УДК 316.7

Бакалдина Е.С.

Новый вектор развития социальной политики в регионах Российской Федерации

В статье определены приоритеты и инновации социальной политики, реализуемые в регионах Российской Федерации.

В качестве определяющих специфику регионального развития факторов автором выделены: во-первых, уменьшение роли государства в региональном развитии; во-вторых, неоднородность экономического развития регионов; в-третьих, воздействие глобализации на политическую, экономическую и социальную сферу региона; в-четвертых, существование социальных проблем, обусловленных конкретно-историческим этапом развития государства и общества (бедность, безработица, миграция); в-пятых, качество управляющего воздействия.

В итоге автором сформулирован вывод о формировании вектора развития социальной политики в регионах Российской Федерации, перспектив и проблем выравнивания социально-экономического развития регионов на основе применения опорного индикатора (размера средней заработной платы в регионе).

Ключевые слова: социальная политика, регион Российской Федерации, развитие, указы Президента Российской Федерации.

Традиционное понимание социальной политики как «совокупности разноуровневых управленческих воздействий на жизнедеятельность различных групп населения с целью консолидации общества и обеспечения стабильности политической власти на основе правового регулирования»[1] дает нам методологический ключ к определению вектора ее развития. Повышение уровня благосостояния граждан и развитие политической системы общества – масштабная задача, которая не может быть успешно решена в федеративном государстве без учета специфических интересов и возможностей ее регионов. Обратимся к содержанию региональной политики в Российской Федерации, определенному в рамках Указа Президента РФ. «Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

– обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

– обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

– выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

– предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

– приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

– максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

– становление и обеспечение гарантий местного самоуправления»[2].

Таким образом, определяя вектор развития социальной политики в регионах Российской Федерации, мы неизбежно принимаем во внимание необходимость достижения двуединой цели: сохранение тер-

риториально единства страны и выравнивание социально-экономического развития ее регионов. Что касается первой части этой задачи, то она решается более чем успешно – в 2014 году в составе Российской Федерации появились новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Решение второй части этой задачи – выравнивание социально-экономического развития регионов РФ – открывает поля для оживленных споров и дискуссий политического сообщества, поскольку, с одной стороны, при данных показателях экономики страны трудно говорить о развитии как таковом, с другой стороны, принятые в РФ статистические показатели социального развития не отражают реальной ситуации в данной сфере и с большими сомнениями могут быть признаны в качестве мерила развития. Так, например, размер минимальной оплаты труда с 01.01.2014 составляет 5554 рублей[3], а «величина прожиточного минимума в Орловской области за II квартал 2014 года на душу населения определена в размере 7376 рублей, для трудоспособного населения – 7938 рублей, для пенсионеров – 6151 рубль, для детей – 7224 рубля».[4] Фактически минимальная оплата труда уступает прожиточному минимуму примерно в 1,3 раза. Такая диспропорция не может стать основанием для реалистичной оценки региональных индикаторов социального развития, а, следовательно, эти показатели не могут стать отправной точкой в понимании перспектив выравнивания социально-экономического развития регионов.

По сути – это продолжение невнимания отечественных законодателей. Одна из важнейших отраслей права – социальная – до сих пор не имеет системы кодификации. Аргументы федеральных законодателей просты: для принятия кодекса необходима унифицированная система индексов. А в силу разрозненности этих индексов в системе отечественного права (прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда и т.д.) унификация «социальных» норм в рамки кодекса затрудняется, поскольку приведение всех выплат к большему из индексов приведет к невозможности эти выплаты осуществить, а приведение к меньшему из индексов ущемит права граждан, получивших меньший размер выплат.

По мнению автора, ключом к пониманию нового вектора развития социальной политики в регионах Российской Федерации является содержание президентских указов о социальной политике, принятых 7 мая 2012 года. Фактически впервые в новейшей истории страны в качестве критерия оценки территориального развития была выбрана средняя заработная плата в регионе. В частности, Правительству РФ было поручено: «обеспечить: увеличение к 2018 году размера реальной заработной платы в 1,4 – 1,5 раза; доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе; доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе; доведение к 2018 году средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе; повышение к 2018 году средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе; увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников; создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов»[5]. Таким образом, можно говорить об инновационном характере президентских указов. Впервые «президент Российской Федерации практически зафиксировал объемы финансирования работников бюджетной сферы на долгосрочную перспективу»[6].

