

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ БЛАГОСОСТОЯНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СЕВЕРНЫХ СТРАНАХ<sup>1</sup>

**Е. А. Корчак**  
**Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина**  
**Кольского научного центра Российской академии наук,**  
**г. Апатиты, Россия**

### MUNICIPAL SOCIAL WELFARE POLICY IN FOREIGN NORTHERN COUNTRIES

**E. A. Korchak**  
**Luzin Institute for Economic Studies of the Kola Science Centre**  
**of the Russian Academy of Sciences, Apatity, Russia**

**Summary.** Implementation of municipal social welfare policy on the foreign North depends on the degree of decentralization of local government. At the North American organization of local self-government is the object of the state government and regulated by local laws. The main powers of local governments in the Scandinavian countries are to set priorities in addressing social issues and funding welfare policies.

**Key words:** municipal social welfare policy; local government; north; Scandinavian countries; North American.

Муниципальная социальная политика как система целей и задач, а также механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами и развитие социальной сферы муниципального образования, формируется в рамках социальной политики государства. Через муниципальную социальную политику реализуются как собственные полномочия местного самоуправления, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере, в том числе в сфере благосостояния. Дифференцирующими признаками моделей муниципальной социальной политики в сфере благосостояния в зарубежных северных странах являются степень централизации (децентрализации) государственного управления, степень разработанности государственных и общественных нормативных правовых актов и механизмов регулирования муниципального развития, а также уровень социально-экономического развития страны [5, 12, 13].

На американском Севере органы местного самоуправления формально выступают как автономно действующие в пределах предоставленных им полномочий [13]. Например, основы организации и деятельности муниципалитетов на Аляске (borough или city), в том числе в сфере благосостояния, регулирует the Constitution of the State of Alaska, закрепляющая основы организации и деятельности муниципалитетов, а также the Alaska Administrative Code. В общих чертах социальная политика на Аляске выражается в политике поощрения проживания в этом северном штате и региональной политике, направленной на защиту интересов местного населения. Органы местного самоуправления финансируют систему социального обслуживания и систему социального обеспечения за счёт местных налогов на собственность, субсидий, получаемых от штата и субвенций, предоставление которых связано с выполнением определенной целевой программы [2, 4, 8]. Также местные органы власти осуществляют жилищное строительство для малоимущих слоёв населения, имеющих доход ниже установленной черты бедности. Дома, построенные за счёт местных бюджетов, продаются или сдаются в аренду по более низким ценам, чем дома, построенные частными строительными фирмами (доля местных бюджетов в государственных жилищных программах составляет более 50 %). В качестве примера реализации такого направления муниципальной социальной политики в сфере благосостояния можно привести «Housing and Community Development Consolidated Plan for 2003–2007», проведённый в рамках плана развития г. Анкориджа («Anchorage 2020 – Anchorage Bowl Comprehensive Plan»), раздел

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке гранта Минобрнауки России по ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» №2012-1.2.1-12-000-3002-007 «Формирование стратегических приоритетов развития российской Арктики».

12 которого посвящён реализации стратегии борьбы с бедностью (нищетой) посредством таких мероприятий, как [16]:

– улучшение жилищных условий, содействие в приобретении в собственность жилья и обеспечение доступности арендного жилья (в том числе за счёт средств организаций, предоставляющих жильё, бизнес-структур и благотворительных фондов) гражданам с низким уровнем доходов, гражданам пожилого возраста, гражданам с ограниченными возможностями здоровья и семьям с детьми в возрасте до 6 лет. Мероприятия осуществлялись в рамках подпрограмм «Municipality of Anchorage Weatherization Program» (улучшение здоровья и благополучия граждан с низким уровнем доходов посредством обеспечения энергоэффективности, безопасности и благоустроенности жилья), «Municipality of Anchorage Emergency Repair Program» (проведение ремонта водонагревателей, кровли, полов, печей в жилых домах малоимущих граждан), «Municipality of Anchorage Disabled Access Program» (предоставление грантов арендодателям и владельцам жилых домов с целью обеспечения доступности жилых помещений для граждан с ограниченными возможностями здоровья);

– уменьшение частоты и продолжительности бездомности;

– повышение профессиональной подготовки и трудоустройство малоимущих граждан в целях повышения уровня их благосостояния.

