

УДК: 364

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАПРАВЛЕНИЙ И ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В. В. Черникова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 сентября 2011 г.

Аннотация: статья рассматривает проблему определения направлений государственной социальной политики, выявляет факторы, влияющие на выбор приоритетов социальных программ на региональном уровне.

Ключевые слова: государственная социальная политика, межрегиональное выравнивание, региональная политика.

Abstract: this article deals with a problem of defining areas of State social policy, identifies factors influencing choice of priority social programs at the regional level.

Key words: state social policy, interregional alignment, regional policy.

Европейский опыт показывает, что результативная социальная политика все более определяет темпы, характер и эффективность экономических процессов, развитие политических отношений, являясь надежным стабилизатором общественного развития, в котором нуждается изменяющаяся Россия. Одна из основных особенностей государственной социальной политики в современной России заключается в явном отсутствии в ней (по крайней мере, до последнего времени) долгосрочного социального компонента. Государственная социальная политика должна быть ориентирована на всю пространственную организацию страны, различные категории граждан, проживающие на всей территории государства. Однако все эти категории граждан проживают в различных регионах. Распределение разных социальных групп, показатели качества жизни, уровень развития территорий, доходы населения и различные проблемы распределены в пространственном отношении неравномерно. Серьезное межрегиональное неравенство по различным показателям (уровню бюджетной обеспеченности на душу населения, доступности услуг и др.) влияет на уровень недовольства населения существующей властью, способствует росту протестных настроений. Решение социальных проблем в региональном контексте имеет существенное значение для стабилизации в стране, формирования единых стандартов уровня жизни.

Социальная политика на уровне региона осуществляется различными уровнями власти: федеральным, через программы, финансирование различных на-

правлений и адресных групп; региональным, через непосредственное решение стоящих перед регионом задач по улучшению социальной сферы жизни разных категорий населения, и местным, непосредственно приближенным к конечным получателям помощи или услуг. Считается, что региональная политика в странах мира возникла как ответ на необходимость решения прежде всего социальных проблем в отдельно взятых регионах. «Региональная политика должна способствовать достижению социальной (территориальной) справедливости, экономической эффективности и политической стабильности» [1, 23].

Одной из задач региональной политики является межрегиональное выравнивание. Снижение уровня социального неравенства вполне возможно. Эффективная социальная политика не может проводиться без учета межрегиональных социальных различий.

Серьезной проблемой в определении основных направлений региональной политики в социальной сфере является отсутствие законодательно закрепленных целей федеральных властей по регулированию территориальных диспропорций и соответственно представлений о допустимых масштабах межрегиональных различий в состоянии и финансировании социальной сферы.

Вместо долгосрочного планирования на практике используются федеральные программы. Они тесно связаны с проблемой выравнивания. В качестве аргумента подобной необходимости часто приводят огромные различия душевого валового регионального продукта (ВРП). Максимальная из известных оценок упомянута Н. Зубаревич в своей статье как представленная в одном из готовящихся законопро-

ектов Госдумы, и она составляет 86 раз [2, с. 8]. По некоторым другим оценкам – ниже, но тоже значительна. Однако нужно делать корректировку на уровень прожиточного минимума в регионах, теневые доходы населения и пр. Приведенные данные за 2008 г. в Википедии дают различие в 56,8 раз между доходами на душу населения в Ненецком автономном округе, который вошел в состав Архангельской области, и в Республике Ингушетия. Разница между НАО и Воронежской областью составляла почти 17 раз [3]. Воронежская область находилась на 52-м месте по ВРП на душу населения.

Возможности проведения социальной политики в регионах различаются. Наряду с наличием финансовых ресурсов в региональном бюджете следует обращать внимание и на другие показатели, в частности количество населения, охваченного различными социальными программами, степень изношенности фондов ЖКХ, доступность образования и многие другие, которые задают основные направления социального развития на региональном уровне.

Поскольку каких-то комплексных стратегий межрегионального выравнивания по социально значимым показателям пока не выработано, то часть программ осуществляется в виде Национальных проектов. По мнению К. Мартынова, это доказывает отсутствие «внятной социальной политики». «Национальные проекты являются удобным способом облегчить интеллектуальную ношу по управлению финансовыми потоками, сфокусировавшись на нескольких проблемах, которые договорились считать важнейшими» [4].

Особенностью развития социальной сферы является то, что здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, культура и другие отрасли имеют территориальный характер, т.е. социальные вопросы решаются в основном на уровне органов власти регионов России и органов местного самоуправления.

