

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

*Работа представлена кафедрой социально-политических процессов и управления персоналом  
Республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми.*

*Научный руководитель – доктор социологических наук, профессор В. А. Торлопов*

**Статья посвящена раскрытию базовых характеристик социального развития Республики Коми как субъекта Российской Федерации, анализируются его особенности, направленность и динамика происходящих изменений. Особое внимание уделено определению стратегических целей в сфере социальной политики на данном этапе, которыми следует руководствоваться республиканским органам государственного управления.**

**The article “Regional peculiarities of the social development in contemporary Russia (the example of the Komi Republic)” is about basic characteristic features of social development in one of the subjects of the Russian Federation. The author analyses the main trends in social life, the dynamics of changes. This analyses gives an opportunity to determine the strategic goals that should be guiding principles for the civil servants of the Komi Republic.**

Советский Союз будучи социалистическим государством по политическому строю, экономической системе и социально-клас-

совой структуре, с точки зрения его социальной политики и реальных достижений в ее осуществлении, несмотря на определен-

ные особенности, был одним из первых и ведущих социальных государств мира.

Социальная политика советского государства характеризовалась развитой системой социальных гарантий, превосходящей социальную систему любой западной страны. Центральное место в ней занимали конституционные гарантии права на труд и устойчивость получения доходов, а также доступность социально значимых благ и услуг образования, здравоохранения, культуры, жилья и коммунальных услуг. В распределении национального дохода преобладали уравнивательные тенденции благодаря централизованной системе тарификации заработной платы и нормирования сферы труда. Постсоветский период отмечен фактическим разрушением целостности прежней социальной системы и резким сужением сферы государственно-го вмешательства.

Статья 1 Конституции Российской Федерации 1993 года провозгласила страну демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Но эти определения не в полной мере раскрывают целевое назначение и социальную сущность государства, поэтому ст. 7 зафиксировала следующее дополнение: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Тем самым была заложена конституционная основа для прогрессивного развития государства в соответствии с передовой мировой практикой.

Социальное государство представляет собой особый тип высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармо-

низации отношений государственных институтов и общества<sup>1</sup>.

Важное значение для формирования и развития социального государства в Российской Федерации имеет структура самого государства. Россия является самой много-субъектной федерацией в мире. Существующие, закрепленные в Конституции разные права и полномочия субъектов, вплоть до наличия собственных конституций республик, делают Россию асимметричной федерацией. Политическая асимметрия дополняется серьезными различиями в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Глубокие социально-экономические различия между регионами России ставят под сомнение саму возможность реализации единой государственной социальной политики, существование общих социальных стандартов и осуществление государством единого набора социальных функций.

Функции федерального уровня власти по решению социальных вопросов определены в Федеральном Конституционном законе от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Согласно данному закону Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики. Федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные акты, регулирующие общие принципы социальной политики, устанавливают единую систему государственных минимальных стандартов, разрабатывают федеральные целевые социальные программы, принимают меры по их реализации.

Субъекты Российской Федерации разрабатывают, реализуют и финансируют региональные целевые программы, организуют и предоставляют адресную социальную по-

мощь, обеспечивают работу и финансирование учреждений социальной инфраструктуры, исходя из своих возможностей, решают весь комплекс проблем в области социальной защиты, труда, быта, занятости населения по месту их проживания.

Сложившаяся трехуровневая структура власти (федеральный, региональный и муниципальный уровни) и соответствующая им система управления социальными процессами и распределения социальных функций не представляет собой органическое единство социального государства, поскольку происходят пересечения компетенций, несовпадение распределения объемов ответственности и ресурсов, отсутствуют адекватные механизмы учета территориальных социально-экономических особенностей. По данным Е. Ш. Гонтмахера, «долю влияния федерального центра на формирование и реализацию социальной политики сегодня можно оценить в 20% (раньше не менее 90%), региональных властей – 70%, местного самоуправления – 10%<sup>2</sup>. Гипертрофированная роль субъектов Федерации не соответствует ни перевернутой пирамиде тоталитарной власти, ни правильной пирамиде демократического общества.