В Канаде уровнем организации местной власти являются municipalities, законодательно не наделённые конкретными полномочиями в осуществлении социальной политики, поскольку здесь осуществляется большое количество совместно финансируемых федерально-провинциальных и провинциально-муниципальных программ социального развития [12, 13]. Например, в северной провинции Нунавут социальная политика реализуется Департаментом здравоохранения и социальных услуг, обеспечивающим широкий диапазон социальных программ и услуг для жителей городов этой провинции (в отношении семьи и детей, инвалидов, молодёжи и т. п.) [17]. В состав муниципалитетов Канады входят различные местные агентства, советы и комиссии (например, совет по социальному обслуживанию), возглавляемые избирательными органами, но не рассматриваемые как органы местного самоуправления. Помимо этого в Канаде действуют корпорации экономического развития, созданные вне муниципальных властей на принципах частно-общественного партнёрства, реализующие функцию разработки целевых программ развития местных сообществ, в т. ч. в сфере благосостояния населения [13, 14]. Тем не менее, муниципалитеты Канады реализуют планы по сокращению масштабов бездомности и нищеты (включающие вопросы предоставления социального жилья, жилья для граждан пожилого возраста и инвалидов, жилищных субсидий), обустройству социальной инфраструктуры для инвалидов, программы предоставления социальных услуг семьям с детьми [14]. В сотрудничестве с бизнес сообществом на муниципальном уровне проводятся конференции и «круглые столы». результатом их работы является разработка предложений в национальные стратегии социальной политики, затрагивающих, в частности, вопросы качества обучения и воспитания детей, их отдыха и занятости; вопросы оптимизации текущих программ предоставления жилищных субсидий, а также жилищные вопросы малоимущих, многодетных и молодых семей [13, 20]. Так, в г. Йеллоунайф с 2009 г. реализуется «Championing Well-Being in Yellowknife: City of Yellowknife Social Plan», целью которого является повышение благосостояния граждан города, в т. ч. посредством координации реализуемых центральными и территориальными органами и неправительственными организациями жилищных программ; решения проблем детей, молодёжи и граждан пожилого возраста, а также проблемы бездомности [22].

Активную роль в политике благосостояния на американском Севере играют фонды местных сообществ. Основными характеристиками их являются стремление повысить благосостояние населения территории; предоставление грантов некоммерческим организациям на решение проблем местных сообществ; участие в жизни местных сообществ в качестве организаторов, участников и посредников с целью решения проблем и выработки решений по вопросам, важным для сообщества [9].

В практике государственного и муниципального управления скандинавских стран широкое распространение получил институт делегирования государственных полномочий муниципальным органам. Делегирование полномочий осуществляется в

соответствии с принципом субсидиарности на основании специального нормативного акта с предоставлением необходимых финансовых и иных ресурсов. Как объективный процесс институт делегирования государственных полномочий направлен на децентрализацию государственной власти и отражает приспособление местных органов самоуправления к решению задач, имеющих общегосударственное и региональное значение [5, 10, 12].

