

ДЕТЕРМИНАНТЫ УСТОЙЧИВОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Хайруллина Н.Г., Щербаков Г.А.

¹ФГБОУ ВПО «Тюменский Государственный нефтегазовый университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия, (625000, Тюмень, ул. Володарского, 38), e-mail: nursafa@inbox.ru

²ФГБОУ ВПО «Тюменский архитектурно-строительный университет Минобрнауки России», Тюмень, Россия, (625001, Тюмень, ул. Луначарского, 2), e-mail: info@tgasu.ru

В статье авторы предприняли попытку анализа федеральной социальной политики и социальной политики региона. Показано, что социально-экономическое развитие страны не может осуществляться без интеграции регионов в единое макроэкономическое и социальное пространство, с одной стороны, и без самостоятельного формирования и реализации субъектами Российской Федерации социальной политики в своем регионе — с другой. Поэтому в социальной политике выдвигается проблема четкого разделения сфер реализации государственной социальной политики между Центром и субъектами Федерации. Авторы считают, что социальная политика региона - это базовый уровень реализации всей социальной политики в обществе. Особая значимость данного уровня в реализации позитивных изменений в социальной сфере обуславливается тем, что социальная политика Центра не в состоянии учесть все многообразие различий и проблем в социальном развитии регионов - субъектов Федерации. Указанная задача решается на уровне самих регионов, при соответствующей разработанности и способности реализации социальной политики каждого отдельного региона.

Ключевые слова: социальная политика, региональная социальная политика, федерализация, Тюменская область, федеральная региональная политика

RESISTANCE DETERMINANTS OF REGIONAL SOCIAL POLICY

Hayrullina N.G., Scherbakov G.A.

VPO «Tyumen State Oil and Gas University Ministry of Education of Russia», Tyumen, Russia (625000, Tyumen, ul. Volodarsogo, 38), e-mail: nursafa@inbox.ru

VPO «Tyumen University of Civil Engineering of Ministry of Education of Russia», Tyumen, Russia (625001, Tyumen, ul. Lunacharsky, 2), e-mail: info@tgasu.ru

The authors attempted to analyze federal social policy and social policy in the region. It is shown that the socio-economic development of the country can not be implemented without the integration of regions into a single macro-economic and social space, on the one hand, and without self-formation and realization of subjects of the Russian Federation social policy in the region, - on the other. Therefore, social policy put forward the problem of a clear division of spheres of implementation of the state social policy between the Centre and the Federation.

The authors believe that social policy in the region - is a basic level of implementation of all social policies in society. The special significance of this level in the implementation of positive changes in the social sphere due to the fact that the social policy of the Centre is unable to take into account the diversity of differences and problems in the social development of the regions - the Federation. This problem is solved at the level of the regions, with appropriate preparedness and ability to implement social policies of each region.

Keywords: social policy, regional social policy, federalization, Tyumen region, federal regional policy.

В социальной политике России принято выделять два взаимосвязанных уровня – это федеральная социальная политика (политика Центра) и социальная политика региона. В свою очередь социальная политика федеративного государства имеет два уровня формирования и реализации, уровень федеральный и региональный – конкретного субъекта Федерации. При этом федеральную социальную политику рассматривают как федеральную социальную политику и федеральную региональную социальную политику.

Рассмотрим характеристики целей и содержание каждого из данных видов социальной политики. В Конституции РФ определено, что находится в ведении РФ; что в совместном

ведении РФ и субъектов РФ и что в ведении субъектов РФ [3]. Отметим, что в перечне предметов этого ведения практически не выделяются сферы и проблемы, касающиеся непосредственно социальной политики.

По мнению авторов, федеральная социальная политика должна представлять собой общефедеральные стратегии, направленные на эффективное формирование общего социального и политического пространства, утверждение и реализацию единых и гарантированных стандартов социального благополучия, социальную защищенность всех граждан страны. На федеральном уровне вырабатываются, формируются стратегии и идеология социальной политики в целом. Авторы полагают, что федеральная социальная политика должна взять на себя решение следующих задач:

- формирование федеративной законодательной правовой базы, определяющей правовые принципы формирования и реализации социальной политики, обязательные для всего государства, федерации в целом и всех ее регионов;
- определение основных принципов формирования и реализации федеральной региональной социальной политики;
- определение основных механизмов реализации федеральной социальной политики.