В Российской Федерации из всех субъектов только 10% (в том числе Республика Коми) являются финансовыми донорами, и в настоящее время нельзя говорить о построении социального государства без решения проблем финансирования единого социального пространства на территории страны. Существенная дифференциация доходов по географическому признаку, неодинаковая доступность социальной поддержки не просто нарушают существующие конституционные принципы, но делают невозможным прогрессивное развитие государства и повышение эффективности его социальной политики.

Еще одной важной проблемой регионализации социальной политики является то, что необходимые средства чаще всего концентрируются в столицах, административных центрах республик и областей, не до-

ходя до муниципального уровня, где только и возможен учет действительного положения объектов социальной поддержки.

Система социальных бюджетов в ходе реформ имеет выраженную тенденцию передачи все большего количества социальных функций ответственности на региональный и местный уровни при концентрации доходов на федеральном уровне. Идеология реформ, имеющая выраженную либеральную направленность, сознательно была ориентирована на снижение роли государства в социальной политике и на ожидание, что сформировавшаяся рыночная экономика сама по себе создаст механизмы социальной самозащиты и адаптации населения. Это привело к стремлению снизить государственное финансирование социальных расходов всех уровней на доходы и сбережения граждан через механизм целевого аккумулирования средств населения специализированными финансовыми фондами – пенсионным, социального и медицинского страхования и занятости. В 2000 г. это стремление обрело форму единого социального налога на фонд оплаты труда<sup>3</sup>.

Перераспределение компетенции и ответственности между структурными уровнями государства началось с ломки сложившейся в СССР системы обеспечения социальных благ и предоставления социальных услуг. В СССР, где основными субъектами удовлетворения социальных потребностей были предприятия и организации, содержащие значительную часть социальной инфраструктуры (жилищный фонд, детские дошкольные учреждения, оздоровительные лагеря и профилактории, медицинские учреждения, школы, спортивные и культурные сооружения), существовала жесткая привязка социальной политики к территории и финансовым возможностям.

Передача всей социальной инфраструктуры в ведение местных органов власти без создания системы обеспечения институциональной и финансовой базы, массовый вывод социальных объектов из общедоступного пользования через при-

ватизацию и отказ от целого ряда социальных гарантий привели к существенному сокращению возможностей удовлетворения социальных потребностей людей, переносу основной ответственности государства на местный уровень, не имеющий финансовых источников.

Сложившееся в настоящее время положение с распределением социальных функций и ответственности между субъектами социальной политики по уровням вертикали власти и в территориях по горизонтали с очевидностью свидетельствует, что дальнейшее развитие социального государства в России требует модернизации межбюджетных отношений и жесткого структурирования единой государственной социальной политики на всем государственном пространстве.

Одним из главных направлений социальной политики современной России стала ее регионализация, объективной предпосылкой которой являются неодинаковые условия реформирования регионов Российской Федерации. Перед регионами встали специфические проблемы по включению экономики в рыночную систему. Возникла необходимость учитывать региональные различия в ходе выработки программ действий по социальной защите граждан, проживающих в регионах, различающихся по своим природным, социально-экономическим и этнокультурным особенностям. Регионы стали разрабатывать различные модели социальной политики, демонстрирующие разную степень участия государства в жизнеобеспечении населения.

Республика Коми строит свою экономическую и социальную политику на основе общей концепции развития Российской Федерации. В то же время стратегия и тактика преобразований в Республике Коми разрабатываются и осуществляются с учетом местных факторов и конкретной социально-экономической среды.

В 2001 году была принята Экономическая программа Правительства Республики Коми сроком на пять лет<sup>4</sup>.