Назовем факторы, определяющие специфику регионального развития:

Уменьшение роли государства в региональном развитии. Сама идея федерализма подталкивает регионы к самостоятельности и частичной автономии, прежде всего, в решении вопросов социальной политики. Безусловно, федеральный бюджет должен содержать строки по расходам на социальную политику. Фактически речь идет об исполнении государством обязательств, зафиксированных в федеральных законах. Что касается вектора социальной политики, то мировой опыт финансирования строки «социальная политика» руководствуется показателем 15% как точкой роста прибыли в этой сфере. Применительно к отечественным реалиям, федеральные расходы на строки «социальная политика» не превышали и 10 процентов. Вывод очевиден: для формирования нового вектора развития социальной политики в регионах РФ необходимо не только констатировать уменьшение роли государства, но и стимулировать региональное участи в этом процессе.

Неоднородность экономического развития регионов. Это наследие социалистического прошлого вошло в новейшую историю новыми угрозами. Упомянутая выше задача сохранения территориальной целостности не позволяет нам сомневаться в необходимости софинансирования бюджета, например, Чеченской республики или Республики Крым.

Воздействие глобализации на политическую, экономическую и социальную сферу региона. Будучи относительно самостоятельной административной единицей, теоретически регион может продемонстрировать не только центростремительные, но и центробежные векторы развития. Динамика цивилизационного развития обуславливает необходимость учета большого числа внешних факторов на внутрирегиональные показатели. Так, например, волна экономического кризиса 2008 года была нивелирована активными действиями политического руководства страны, однако, оставшись почти незамеченным для рядовых граждан, он оказал сильное влияние на мелкий и средний бизнес. В Орловской области было снято с налогового учета более четверти предприятий, что привело в невозможности сборов налогов, сборов и обязательных платежей, заложенных в бюджет области.

Существование социальных проблем, обусловленных конкретно-историческим этапом развития государства и общества (бедность, безработица, миграция). Нет нужды доказывать, что социальная сфера региона специфична сама по себе. Еще большее своеобразие ей придает влияние элементов политической системы. Другой аспект понимания этого фактора – соответствие управляющего воздействия социальным ожиданиям.

Качество управляющего воздействия. Давно витающие в научном сообществе идеи перехода от экстенсивной к интенсивной модели развития, а также сферный подход в методологии регионального развития оказались востребованы при формировании нового вектора развития социальной политики в РФ. В частности, эти теоретические положения отражены достаточно успешно отражены в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»[7].

«Основными целевыми ориентирами социальной политики являются:

– снижение уровня абсолютной бедности с 13,4 процента в 2007 году до 6 - 7 процентов в 2020 году и относительной бедности (или малообеспеченной части населения) с 22 процентов в 2007 году до 15 процентов в 2020 году, увеличение среднего класса к 2020 году до более половины населения;

– снижение дифференциации населения по уровню доходов (соотношение доходов 10 процентов самых богатых и 10 процентов самых бедных) с 16,8 раза в 2007 году до 12 раз в 2020 году;

– доведение размеров денежного довольствия и пенсий военнослужащих до уровня, отвечающего важности данного вида деятельности в области обеспечения обороноспособности страны;

– доведение адресности выплаты социальных пособий, привязанных к уровню доходов населения (объем средств, поступающий реально нуждающимся семьям), к 2012 году в среднем по стране до 70 - 80 процентов (в 2007 году, по экспертным оценкам, – 40 - 50 процентов), а охвата бедного населения государственными

социальными программами к 2020 году – до 100 процентов (в 2007 году, по экспертным оценкам, – 60 процентов);

– рост удельного веса детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в специализированных учреждениях для детей с ограниченными возможностями, в общем количестве детей-инвалидов в 2010 году до 42 - 45 процентов против 31 - 40,3 процента в 2006 – 2007 годах, а к 2020 году – до 50 - 60 процентов;

– решение в 2012 - 2015 годах проблемы беспризорности;

– решение к 2012 году проблемы обеспечения детей дошкольного возраста услугами дошкольного содержания и воспитания;

– решение к 2020 году одной из самых острых проблем пожилого населения – полного удовлетворения потребности в постоянном постороннем уходе;

– преобладание к 2020 году семейных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей;

– достижение к 2020 году уровня занятости инвалидов в Российской Федерации 40 процентов от общего числа инвалидов»[8].