Предусмотренные в рамках общегосударственной (федеральной) социальной политики решения вышеотмеченных задач обуславливаются во многом спецификой федеративного устройства России. Федеральная региональная политика есть «составная часть политики государства и других органов власти, направленная на организацию (упорядочение) национального пространства (территории) в соответствии с избранной стратегией развития» [8, с. 175]. О данном уровне федеральной политики и его значении вполне определенно заявили О.М. Барбаков и Ю.М. Конев: «Осуществление новой стратегии развития страны требует в первую очередь «активации региональной политики федерального центра» [1, с. 86–93].

По мнению Н.П. Медведева, для России характерны проблемы, обусловленные ее территорией: протяженностью, природно-климатическими условиями. «Однако большая часть проблем имеет социально-политическое происхождение. Основные проблемы порождены состоянием не территории, а социальной политики. Поэтому ключ к решению самых болезненных проблем современной России находится в сфере социальной политики, в том числе в сфере выработки региональной социальной политики» [4, с. 12].

Федеральная региональная политика имеет свою объективную обусловленность, состоящую в структурной неоднородности, неоднозначности экономических, социальных,

политических различий регионов. Основными объектами федеральной региональной политики являются регионы, в федеративном государстве — субъекты Федерации.

В Российской Федерации федеральная региональная политика направлена: на обеспечение и достижение устойчивого равновесия, компромисса между интересами государства, Федерации в целом и регионов — субъектов Федерации; поддержание устойчивых федеративных отношений; обеспечение экономического и социального развития всех регионов России.

Опыт последних десятилетий свидетельствует, что социально-экономическое развитие страны не может осуществляться без интеграции регионов в единое макроэкономическое и социальное пространство, с одной стороны, и без самостоятельного формирования и реализации субъектами Российской Федерации социальной политики в своем регионе — с другой. Поэтому в социальной политике на первый план выдвигается проблема четкого разделения сфер реализации государственной социальной политики между Центром и субъектами Федерации. Отношения типа «Центр — регион», «регион — регион» — сложные и зачастую противоречивые. В их взаимодействиях переплетаются разноуровневые процессы, сталкиваются противоположные интересы, рассмотрение которых требует разработки и применения новых приемов их согласования и реализации.

В научной литературе под региональной социальной политикой понимается комплекс мер, направленных на социальное развитие регионов и осуществляемых субъектами социальной политики, представляющими федеральную государственную власть, центральные общественные объединения и организации. Особое место в этом процессе занимает институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы российского государства. Он участвует в проведении социальной политики, представляет доклады и вносит предложения о социальном положении в федеральном округе. Одной из основных его функций является обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе, их взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Согласно Российскому законодательству сформулированы следующие основные цели региональной политики РФ: обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства; обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ; выравнивание условий социально-экономического развития регионов; предотвращение загрязнений

окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов и др.

Авторы разделяют точку зрения российских ученых, которые выделяют следующие приоритетные цели региональной социальной политики: формирование системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов Российской Федерации и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности; сведение к минимуму социально-экономического неравенства территорий (регионов) в составе данного государства; повышение благосостояния и удовлетворение потребностей жизнедеятельности всего населения, достижение максимально возможного при данных условиях уровня и качества жизни населения региона, создание приблизительно одинаковых возможностей для граждан [5, 9. 12].

При наличии тесных многофакторных связей между экономическими и социальными процессами, протекающими в регионах, в качестве приоритетных задач, которые решает совместно региональная экономическая и социальная политика, можно выделить следующие: социально-экономическое развитие регионов и страны в целом, обеспечивающее сохранение целостности страны, необходимый оборонный потенциал и экономическую безопасность; сохранение социального равновесия в жизненном уровне населения различных регионов; обеспечение сбалансированности интересов конкретного региона в реализации социально-экономической политики в регионе с Центром; создание условий для гармоничного национально-культурного развития всех народов России независимо от места их проживания; создание и развитие региональных структур социального рыночного хозяйства; разработка механизмов обеспечения достойного уровня жизни населения всех регионов [2, с. 186].

