

## **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

*И.Л. Сизова*

В статье анализируется инновационная национальная стратегия регионального развития в России в контексте системно-теоретического анализа кризиса государственного развития. Автор приходит к выводу, что в современных условиях осуществление эффективной региональной социальной политики затруднено и связано с возрастанием числа негативных социальных эффектов.

Органами государственной власти разработана принципиально новая национальная стратегия регионального развития. Законодательной основой для ее реализации стали 122 Федеральный закон о монетизации льгот, 131 Федеральный закон об основных принципах местного самоуправления, национальные проекты в области образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса и жилищного строительства, с учетом предполагаемых изменений в Бюджетном, Земельном, Жилищном, Семейном и Гражданском кодексах РФ.

Содержание новой национальной стратегии регионального развития принципиально отличается от существующей государственной политики в отношении регионов. Она основана на обеспечении баланса и координации трех составляющих региональной политики: политики выравнивания, политики активизации и пространственной политики.

В контексте обеспечения социально-политических задач, политика выравнивания традиционно нацелена на разрешение социальных последствий межрегионального неравенства. К этой части государственной стратегии относятся новые постановления государства в области социального обеспечения населения (денежные и жилищные компенсации федеральным льготникам) и решения по увеличению заработной платы некоторым профессиональным категориям трудящихся. Общая цель политики выравнивания заключается в максимальном сокращении бедности в регионах.

Реализация активной региональной политики предполагает стимулирование экономического роста и улучшения положения населения в регионах. В этой связи уделяется внимание таким задачам, как стимулирование занятости, сокращение безработицы и в целом государственному регулированию социально-трудовой сферы.

Пространственная политика направлена на территориальное перераспределение рабочей силы и законодательно обеспечивается современными изменениями в миграционной политике и миграционном законодательстве.

Мировой опыт свидетельствует о том, что федеральному правительству довольно трудно разработать и осуществить эффективную и активную региональную политику, основанную на стимулировании экономического роста депрессивных регионов. Для этого по крайней мере необходимы значительные средства, направляемые на развитие инфраструктуры и предоставление налоговых льгот поселяющимся и растущим предприятиям в экономических зонах. По оценке экспертов Всемирного банка, реализация этой концепции в России затруднена еще и по следующим основаниям.

Во-первых, потому, что во многих случаях необходимо прямое содействие центра в развитии региональных точек роста. Такими точками роста с наиболее благоприятным уровнем и качеством жизни в депрессивных регионах России являются областные центры, городские округа и незначительное число районов. Тогда как большая часть территорий России (хотя и с невысокой плотностью заселения) остается вне действия данной политики со всеми вытекающими экономическими и социальными последствиями полного упадка и деградации. Евгений Гонтмахер указывает, что в отсутствии благоприятных условий для самоорганизации людей появляется общественная апатия и распространяется антиобщественное поведение (алкоголизм, наркомания, насилие в семье, мелкая преступность) [1].

Во-вторых, потому, что механизм реализации региональной стратегии не предусматривает обязательной в этом случае децентрализации управления и передачи большинства полномочий (особенно в области социальной политики) региональным органам государственной власти и институтам местного самоуправления и гражданского сообщества. Новый, вводимый в действие с 2006 года закон об основных принципах местного самоуправления, по мнению экспертов, фиксирует обратную тенденцию к огосударствлению муниципального управления. В России отсутствует к тому же элементарная культура субсидиарности. Например, уже в начале 2006 года в некоторых регионах России стали распространяться сепаратистские настроения. Это связано с тем, что вновь изменились пропорции в получении налоговых доходов между федеральным и региональным бюджетами не в пользу последних [1]. Для местного самоуправления проблема приобретает структурный характер, поскольку для того, чтобы осуществлять программу развития муниципальных образований, необходимы собственные средства. Однако в большинстве муниципальных образований нет реальных возможностей для развития собственной налоговой базы [3], а дотации районам начисляются по формуле, рассчитанной только на основании показателей численности населения. В местах скопления значительной инфраструктуры (и в социальной сфере) будет вновь востребована негативная практика многочисленных отказов органов местного самоуправления от содержания «лишних» объектов, что предполагает передачу их на баланс региональных властей (процедуры не существует) или приватизацию.