Впервые новый вектор развития социальной политики в регионах Российской Федерации конкретизирован. Это не только фундамент для перспектив ее совершенствования, но и новый инструментарий оценки качества деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Его применение можно будет совместить с утвержденной ранее методикой оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти в субъекте РФ.

Приведем в качестве иллюстрации успешного результата реализации нового вектора социальной политики в регионах Российской Федерации статистические данные по Орловской области. На январь-сентябрь 2014 года средняя заработная плата в Орловской области – всего 20144,5 руб.; в сфере общего образования -17209,2 руб.; учителей – 20959,2 руб.[9].

Таким образом, впервые за последнее десятилетие социальная политика в Российской Федерации получила реалистичный инструментарий оценки качества социальной политики – среднюю заработную плату в регионе.

Нет необходимости доказывать тезис о высокой эффективности долгосрочных программ развития в сравнении с краткосрочными. Этот тезис в полной мере применим и к вопросам социальной политики. Конституционные нормы социального государства – это не только констатация факта, но и долгосрочный план. Политический опыт показывает, что развитие государства связано с развитием его социальных функций. С.В. Калашников в монографии «Функциональная теория социального государства», определяя этапы функционального развития государства, предлагает схему: «социальные цели – правовые, политические и экономические способы достижения социальных целей – ведущая роль экономических задач и функций – появление социальных функций – ведущая роль социальных задач и функций»[10].

Реализация социальных задач и функции применительно социальной политике в региона РФ подразумевает территориальное развитие и выравнивание социально-экономического развития регионов Российской Федерации является. Реализация этих функций является «оборотной стороной» задачи сохранения территориальной целостности Российской Федерации и, в последующем, будет способствовать развитию политической системы регионов РФ и страны в целом.

В политической науке утвердилось мнение о взаимозависимости уровня территориального социально-экономического развития и уровня развития политической системы в рамках той же территории. Как отмечает профессор В. А. Никонов, «в теории демократического транзита существуют магические цифры среднего дохода на душу населения или критической массы среднего класса, достигнув которые страна безболезненно формирует демократические институты. Логика здесь понятна. Нищее население выберет таких кандидатов и курс, которые будут ориентированы на немедленное перераспределение, а не на долгосрочное развитие»[11].

Таким образом, в основе нового вектора развития социальной политики в регионах

РФ заложен переход к новой реалистичной системе индикаторов регионального развития, прежде всего, средней заработной платы в регионе. Вторым по порядку, но не второстепенным по значению следует признать возврат к системе долгосрочного планирования. По мнению автора, реализация нового вектора социальной политики в регионах Российской Федерации будет способствовать консолидации общества и обеспечению стабильности политической власти в регионах Российской Федерации.

References

1. O minimal'nom razmere oplaty truda. Federal'nyj zakon ot 19 ijunja 2000 № 82-FZ (v red. ot 02.12.2013 g.) [On the minimum wage. Federal Law of 19 June 2000. Number 82-FZ (as amended. From 12.02.2013, the)], [e-resource], – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi (30.07.2014). (In Russ.)

2. Osnovnye polozhenija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 3 ijunja 1996 g. N 803 [Summary of regional policy in the Russian Federation. Presidential Decree of June 3, 1996 N 803], [e-resource], URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi (31.05.2014). (In Russ.)

3. O merah po realizacii demograficheskoj politiki Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 g. № 606 [On measures for implementation of demographic policy of the Russian Federation Presidential Decree of May 7, 2012 № 606], [e-resource], URL: http://base.garant.ru/70170932 (31.05.2014). (In Russ.)

4. O meroprijatijah po realizacii gosudarstvennoj social'noj politiki: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 g. № 597 [On measures for implementation of the state social policy: Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 597], [e-resource], URL: http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html (29.05.2014). (In Russ.)

5. O sovershenstvovanii gosudarstvennoj politiki v sfere zdravoohranenija: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2012 g. № 598 [On the improvement of public health policy: Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 598], [e-resource], URL: http://www.rg.ru/2012/05/09/zdorovje-dok.html (30.05.2014). (In Russ.)

6. O Koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija RF na period do 2020 goda: Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 17 nojabrja 2008 g. № 1662-r (s izmenenijami i dopolnenijami) [On the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation dated November 17, 2008 № 1662-r (as amended)], [e-resource], URL: http://base.garant.ru/194365/block_1340 (26.07.2014). (In Russ.)