Основные задачи социальной политики, которые прослеживаются в ряде документов, в том числе регионального уровня:

- противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации острым проявлениям депопуляции населения;
- предотвращение обнищания населения и минимизация отрицательных последствий безработицы, особенно в экономически слабо развитых и «депрессивных» регионах;
- сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее «бедных» и наиболее «богатых» регионах;
- регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в регионах, имеющих для этого благоприятные условия;

- оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Среди ученых и практиков нет единобразия выделения направлений социальной политики государства. Одни, ссылаясь на международную практику, называют социальное обеспечение, здравоохранение, образование, жилье и занятость. Другие указывают более подробный перечень направлений: жизненный уровень, благосостояние, доходы населения; сферу труда и трудовых отношений, проблемы занятости населения; экологическую политику; отдельные направления развития социальной сферы, в том числе образования, здравоохранения, науки, культуры; современную инфраструктуру, включая жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание; миграционную политику, а также политику в отношении отдельных адресатов: семьи, молодежи, инвалидов, пожилых и других категорий населения [5, с. 11]. Третьи выделяют такие направления, как налоговая система, сфера занятости, доходы населения, социально-классовая дифференциация и т.д. [6, с. 56]. В. В. Путин в своей предвыборной статье выделил несколько измерений социальной политики: «поддержка слабых, тех, кто по объективным причинам не может зарабатывать себе на жизнь. Это обеспечение работы социальных лифтов, «равного старта» и продвижения каждого человека на основе его способностей и таланта» [7]. Такое видение отличается от того, которое применяется при практической реализации социальной политики.

Интересный подход предлагает Е. С. Бакалдина. По ее мнению, «вырисовываются два основных критерия для дифференциации направлений социальной политики – сферный и объектный». В соответствии с первым можно выделить социальную политику в сфере социально-трудовых отношений; в сфере охраны здоровья; образования; культуры и досуга; жилищную политику; социоэкологическую политику; политику в сфере правоохранительной деятельности, в том числе в области обеспечения политических прав и свобод (свобода совести и вероисповедания, право участвовать в выборах, свобода слова и печати, право на информацию и т. п.), а также в сфере потребления и бытового обслуживания. Объектный подход предполагает ориентацию на социально-демографические группы населения: в отношении детей и подростков, женщин, пожилых людей, работающих и т.д. [8]. Анализируя большинство программ социальной направленности, можно отметить, что преобладает сферный или смешанный подходы, когда наряду с основными сферами, выделяются адресные группы, требующие особого внимания со стороны государст-

ва: здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение, ЖКХ, трудовые отношения (безработица), демографическая ситуация и группы нуждающихся (инвалиды, молодежь и т.д.).

Принципы выявления адресных групп зависят от ряда факторов:

1. Уровень экономического развития региона и размер средней заработной платы. Это позволяет определить категории граждан, имеющих доход ниже среднего по региону и которые могут быть отнесены к категории относительно бедных.

2. Социокультурный. Ряд регионов имеет специфическую культурную среду, связанную с наличием языковых, этнических, религиозных, культурных групп, которые нуждаются в адресной поддержке для сохранения собственной самобытности, уклада жизни. В качестве примера можно привести направления социальной политики, выделенные администрацией Ростовской области, где наряду с типичными для большинства субъектов РФ выделено: «осуществление комплекса мер, направленных на укрепление в районах с преобладанием казачьего населения экономической базы казачества, с учетом его традиционно-общинных форм хозяйствования, развитие казачьего самоуправления, самобытной культуры, форм образования и воспитания молодежи» [9].

3. Структура расселения в регионе. Важными показателями выступают: процентное соотношение жителей города и села, концентрация в административном центре, наличие компактно проживающих специфических групп населения. В Воронежской области, по данным Всероссийской переписи населения, в 2010 г. проживало 2 335 789 человек, из них 1 486 990 – городское население, или 63,7 % [10].

4. Демографические показатели, социальные группы, специфические для конкретного региона. В Воронежской области, например, наблюдается высокая доля людей старше трудоспособного возраста – 26,7 %, что отражается и в приоритетах социальной политики. Интересно и то, что здесь характерна высокая доля студенческой молодежи. Так, по данным Администрации Воронежской области, по общей численности студентов вузов в 2009/2010 учебном году (133,4 тыс. чел.) Воронежская область занимала 3-е место в ЦФО после Москвы и Московской области и 15-е место – в общероссийском рейтинге, а по численности студентов на 10 000 жителей (612 чел.) – 3-е место в ЦФО и 8-е место в общероссийском рейтинге. По численности аспирантов в 2009/2010 учебном году (2599 чел.) область занимала 3-е место в ЦФО и 16-е место в общероссийском рейтинге, докторантов (62 чел.) – соответственно 2-е и 13-е места. Такая структура населения делает актуальными задачи поддержки молодежи и студенчества, научной интеллигенции [11].