В-третьих, проблемой является слабая мобильность населения из-за существующих нормативных и практических препятствий (отсутствие средств, жилищные проблемы и пр.), что затрудняет переезд в благополучные с точки зрения роста экономики регионы и делает государственные усилия бессмысленными. Препятствием для реализации пространственной политики является и неприятие местным населением переселенцев. Население либо негативно реагирует на увеличение числа мигрантов, либо не испытывает к ним никаких особых чувств [11, с. 9–10].

Можно предположить, что если стратегия регионального стимулирования будет поэтапно продвигаться, то, скорее всего, необходимость традиционного бюджетного выравнивания для регионов-аутсайдеров многократно возрастет.

В условиях неэффективности системы управления в контексте заявленных правительством целей, органам государственной власти на местах необходимо практически по-новому выстраивать управленческий процесс, менять цели, разрабатывать механизмы и технологии продвижения реформы, формировать кадры, материально-техническую базу, создавать систему контроля над

расходованием средств. Специализация ведомств и подразделений государственной исполнительной власти в области социальной политики (в центре и на региональном уровне) достигла таких значений, при которых собственные специфические цели и задачи вступают в противоречие с общими целями развития. Координация действий различных министерств не осуществляется, принятие решений происходит параллельно в двух структурах – администрации президента и в кабинете министров, что противоречит универсальным принципам управления. Например, в одном из интервью в прессе (сентябрь 2005 года) Рашид Нургалиев заявил, что основная причина чрезвычайного роста количества беспризорных детей в России заключается в том, что на фоне роста доходов населения и беспрецедентного увеличения золотовалютных резервов страны реализуется невнятная социальная политика государства [6].

При анализе социальной политики уже сейчас ясно, что наибольшая централизация произойдет в сфере социальной защиты и поддержки населения, хотя и в сферах образования и здравоохранения сохранится доминирование государственной социальной политики, не связанной с социальными приоритетами местного сообщества, ограниченной в возможностях оказывать адресную натуральную и социально-психологическую помощь в каждом населенном пункте. Таким образом, многие аспекты жизнедеятельности, не являющиеся приоритетами государства, остаются за пределами интересов системной социальной политики [9].

Потенциал осуществления децентрализованных инициатив в области государственной социальной политики включает следующие реальные возможности:

- реализацию ключевых социальных реформ на базе пилотных регионов;
- реализацию децентрализованных инициатив только в малом количестве регионов и в отдельных районах;
- анализ местной специфики и условий развития при проведении отдельных государственных социально-экономических мероприятий;
- сочетание региональных программ развития и создание механизма их координации;
- соревнование между регионами в области роста качества жизни населения;
- ответственность региональных и местных властей за результаты деятельности [2].

Домохозяйства испытают новые трудности в связи с реформированием социальной сферы в условиях принятия новой стратегии регионального развития и федеральной программы социально-экономического развития до 2008 года. По новому определению в 122-м Федеральном законе, все полномочия по управлению социальной защитой и поддержкой населения реализуются органами исполнительной власти субъектов Федерации. Все упоминания об ответственности федерального центра и о задачах муниципальных учреждений, предоставляющих социальные услуги в области социальной помощи и социального обслуживания граждан, из закона исключены [7]. В результате, с одной стороны, снижается доля федерального бюджетного финансирования социальной защиты, а с другой – теряют правовой статус дополнительные финансовые потоки муниципалитетов. Даже консолидированные бюджеты большинства российских регионов из года в год являются дефицитными. При расчете индекса налогового потенциала регионов используется несовершенный механизм, который не учитывает динамику

поступления средств в региональный бюджет. К тому же введение в действие 131-го Федерального закона не предусматривает дополнительного финансирования. В результате многие регионы вынуждены решать текущие целевые задачи, не имея средств и ресурсов на развитие. В планировании мер по социальной политике региональные власти, как правило, устанавливают перечень социальных услуг населению согласно действующему законодательному минимуму, а финансовая помощь муниципальным образованиям ограничивается глубоко укорененной практикой выравнивания финансового обеспечения своих территорий [4]. И без того сложную ситуацию дополняет отсутствие единых государственных стандартов, которые устанавливали бы минимум социальной защиты населения для всех регионов страны.