7. Ob ustanovlenii velichiny prozhitochnogo minimuma na dushu naselenija i po osnovnym social'no-demograficheskim gruppam naselenija v Orlovskoj oblasti za II kvartal 2014 goda. Postanovlenie pravitel'stva Orlovskoj oblasti ot 21 ijulja 2014 goda №197 [On establishing the minimum subsistence level per capita and the main socio-demographic groups in the Orel region for the II quarter 2014. Resolution of the Government of the Orel region from July 21, 2014 №197], [e-resource], URL: http://www.rg.ru/2014/07/22/orel-post197-reg-dok.html (08.10.2014). (In Russ.)

8. Bakaldina E.S. Perspektivy gosudarstvennoj social'noj politiki v ukazah Prezidenta Rossijskoj Federacii [Prospects for the state social policy in the decrees of the President of the Russian Federation], Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta, 2013, №4, p.p.144–146. (In Russ.)

9. Gnevko V.A. Modernizacija sistemy razvitija municipal'nogo obrazovanija [Modernization of municipal development], – M.: Izdatel'stvo «Economika», 2012, 414 p. (In Russ.)

10. Kalashnikov S.V. Funkcional'naja teorija social'nogo gosudarstva [Functional theory of the welfare state], – M.: «Economika», 2002, 190 p. (In Russ.)

11. Nikonov V.A. Logika Putina [The logic of Putin], Strategija Rossii, 2012, №3, p.p. 5–12. (In Russ.)

12. Regiony Rossii. Social'no-jekonomicheskie pokazateli – 2013: dinamika real'nyh dohodov naselenija. Otchet federal'naja sluzhby gosudarstvennoj statistiki [Regions of Russia. Socio-economic indicators – 2013: trends in real incomes. Report of the Federal Service of State Statistics], [e-resource], – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/IssWWW.exe/Stg/d1/04–01.htm (20.09.2014). (In Russ.)

13. Social'naja politika: paradigmy i prioritety [Social policy: Paradigms and priorities], Pod obshh. red. V. I. Zhukova, – M.: Sojuz, 2000, 312 p. (In Russ.)

14. Uroven' srednej zarabotnoj platy rabotnikov po kategorijam personala v organizacijah gosudarstvennoj i municipal'noj form sobstvennosti po otnosheniju k srednej zarabotnoj plate v Orlovskoj oblasti za janvar'-sentjabr' 2014 goda. Oficial'naja statistika Territorial'nogo organa gosudarstvennoj statistiki po Orlovskoj oblasti [The level of average wages of employees by category of personnel in organizations of state and municipal forms of ownership in relation to the average wage in the Orel region in January-September 2014. Official statistics of the territorial body of statistics on the Oryol region], [e-resource], URL: http://orel.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orel/resources (07.10.2014). (In Russ.)

[1] Социальная политика: парадигмы и приоритеты / Под общ. ред. В. И. Жукова. – М.: Союз, 2000. – С. 5.

[2] Основные положения региональной политики в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803. [Электронный ресурс]// – URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi (31.05.2014).

[3] О минимальном размере оплаты труда. Федеральный закон от 19 июня 2000 № 82-ФЗ (в ред. от 02.12.2013 г.). [Электронный ресурс]//– URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi (30.07.2014)

[4] Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Орловской области за II квартал 2014 года. Постановление Правительства Орловской области от 21 июля 2014 года №197. [Электронный ресурс]// – URL: http://www.rg.ru/2014/07/22/orel-post197-reg-dok.html (08.10.2014)

[5] О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597. [Электронный ресурс]//– URL: http://www.rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html (29.05.2014)

[6] Бакалдина Е.С. Перспективы государственной социальной политики в указах Президента Российской Федерации / Е.С. Бакалдина // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2013. – №4. – С.144.

[7] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]// – URL: http://base.garant.ru/194365/block_1340 (26.07.2014)

[8] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]// – URL: http://base.garant.ru/194365/block_1340 (26.07.2014)

[9] Уровень средней заработной платы работников по категориям персонала в организациях государственной и муниципальной форм собственности по отношению к средней заработной плате в Орловской области за январь–сентябрь 2014 года. Официальная статистика Территориального органа государственной статистики по Орловской области. – [Электронный ресурс]// – URL: http://orel.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orel/resources (07.10.2014)

[10] Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. – М.: «Экономика», 2002. С.46.

[11] Никонов В.А. Логика Путина / В.А. Никонов // Стратегия России. – 2012. – №3. – С. 8–9.