг на территории города Москвы.

- совершенствование механизма взаимодействия между различными институтами города Москвы в рамках законотворческой деятельности и реализации социальных мероприятий;

- развитие системы контроля со стороны депутатов Московской городской Думы над работой с обращениями граждан, а также за исполнения законов и социальных программ города Москвы;

- ускорение процесса согласования отдельных законопроектов, имеющих важное социальное значение для жителей города Москвы, в частности законопроекта «О детях войны».

7) выполнен расчет и обоснование социально-экономической эффективности мероприятий.

Для каждого из предложенных мероприятий обоснованы возникающие эффекты. При этом основным видом эффектов от решений в области социальной политики выступает социальный эффект.

Список использованной литературы

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

2. Всеобщая декларация прав человека, 1948, 10 декабря. – Ст. 1, 25. // Российская газета. - № 67, 05.04.1995. http://base.consultant.ru/cons/

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966, 16 декабря. – Ст. 10, 11. // Ведомости ВС СССР. 28 апреля 1976 г. - №17. – Ст. 291. http://base.consultant.ru/cons/

4. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24 декабря 1997 года № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) //СПС «Консультант Плюс», версия от 03.10.2015

5. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //СПС «Консультант Плюс», версия от 03.10.2015

6. Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс», версия от 03.10.2015 //СПС «Консультант Плюс», версия от 03.10.2015

7. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

8. Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

9. Закон города Москвы от 08.07.2009 N 25 (ред. от 25.06.2014) «О правовых актах города Москвы» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

10. Закон города Москвы от 30.04.2014 № 22 «О схеме одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Московской городской Думы» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

11. Закон города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

12. Закон города Москвы от 1 октября 2008 года № 46 (ред. от 30.04.2014) «О занятости населения в городе Москва» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

13. Закон города Москвы от 14 апреля 2010 года № 12 (ред. от 07.05.2014) «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

14. Закон города Москвы от 15 декабря 2004 года № 87 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)» (ред. от 24.06.2015) //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

15. Закон города Москвы от 3 ноября 2004 года № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» (ред. от 05.12.2012) //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

16. Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» (ред. от 22.01.2014) //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

17. Закон города Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве» (ред. от 31.12.2014) //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

18. Закон города Москвы от 26 октября 2005 года № 55 «О дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов и других лиц с ограничениями жизнедеятельности в городе Москве» (ред. от 23.06.2010) // СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

19. Государственная программа «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2018 годы» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

20. Государственная программа города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

21. Государственная программа города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» на 2012-2018 годы» //СПС «Консультант Плюс», версия от 05.12.2015

2. Научная литература

22. Аверин А. Н. Государственная система социальной защиты населения: учеб. пособие. М.: Изд-во РАГС, 2012. – 124 с.

23. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс. Том 1. – М.: РАГС, 2013. – 488 с.

24. Бойко В.К. К рационализации социальной защиты населения// Вопросы социального обеспечения, 2014, № 13.

25. Васильев А.В. Муниципальное управление. – Н. Новгород, ВВАГС, 2012. – 160 с.

26. Гембаренко В.И. Проблемы управления системой социальной защиты населения современной России // Социальная политика и социология, 2013, № 4.

27. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие //под ред. Васильева В.П. – М.: Дело и сервис, 2014. – 352 с.

28. Григорьянц Г.Н., Замараева З.П. Социальная защита населения в России: становление и развитие. М.: Союз, 2012. – 392 с.

29. Замараева В.П. Социальная защита: учебное пособие. Пермь, Пермский ГУ, 2012. – 101 с.

30. Замараева З.П. Современная система социальной защиты населения в контексте ресурсно-потенциального подхода//Отечественный журнал социальной работы, № 2, 2013.

31. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник. – М.: Феникс, 2014. – 493 с.

32. Иванов В. В. Муниципальное управление: справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2012. - 717 с.

33. Иванов В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий. – М.: ИНФРА-М, 2014. - 382 с.

34. Ивлева Г. Эффективное государственное и муниципальное управление как фактор социально-экономического развития России. – М.: Проспект, 2014. – 488 с.

35. Игнатов В. Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие. – Ростов н/Д.: МарТ, Феникс, 2013. - 382 с.

36. Кабашов С. Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации : учебное пособие. – М.: Флинта, 2013. - 351 с.

37. Кузин В.И., Зуев С.В. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учебное пособие. – М.: Дело, 2014. – 120 с.

38. Митин А. Н. Системные основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. - Екатеринбург: УрГЮА, 2014. - 274 с.

39. Моисеев А. Д. Муниципальное управление: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. - 159 с.

40. Павлюченко В.Г. Социальное страхование. М.: Дашков и К, 2012. – 412 с.

41. Роик В.Д. Основы социального страхования: учебное пособие. - М.: Анкил, 2012. – 255 с.

42. Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. – СПб.: Питер, 2015. – 146 с.

43. Стенограмма совместного заседания комиссий Думы от 20.10.2014 по вопросу «О проекте закона города Москвы «О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов»

3. Периодические издания

44. Кузнецов Г.Г. Информационные технологии как средство управления системой социальной защиты населения //Вопросы социального обеспечения, 2014, № 5.

45. Кузнецов Ю. Государственное стратегическое управление: монография. – СПб.: Питер, 2014. – 157 с.

46. Лангинен А.В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» //Практика муниципального управления, 2013, № 1.

47. Лепихов М.И. Основные институты социальной защиты населения в Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2013. – 196 с.

48. Литягин Н.Н. Инвестиционные отношения в социальной сфере, особенности их правового регулирования //Представительная власть, XXI век, 2012, № 5.

49. Лычкань Л.П. Деятельность органов местного самоуправления по социальной защите населения //Представительная власть, 21 век, 2012, № 5/6, 31, 32 с.

50. Мищеряков Ю.Н. Муниципальная реформа и муниципальное управление //Муниципальное право, 2012, N 3 (55).

51. Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления. – М.: Форум, 2011. – 351 с.

52. Наумов С.Ю. Теория государственного и муниципального управления. – М.: Форум, 2012. - 319 с.

53. Никифорова О.Н. Система социальной защиты населения и ее сущность //Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция, 2011, № 2.

54. Основы государственного управления//Вопросы социального обеспечения, 2014, № 1.

55. Суховский А. Государственное регулирование социальной сферы в развитых странах Запада //Проблемы теории и практики управления, 2013, № 8.

56. Якимчук С.В. Социальная защита населения и ее совершенствование в современных условиях: монография. Белгород, 2014. – 169 с.

4. Другие источники

57. Официальный сайт Московской городской Думы. - http://duma.mos.ru. – по состоянию на 05.12.2015

58. Текущий сайт Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы. - http://www.dszn.ru. – по состоянию на 05.12.2015