К специфичным социальным задачам региональной социальной политики авторы относят следующие: стабилизацию уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации; государственную поддержку малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу; поэтапное повышение уровня минимальных государственных гарантий (минимальной заработной платы, минимальной пенсии и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен); обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан России.

Субъектами региональной социальной политики являются центральные и территориальные (региональные) органы власти. В данном контексте региональная

социальная политика различается в унитарных государствах и государствах, где социальное управление использует принципы федерализма. В унитарных государствах основным субъектом региональной социальной политики является центральное правительство, в той или иной мере ограничивающее ответственность территориальных (региональных) органов управления. В государствах с федеративным устройством центральное правительство и территориальное (региональное) управление выступают равно ответственными субъектами региональной социальной политики.

В свою очередь современная тенденция федерализации социального управления закрепляет за территориальными органами управления (в унитарных и федеративных государствах) их статус как активных, самостоятельных и ответственных наряду с центральным правительством субъектов региональной социальной политики. Там, где есть реальная равная ответственность территориальных и центрального субъектов региональной социальной политики, центрами практической социальной политики становятся именно территории, в то время как внетерриториальный центр выступает в роли гаранта, координатора и арбитра региональной практики.

Несмотря на большое количество отличительных черт, все регионы, находясь в едином макроэкономическом пространстве, приобретают общие признаки и закономерности социально-экономического развития, что позволяет применить единый подход к решению общих проблем развития регионов с учетом имеющихся различий. По мнению авторов, наиболее важными являются проблемы, например, разграничения полномочий и ответственности Центра и субъектов Федерации в социальной и экономической сфере, взаимодействия региональных и местных органов власти и самоуправления с хозяйствующими субъектами, расположенными на соответствующей территории; проблемы регионов с кризисными экономическими ситуациями; проблемы слаборазвитых и депрессивных регионов; отсутствие или чрезвычайно слабое развитие социальной инфраструктуры новых приграничных районов и др. [2, с. 132–133].

Таким образом, региональная социальная политика может формироваться и реализовываться в регионах России лишь на базе согласованной социально-экономической политики Российского государства и субъекта Федерации [6, с. 136–137]. Определение приоритетов в проведении региональной социальной политики должно происходить с учетом специфики конкретного региона, но на основе единства федеральной и региональной социальной политики при условии упорядочения и разграничения их полномочий. Эффективность этой политики возможно определить на основе интегральной оценки ряда показателей, характеризующих воспроизводство населения региона и его отдельных групп;

социальную напряженность в регионе; уровень жизни населения региона и его отдельных групп, а также гражданское самочувствие.

Таким образом, для России сущность государственной региональной социальной политики заключается в поиске стратегий развития социального государства. Ученые выделяют два направления стратегий подобного рода.

1. Развитие может быть только на уровне страны в целом. На федеральном уровне разрабатываются программы, глобальные планы и стратегии, а задача региона — найти свое место в рамках этих программ развития.

2. Регионы являются субъектами развития. Федеральная власть лишь координирует региональные программы. Субъектом развития являются не только регион, область или республика, но и муниципалитет, и местное самоуправление, и каждый гражданин [11].

Другая тенденция в развитии взаимоотношений Центра и регионов выражается в регионализации субъектов Федерации в социально-экономической и социально-политической жизни общества и Федерации в целом. Социально-политическая значимость и роль региональной власти неизмеримо возрастают в условиях и случаях ослабления федерального Центра, противоречивости региональной политики Центра.

Социальная политика в регионе представляет взаимодействие социальных общностей и социальных групп по поводу сохранения и изменения их социального статуса и положения населения, проживающего в регионе. Внутри страны регион рассматривается неоднозначно. Для реализации социальной политики имеет существенное значение понимание региона как социально-территориальной общности людей, проживающих в субъекте Федерации.