Период, предшествовавший началу реализации Экономической программы, был чрезвычайно сложным и вместе с тем наиболее значимым в условиях крупномасштабных экономических преобразований. Это был период серьезных экономических и социальных потрясений 1997–1998 годов: бюджетный и финансовый кризис, значительное падение уровня жизни населения республики, высокий уровень инфляции, пик безработицы. Далее – переломный и во многом противоречивый период 1999–2001 годов: общий рост промышленного производства при неравномерном развитии отдельных отраслей; значительное снижение темпов инфляции и низкие темпы восстановления реальных доходов населения; резкое снижение уровня официальной безработицы при сохранении высокого уровня общей безработицы; рост преступности, особенно в 1999–2001 годах.

В 2002 году Правительству Республики Коми пришлось столкнуться с необходимостью решения острейших вопросов и накопленных в предыдущие годы экономических и социальных проблем. Это нерентабельная работа ряда отраслей, прежде всего угольной и лесозаготовительной, запущенное и чрезвычайно затратное для республиканского бюджета Республики Коми жилищно-коммунальное хозяйство, падение прибыльности работы ведущих отраслей, в том числе нефтедобывающей. Пика остроты достигли проблемы Печорского угольного бассейна, на территории которого проживает пятая часть всего населения республики. Как результат, многочисленные социальные проблемы: наличие значительной задолженности по выплате заработной платы и выплате социальных пособий, в том числе ежемесячных пособий на ребенка, высокий уровень безработицы, кризисная демографическая ситуация, низкий уровень жизни населения.

В этих условиях Правительство Республики Коми было вынуждено осуществить ряд антикризисных мер, направленных на решение первоочередных экономических и

социальных задач, в связи с этим была переработана Экономическая программа. В результате реализации намеченных мер удалось решить целый ряд проблем и улучшить ситуацию в республике.

Развитие экономики в 2003–2005 годах характеризовалось снижением темпов инфляции, ускоренным ростом инвестиционного и потребительского спроса, ростом производства в строительстве, улучшением финансового состояния организаций республики, ростом благосостояния населения республики. Наиболее значительные среднегодовые темпы прироста промышленного производства сложились в машиностроении и металлообработке, цветной металлургии, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслях, нефтедобыче. В эти же годы оживилась работа в угольной и лесозаготовительной отраслях, промышленности строительных материалов. В целом за период с 2001–2004 гг. инвестиции в основной капитал возросли на 20% (в 2005 г. – более чем в 1,4 раза).

За период с 2001–2005 гг. международные кредитные рейтинги Республики Коми выросли с В2 (прогноз «Стабильный»), по оценке агентства «Moody's Investors Service», и ССС (прогноз «Стабильный»), по оценке агентства «Fitch Ratings», до В1 (прогноз «Стабильный») и В+ (прогноз «Позитивный») соответственно. В 2005 году Республике Коми агентством «Fitch Ratings» присвоен долгосрочный национальный рейтинг, который соответствует инвестиционному уровню (A(rus), прогноз «Позитивный»).

Среднегодовые темпы прироста налоговых поступлений организаций Республики Коми в консолидированный бюджет Республики Коми и федеральный бюджет в 2001–2004 годах составили около 30%, в январе – сентябре 2005 года рост составил 1,5 раза. Вместе с тем сохраняется тенденция сокращения налогооблагаемой базы для пополнения консолидированного бюджета Республики Коми в связи с проводимой на федеральном уровне налоговой ре-

формой и централизацией основных бюджетобразующих налогов на федеральном уровне: в 2005 году более 60% налоговых платежей, собираемых на территории республики, зачислены в федеральный бюджет, тогда как в 2001 году – 48,7%.

Растет удельный вес расходов консолидированного бюджета Республики Коми на социальную сферу: с 40% в 2001 году до 64% в 2005 году. Удельный вес расходов консолидированного бюджета Республики Коми на оплату труда работникам бюджетной сферы достиг в 2005 году 43,5% против 26,1% в 2001 году.

Уровень безработицы на 1 октября 2005 года составил 2,3% против 2,9% на 1 января 2002 года.