5. Проблемные «точки», существующие в регионе и связанные со специфической экологической или экономической ситуацией.

В частности, проблема «ветхого жилья» для ряда регионов имеет особую актуальность. Так, для Владимирской (3,4 %), Тамбовской (3 %) и Ленинградской (3 %) областей это актуальные задачи, для Москвы (0,3 %) и Воронежской области (1,1 %) эти вопросы не имеют такого острого звучания [12].

6. Сравнительные показатели с соседними регионами и общероссийской картиной.

Определение групп, нуждающихся в помощи и адресной поддержке, возможно только опираясь на уровень жизни региона. Одним из значимых показателей является доход.

По данным Федеральной службы государственной статистики и Воронежстата, среднемесячные денежные доходы населения за январь–ноябрь 2011 г. увеличились на 12,5 % к соответствующему уровню 2010 г. (13 679,7 руб. на душу населения). В ноябре 2011 г. средний денежный доход на душу населения в России составлял 21 069 руб. Среднемесячная номинальная начисленная заработка в январе – октябре 2011 г. составила 16 006 тыс. руб. и относительно января–октября 2010 г. выросла на 14,3 % (по России – на 12 %). В реальном выражении к уровню января – октября 2010 г. рост заработной платы оценивается в 105,1 % (по России – 102,9 %). Однако в рублевом выражении среднемесячная начисленная заработка по Российской Федерации составила 22 865 руб., что существенно выше, чем в Воронежской области [13]. По доходам населения Воронежская область показывает положительную динамику, но существенно отстает от среднероссийских показателей. В результате складывается ситуация, когда число людей, нуждающихся в социальной поддержке, возрастает.

По уровню среднемесячной заработной платы Воронежская область находилась на 50-м месте (15 191,6 руб.), чуть уступая Липецкой (48-е место, 15 523,2 руб.) и Астраханской (49-е место, 15 390,2 руб.) областям. Тамбовская область оказалась на 75-м месте (12 607,2 руб.). По данным показателям стабильно лидируют Тюменская область, Москва. К числу стабильных аутсайдеров относятся северокавказские республики, Алтайский край.

7. Субъективное восприятие населением собственного положения. Это определяется с помощью различных индикаторов, например качества жизни, уровня удовлетворенности, социального оптимизма и др.

Для успешной реализации социальных проектов в региональном измерении необходимо начать с диагностики ситуации в конкретном регионе, чтобы любая помощь не распылялась, а решала конкретные задачи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кузнецова О. В. Социальные аспекты федеральной региональной политики / О. В. Кузнецова // SPERO. – 2008. – № 9. Осень – зима.
2. Зубаревич Н. В. Социально-экономическое развитие регионов : мифы и реалии выравнивания / Н. В. Зубаревич // SPERO. – 2008. – № 9. Осень – зима 2008.
3. Список регионов России по ВРП на душу населения // Википедия. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
4. Мартынов К. Нацпроект как пятое колесо / К. Мартынов // Новая политика. – Режим доступа: <http://www.novopol.ru/text12371.html>
5. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой, П. Романова. – М. : ИНИОН РАН, 2002.
6. Социальная политика : парадигмы и приоритеты : монография / под общ. ред. В. И. Жукова. – М. : Изд-во МГСУ «Союз», 2000.
7. Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России / В. В. Путин // Комсомольская правда. – 2012. – 13 февр. – Режим доступа: <http://kp.ru/daily/3759/2807793/>
8. Бакалдина Е. С. Актуальные направления государственной социальной политики в Российской Федерации / Е. С. Бакалдина. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/Doklad5/Bakaldina.pdf>
9. Основные направления социальной политики / Официальный портал правительства Ростовской области. – Режим доступа: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=76217>
10. Всероссийская перепись населения 2010 года // Демоскоп. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/ssp/census.php?cy=8>
11. Официальный портал органов власти Воронежской области. – Режим доступа: <http://www.govvrm.ru/wps/portal/AVO>
12. Рейтинг регионов по доле ветхого и аварийного жилья // РИА-Аналитика / Центр экономических исследований. – Режим доступа: <http://www.ria.ru/research/>
13. Информация о социально-экономическом положении России – 2011год. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/B11_00/IssWWW.exe/Stg/dk11/6-0.htm; Итоги социально-экономического развития Воронежской области за январь–ноябрь 2011 // <http://www.govvrm.ru/wps/portal/AVO>

Воронежский государственный университет

Черникова В. В., кандидат политических наук, доцент кафедры социологии и политологии
E-mail: victoriacher@list.ru
Tel.: 8(473)221-27-43

Voronezh State University

Chernikova V. V., Candidate of Political Science, Associate Professor of Sociology and Political Science Department
E-mail: victoriacher@list.ru
Tel.: 8(473)221-27-43