В социально-политическом контексте регион предстает прежде всего в качестве субъекта государственной социальной политики, а в правовом — как субъект права. Статус субъекта Федерации образуют его предметы ведения и полномочия, права и обязанности в тех сферах, на которые они распространяются. Социальный, политический и правовой статус региона как субъекта Федерации определяется в соответствии с принципами взаимоотношений этого субъекта с самим Центром и с другими субъектами Федерации.

Фокусировка на региональном аспекте решения социальных проблем имеет два следствия: во-первых, это требует четкого разграничения полномочий центральных, региональных и местных органов власти, определения приоритетов, перспектив социального развития и учета специфики региона; во-вторых, региональный аспект решения социальных проблем с точки зрения государства как основного субъекта социальной политики вынуждает его создавать социально-экономические и социально-политические условия для

стимулирования и расширения местной инициативы, самостоятельности в развитии социальной сферы регионов.

В системе отношений «Центр — регионы» в современных условиях регионы во многом самостоятельно определяют социальную политику, формируют собственную законодательную базу, т. е. берут на себя значительную часть полномочий управления регионом. Региональная власть начинает играть все большую роль в определении и реализации основных направлений социально-экономического развития не только самих регионов, но и Федерации, в целом. Сформулируем три важнейших принципа взаимодействия федерального и регионального уровней формирования и реализации социальной политики, соотношения процессов ее федерализации и регионализации:

- 1) ведущую, определяющую роль в формировании и реализации социальной политики играет «Центр», общегосударственный, федеральный уровень субъектов данного процесса;
- 2) взаимодействие и взаимодополнение федерального и регионального уровней формирования и реализации социальной политики является не просто желаемым, а обязательным условием эффективности названного процесса;
- 3) функционирование органов государственной власти региона (субъекта РФ) как самостоятельного (в рамках существующего законодательства) социально-политического субъекта формирования и реализации социальной политики региона.

Авторы считают, что социальная политика региона — это базовый уровень реализации всей социальной политики в обществе. Особая значимость данного уровня в реализации позитивных изменений в социальной сфере обуславливается, в частности, тем, что социальная политика Центра, даже при самой подробной ее разработке, не в состоянии учесть все многообразие различий и проблем в социальном развитии регионов — субъектов Федерации. Указанная задача практически решаема только на уровне самих регионов, при соответствующей разработанности и способности реализации социальной политики каждого отдельного региона.

Список литературы

1. Барбаков О.М., Конев Ю.М. Федеральное управление социальным развитием региона //Региональные социальные процессы. — № 3. — 2004. — С. 86–93.
2. Волгин Н.А., Гриценко Н.Н., Шарков Ф.И. Социальное государство. — М.: Дашков и К, 2004. — 416 с.
3. Конституция Российской Федерации <http://base.garant.ru/>

4. Медведев В.А., Красин Ю.А. Гордиев узел социальной политики //Социологические исследования. – 2007. – № 11. – С. 23–29.
5. Олех Л.Г. Философия регионализма //Регионология. – 1998. — № 11. – С. 18–26.
6. Социальная политика /Под Н.А.Волгина. – М.: Экзамен, 2002. – 736 с.
7. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. — М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.
8. Философский энциклопедический словарь. — М.: Сов. Энциклопедия, 1983. — 840 с.
9. Хайруллина Н.Г., Баранова К.Л. Пенсионный возраст россиян: оценки и мнения. — Тюмень: ТюмГНГУ, 2012. – 100 с.
10. Хайруллина Н.Г.Экономические аспекты социального обеспечения граждан // Известия высших учебных заведений Социология. Экономика. Политика. — 2012. — № 3. — С. 53–58.
11. Центр, регионы, местное самоуправление: оптимизация взаимодействия. — М., 2003. — 286 с.
12. Щербаков Г.А. Региональные особенности формирования и реализации социальной политики субъекта федерации в современной России.- Тюмень: Изд-во ТюмГНГУ, 2007. — 180 с.

Рецензенты:

Силин А.Н., д.соц.н., профессор кафедры маркетинга и муниципального управления, ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень;

Койше К.К., д.фил.н., профессор кафедры социологии, ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный нефтегазовый университет», г. Тюмень.