Среднедушевые номинальные денежные доходы населения в Республике Коми за период с 2001 по 2004 год возросли в 3,2 раза (среднегодовой прирост – 34%), реальные располагаемые среднедушевые денежные доходы увеличились в 1,5 раза (среднегодовой прирост – 12%). В 2005 году темпы прироста доходов населения составили: среднедушевых – 20%, реальных располагаемых – 6% (по итогам 9 месяцев)<sup>5</sup>.

Заработная плата по-прежнему остается основным источником доходов населения в республике. Среднемесячный размер номинальной заработной платы на одного работающего увеличился за последние 4 года в 2,7 раза, реальной – на 37%. За 9 месяцев 2005 года средняя заработная плата возросла более чем на 22% и достигла более 11 тыс. рублей.

Снижается уровень бедности в республике: доля населения в республике со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума сократилась с 22,7% к общей численности населения в 2001 году до 17,8% по итогам 9 месяцев 2005 года.

Задолженность по выплате заработной платы всех отраслей экономики республики в период с 2002 года сократилась более чем в 16 раз и к октябрю 2005 года составила около 70 млн рублей.

Демографическая ситуация характеризуется незначительным ростом рождаемости, продолжающимся ростом смертности, а также продолжающимся миграционным оттоком за пределы республики, который является определяющим фактором снижения численности населения.

Главными позитивными итогами социально-экономического развития Республики Коми в 2001–2005 годах стали:

- восстановление положительной динамики важнейших показателей экономического развития и улучшение основных индикаторов социального развития: валового регионального продукта, промышленного производства, инвестиций в основной капитал, розничного товарооборота, занятости и безработицы, реальных денежных доходов населения, темпов роста малого предпринимательства;

- стабилизация финансового положения в республике: улучшение финансовых результатов деятельности отраслей экономики, рост налогооблагаемой базы и увеличение налоговых поступлений в консолидированный бюджет Республики Коми, снижение остроты проблемы взаимных платежей организаций, многократное снижение задолженности по заработной плате перед работниками организаций;

- изменение структуры отраслей промышленности: сокращение доли организаций топливно-энергетического комплекса и рост доли организаций лесопромышленного комплекса за счет интенсивного развития деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной отраслей;

- проведение последовательной бюджетной политики, направленной на увеличение ресурсов республиканского бюджета Республики Коми и повышение эффективности их использования, ежегодное своевременное принятие сбалансированного по доходам и расходам республиканского бюджета Республики Коми, завершение работы по полному переходу на его казначейское исполнение, полное погашение внешнего государственного долга Республики Коми;

- решение многолетней проблемы задолженности по выплате ежемесячного пособия на ребенка (в 2003 году) и опекунских пособий (в 2004 году), обеспечение бесперебойного финансирования текущих расходов из республиканского бюджета Республики Коми на выплату заработной платы работникам государственных учреждений Республики Коми;

- сохранение в течение всего периода устойчивой тенденции роста реальных доходов населения республики, в том числе реальной заработной платы и реального размера пенсии;

- снижение уровня финансирования из консолидированного бюджета Республики Коми расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, принятие и реализация целевых республиканских программ и инвестиционных проектов, нацеленных на повышение эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства в республике;

- совершенствование межбюджетных отношений: проведение реформирования системы финансовой поддержки местных бюджетов за счет средств республиканского бюджета Республики Коми, внедрение новой методики межбюджетного регулирования и распределения средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований в Республике Коми;

- продвижение и реализация приоритетных инвестиционных проектов, предусматривающих развитие транспортной инфраструктуры, модернизацию предприятий угольной отрасли, развитие лесопромышленного комплекса, создание горнорудной промышленности, поддержку агропромышленного комплекса, модернизацию жилищно-коммунального хозяйства;

- создание нормативно-правовой базы в целях содействия развитию жилищного строительства в республике, в том числе по вопросам финансовой поддержки граждан при строительстве или приобретении жилья за счет средств республиканского бюджета Республики Коми, поддержки молодых семей в

решении жилищного вопроса, поддержки индивидуальных застройщиков в сельской местности, создания условий для развития в республике системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования.