На основании данных социологических опросов, проведенных осенью 2005 года, можно заключить, что население страны пока еще не осознает грядущих перемен. Эксперты центра ВЦИОМ в аналитическом отчете «Россияне о бюджете и общенациональных программах» фиксируют желание каждого третьего респондента увеличить государственные расходы на социальную политику, в то время как экономическая поддержка регионов для опрошенных не имеет важного значения и не должна, по их мнению, финансироваться из государственного бюджета. С одной стороны, позиция большинства является следствием инертного патерналистского мышления россиян, а с другой – может быть интерпретирована как наличие проблемы информационного вакуума или информационной блокады населения России [10]. В результате остается и доминирует традиционная надежда на финансирование социальных проблем со стороны центрального правительства [5].

По итогам 2005 года процесс реформирования социальной сферы выглядит следующим образом. Многие регионы рапортуют о том, что готовы к реализации новых идей, несмотря на наличие серьезных конфликтов и рост протестных настроений. По данным «Левада-Центра», деятельность координирующих структур исполнительной власти оценивается большинством респондентов неодобрительно [11, с. 5–6]. В докладе «Социально-политическая ситуация в России» (ноябрь 2005 года) выявлено, что положение населения после проведенной реформы монетизации льгот практически не изменилось. Интересно, что в качестве цели реформы многие респонденты называли экономию бюджетных средств, а отнюдь не улучшение положения обездоленных. Среди социальных ожиданий населения лидирует мнение о том, что в ближайшее время никакого улучшения не произойдет, а каждый третий считает, что в экономической области можно ждать только ухудшения ситуации [11].

Концепция социально-политического и экономического развития регионов Российской Федерации не учитывает структурных пробелов и сдвигов в общественной системе. Необъективность, произвольность в оказании услуг на местах, исключение из числа получателей помощи потенциальных клиентов, увеличение степени неравенства населения по доходам и на основании принадлежности к определенной территории провоцируют конфликтные ситуации и нарушают равновесие функциональных сфер [16].

Следующая важная проблема, анализируемая в контексте стратегии регионального развития, – формирование единой взаимосвязанной деятельности между государственными и негосударственными структурами и стимулирование социальных общественных инициатив в качестве основы новой социальной политики. Заметных перемен здесь не происходит. На состоявшейся в декабре

2005 года в Москве конференции «Развитие общественного диалога в сфере формирования социальной политики» участники отмечали, что привлечение внимания государства к проблемам, решением которых занимаются объединения НКО, улучшение механизмов участия общественных объединений в процессе принятия решений являются важнейшими задачами общественности. Однако государство в лице исполнительных органов власти субъектов Федерации едва ли в настоящее время заинтересовано в решении подобных задач. Так, представители НКО в сфере социальной политики отмечают, что трудностями и препятствиями в работе организаций являются отсутствие заказа на помощь в решении социальных проблем со стороны государства, а также отсутствие денег и формализм, непрозрачность самого механизма функционирования новой системы предоставления услуг населению. Потенциальные возможности общественных организаций в сфере оказания социальных услуг и социальной защиты населения не рассматриваются в качестве регулярной и полноценной деятельности в общем процессе реформирования социальной сферы [12].

В Нижегородской области в программе и стратегии социально-экономического развития региона на ближайшие годы выделены следующие наиболее значимые проблемы в социальной сфере.

1. Наличие организационных и финансовых проблем в управлении системой социальной защиты населения.

2. Потребность в создании программы взаимодействия между областной властью и органами местного самоуправления для разрешения социальных проблем области (бедность, задолженность по зарплате, социально-экономическое неравенство и другие).

3. Социальная защита нуждается в четком разграничении полномочий между различными органами и организациями, в создании системы законодательно закрепленных социальных нормативов.

4. Необходимы полноценные исследования нужд населения в социальной защите, в области социально-психологического климата в муниципальных образованиях, в сфере экологии [12].