В Швеции на местном уровне (*kommun*) действуют *municipalities* или *cities*, полномочия которых определены *the Local Government Act* и *Administrative Procedure Act*, в ряде отраслевых законов (например, *Social Service Act*, *the Assistance Benefit Act*, *the Care of Young Persons* и др.), а также муниципальными нормативными правовыми актами. Основными направлениями муниципальной социальной политики в сфере благосостояния в Швеции являются: социальная защита (предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста, инвалидам, семьям с детьми, женщинам, подвергшимся насилию, гражданам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, молодым семьям, предоставление социальной помощи малоимущим категориям населения, обеспечение льготного проезда в общественном транспорте или такси для отдельных категорий населения), политика на рынке труда (разработка и реализация программ содействия занятости молодёжи в возрасте до 24 лет), политика в отношении беженцев (предоставление жилых помещений, обучение шведскому языку) [1, 18, 21]. Например, муниципалитет г. Лулео несёт ответственность за обучение шведскому языку иммигрантов, обучение инвалидов, предоставление работы на время школьных каникул, а социальные службы города несут ответственность за поддержку социально уязвимых слоёв населения [21]. Финансирование муниципальной политики в сфере благосостояния населения Швеции осуществляется за счёт местного бюджета при участии территориальных и государственного бюджетов (дотации с целью выравнивания бюджетной обеспеченности, субсидии на реализацию политики социального обеспечения малоимущих категорий населения и занятости беженцев) [25]. Широкое участие в осуществлении муниципальной социальной политики в сфере благосостояния населения в Швеции принимают некоммерческие, гражданские и местные организации, сотрудничающие с муниципальными службами в сфере трудоустройства, переобучения, занятости молодёжи и повышения качества муниципальных услуг; развития культурных и досуговых программ; а также в выполнении муниципальных программ улучшения жизни населения муниципалитетов [7].

В Финляндии местное управление основывается на принципе самоуправления граждан, проживающих на территории *Kunta* (*municipality*) или *Kaupunki* (*city*), и гарантируется *the Constitution of Finland*, *the Municipal Act*. Основной задачей органов местного самоуправления является создание и обеспечение базовых условий для благополучной жизнедеятельности: по существу, муниципалитеты предоставляют все основные виды общественных услуг населению в рамках отраслевого законодательства [11, 26]. Основными направлениями муниципальной политики в сфере благосостояния в Финляндии являются снижение бедности населения посредством предоставления социальной помощи (финансируемой за счёт средств местного бюджета) и проведения на местном рынке труда политики поддержания занятости, а также социальная защита населения [23, 26]. Например, муниципальная социальная политика в сфере благосостояния г. Оулу заключается в предоставлении мер социального обеспечения (социальные пособия семьям с маленькими детьми, дополнительные пособия гражданам, воспитывающим детей на дому, пособия по безработице) и услуг социального обслуживания (консультационная и психологическая поддержка, предоставление услуг сурдопереводчика, уход на дому за гражданами пожилого возраста и т. п.) [15]. Характерной особенностью организации системы благосостояния Финляндии является присутствие в каждом муниципалитете омбудсмена социальных услуг, в обязанности которого входит консультирование граждан по вопросам социальной защиты и представление доклада о мониторинге социальных услуг в исполнительном Совете муниципалитета [26].

В Норвегии местное самоуправление представлено *municipalities*, при определении круга вопросов которых действует принцип общей компетенции, предполагающий возможность самостоятельного определения сфер деятельности, помимо предписанных отраслевыми законами. Муниципалитеты Норвегии предоставляют две трети всех

социальных услуг (за исключением пенсионного обеспечения) [6, 19]. Так, основными направлениями муниципальной социальной политики в сфере благосостояния населения г. Тромсе (помимо базового набора мер социальной защиты) является программно-целевое управление развитием местного сообщества, в частности – «Model municipal experiment in Troms» (оказание помощи детям в возрасте до 6 лет, родители которых имеют наркотическую зависимость), «Social Housing Action Plan» на 2009–2014 гг. (включающий в т. ч. предоставление социального жилья) [27]. Главными статьями муниципальных расходов в Норвегии являются расходы на социальную защиту (около 35 % всех расходов), включая политику в отношении граждан пожилого возраста, социальное обеспечение уязвимых слоёв населения, охрану детства. При этом данная статья расходов формируется за счёт местных налогов (налоги на доходы частных и юридических лиц, налог на собственность), а также государственных субвенций (на проведение муниципальной социальной политики в сфере благосостояния) и целевых грантов (на социальное обеспечение, содержание детских садов и социальное обслуживание граждан пожилого возраста) [6, 19, 24]. Важной составной частью муниципальной социальной политики благосостояния Норвегии является межмуниципальное сотрудничество: так, миссия норвежской Ассоциации местных и региональных властей (KS), объединяющей муниципалитеты, регионы и муниципальные предприятия, состоит в эффективном и независимом местном самоуправлении, проявляющем внимание к потребностям жителей муниципалитетов [6, 24].