Таким образом, реальное положение в сфере социальной политики можно истолковать в контексте системно-теоретического анализа кризиса государственного развития немецкого социолога Никласа Лумана [14]. Справедливо считается, что усиление кризиса в функционировании социальной политики и негативные эффекты социальной безопасности происходят по вине государства, которое руководствуется лишь собственной динамикой политического процесса. Луман рассматривает социальную политику государства как самореферентную систему коммуникации потребностей, которые – с точки зрения бесконечного количества политизированных социально обделенных клиентов – никогда окончательно не могут быть удовлетворены. Обслуживание государством притязаний в компенсациях ведет автоматически к требованию «компенсировать компенсации». Таким образом, государство занимается тем, что «само себя стимулирует» посредством воспроизводства социальных проблем [15], и для их ограничения не создает внутренне присущей системе теории или практики [13].

#### Л и т е р а т у р а

1. Гонтмахер Е.Ш. Российская социальная политика как сфера взаимной ответственности государства, бизнеса и гражданского общества. SPERO. 2004. № 1. <http://spero.socpol.ru>.
2. Доклад об экономике России / Всемирный банк. Ноябрь 2005 г. № 11. [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru).
3. Лавровский Б., Постникова Е. Трансфертный механизм: преодолен ли кризис? // Вопросы экономики. № 8, 2005.
4. Люлин Е. (Выступление председателя ОЗС Нижегородской области). «Надо принять закон о социальных стандартах». [http://www.akdi.ru/sf/PO05/13-14\\_15.htm](http://www.akdi.ru/sf/PO05/13-14_15.htm)
5. На помощь государства у нас рассчитывают не только социальные аутсайдеры / ВЦИОМ. <http://www.wciom.ru/?pt=46&article=2003>).
6. Народ нашел ошибки правительства. / ВЦИОМ: Социальные индикаторы-Пресс-выпуск № 297. <http://www.wciom.ru/?pt=45&article=1721>
7. Обзор законодательства в Госдуме. Выпуск 79 от 22 ноября 2004 года. [http://duma.hro.org/79/index\\_5.php](http://duma.hro.org/79/index_5.php)
8. «Развитие общественного диалога в сфере формирования социальной политики»// Итоги работы конференции, проведенной по программе поддержки гражданского общества «Диалог» 15 декабря 2005 г. Москва, Irex.
9. Рогозина Л.Г. Муниципальная социальная политика с учетом нового разграничения полномочий: правовой и социально-политический аспекты. Фонд «Институт экономики города», 2005.
10. Россияне о бюджете и общенациональных программах // ВЦИОМ: Социальные индикаторы. Пресс-выпуск № 297. <http://www.wciom.ru/?pt=45&article=1721>
11. Социально-политическая ситуация в России (ноябрь 2005 года)» //Левада-Центр. <http://www.levada.ru/press/2005120801.html>
12. Стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года. Утвержден постановлением правительства Нижегородской области от 5 марта 2005 года. № 61. <http://www.government.nnov.ru/?id=14770>
13. Borchert J., Lessenich S. «Spaetkapitalismus» revisited. Moeglichkeiten und Grenzen adaptiver Selbsttransformation der Wohlfahrtsstaatsanalyse. [http://www.stephan-lessenich.de/pdf-dateien/Politikblockaden\\_Borchert\\_Lessenich.pdf](http://www.stephan-lessenich.de/pdf-dateien/Politikblockaden_Borchert_Lessenich.pdf)).
14. Luhmann, N. Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt:Suhrkamp, 2000. S. 407–434.
15. Luhmann, Niklas. Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. Muenchen/Wien: Olzog, 1981. S. 15.
16. Schwethelm J. Russland auf dem Weg zum Sozialstaat? / Internationale Politikanalyse. Europäische Politik. Politikinformation Osteuropa. Friedrich-Ebert-Stiftung. Moskau, Mai 2005.

In the article innovative national strategy of regional development in Russia is discussed in the context of analysis of the crisis of state development on the basis of systems theory. The author makes a conclusion that in the present situation implementation of efficient regional social policy is hindered and connected with a growing number of negative effects.