#### Библиографический список

1. Гришин В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швеции. URL: <http://elibrary.ru>
2. Ермасова Н. Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах. URL: [http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/98322/Ermasova\\_Gosudarstvennye\\_i\\_municipalnye\\_finansy%3A\\_teoriya\\_i\\_praktika\\_v\\_Rossii\\_i\\_v\\_zarubezhnyh\\_stranah.html](http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/98322/Ermasova_Gosudarstvennye_i_municipalnye_finansy%3A_teoriya_i_praktika_v_Rossii_i_v_zarubezhnyh_stranah.html)
3. Зарубежный опыт программно-целевого управления развитием местных сообществ. URL: <http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=10&page=13>
4. Как на Аляске решается вопрос о социальной защите граждан? URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=304130&soch=1>
5. Кокорев Д. А. Сопоставление правовых особенностей городского самоуправления России с основными моделями местного самоуправления. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/0903/2.html>
6. Малов К. В. Институты местного самоуправления Норвегии и России: сравнительный анализ. URL: <http://econom.nsc.ru/confo8/info/Doklad/Malov2.doc>
7. Могунова М. А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов. URL: <http://www.ecsocman.edu.ru/data/659/723/1223/27-47%20Могунова.pdf>
8. Налоги США и Канады. URL: <http://lib.4i5.ru/cu558.htm>
9. Отчёт об исследовании российских фондов местных сообществ. URL: [http://www.donorsforum.ru/\\_files/156\\_48.pdf](http://www.donorsforum.ru/_files/156_48.pdf)
10. Пивоваров К. А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. URL: <http://www.traktat.ru/tr/referats/id.10299.html>
11. Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы. URL: <http://bujet.ru/article/69262.php>
12. Система муниципального управления. URL: <http://www.alleng.ru/d/jur/juro44.htm>
13. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. URL: <http://www.lawbooks.net.ua/books/administratyvne/253>
14. Шаповалов Б. А. Местное самоуправление в Канаде. URL: [http://www.old.csr.ru/event/original\\_341.stm](http://www.old.csr.ru/event/original_341.stm)
15. High-quality basic healthcare for all residents. URL: <http://www.ouka.fi/english/health/index.htm>
16. Housing and Community Development Consolidated Plan for 2003-2007. URL: [http://www.muni.org/Departments/OCPD/neighborhoods/PlansAndReports/Documents/2003\\_2007ConsolidatedPlan.pdf](http://www.muni.org/Departments/OCPD/neighborhoods/PlansAndReports/Documents/2003_2007ConsolidatedPlan.pdf)
17. In from the margins: a call to action on poverty, housing and homelessness. URL: <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/citi/rep/rep02dec09-e.pdf>
18. Local Government and the Welfare State. URL: [http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Recent%20Projects/Assets/Local\\_Government\\_WS\\_Sellers\\_Lidstrom\\_Governance\\_07.pdf](http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Recent%20Projects/Assets/Local_Government_WS_Sellers_Lidstrom_Governance_07.pdf)
19. Local Government in Norway. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjalt/H-2224.pdf>
20. Municipal action to combat poverty sends strong message to the federal government. URL: <http://www.cpj.ca/en/content/municipal-action-combat-sends-strong-message-federal-government>
21. Politik och kommun. URL: <http://www.lulea.se/politikochkommun.4.1b3cca0010971c286d280005531.html>
22. Priorities, Policies and budget committee. URL: <http://www.yellowknife.ca>
23. Rescaling Social Welfare Policies in Finland. URL: <http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/Finland.pdf>
24. Rescaling Social Welfare Policies in Norway. URL: <http://www.euro.centre.org/rescalingDocuments/files/>