Достигнутая стабилизация социально-экономического положения в Республике Коми позволила приступить к разработке долгосрочной стратегии, призванной определить перспективы развития Республики Коми на ближайшие десять лет. В октябре 2005 года была подготовлена и рассмотрена, а в марте 2006 года одобрена Постановлением Правительства Республики Коми Стратегии экономического и социального развития Республики Коми на 2006–2010 годы и на период до 2015 года.

Цель Стратегии – выявление источников и резервов экономического роста в Республике Коми, определение механизмов повышения эффективности использования природных, производственных, финансовых и трудовых ресурсов, развития производственной и транспортной инфраструктуры, активизации инвестиционной и инновационной деятельности, развития системы государственного управления в Республике Коми, увеличения налогооблагаемой базы и роста налоговых поступлений в республиканский бюджет Республики Коми, расширения занятости трудоспособного населения и снижения уровня безработицы, увеличения доходов всех групп населения и снижения уровня бедности, – иными словами, формирование модели экономики Республики Коми, ориентированной на повышение уровня и качества жизни населения в Республике Коми.

Стратегическими целями в области социальной политики в рассматриваемый период являются:

- стабилизация демографической ситуации: рост рождаемости и снижение смертности, увеличение продолжительности жизни населения, улучшение здоровья и социально-психологического состояния населения;
- повышение культурного и образовательного уровня населения;

- создание для граждан трудоспособного возраста условий, позволяющих им за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления, включая комфортное жилье, лучшее качество услуг в сфере образования и здравоохранения, достойный уровень жизни в пожилом возрасте;

- рост реальных денежных доходов населения;

- рост эффективности программ социальной защиты населения, направленных на преодоление бедности в республике, снижение к 2015 году удельного веса численности населения с доходами ниже прожиточного минимума не менее чем до 10%;

- обеспечение доступности и повышение качества социальных услуг для населения;

- повышение эффективности, устойчивости и надежности функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения населения, улучшение жилищных условий населения;

- решение проблемы переселения избыточного населения северных городов республики;

- снижение преступности и повышение степени социальной безопасности населения.

Для достижения стратегических целей в области социального развития Республики Коми необходимо решение следующих основных задач:

- 1) совершенствование системы медицинской помощи и медицинского страхования в целях повышения доступности и качества медицинской помощи, сохранения репродуктивного здоровья населения, снижения уровня заболеваемости, в том числе социально обусловленными болезнями;

- 2) создание условий для развития в Республике Коми массового спорта и спорта высших достижений, предоставления населению общедоступных социальных оздоровительных, курортных и туристических услуг, услуг учреждений физической культуры и спорта;

- 3) создание условий для сохранения и развития культурного потенциала Респуб-

лики Коми, обеспечения всеобщей доступности культурных ценностей, адаптация традиционных направлений культуры к современным условиям, развитие социально-культурной инфраструктуры;

4) обеспечение развития общего и профессионального образования, создание механизмов, обеспечивающих доступность, качество и эффективность образования с учетом запросов личности, общества и государства;

5) повышение реальных доходов населения и снижение уровня бедности за счет содействия обеспечению максимально возможной занятости трудоспособного населения, роста производительности труда во всех секторах экономики и соответствующего роста оплаты труда, значительного повышения уровня оплаты труда работников бюджетных организаций;

6) создание правовых, организационных, экономических, социальных, политических, информационных, финансовых условий для самореализации и повышения уровня социальной защищенности молодежи, скорейшей интеграции молодых людей в социально-экономическую жизнь общества;

7) совершенствование законодательства Республики Коми, устанавливающего права граждан на различные виды социальной поддержки, государственной социальной помощи и социальные гарантии, создание единой системы оказания государственной социальной помощи нетрудоспособному и малоимущему населению, развитие и укрепление системы социального обслуживания населения;

8) активизация жилищного строительства и создание условий для обеспечения доступным жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, развитие системы ипотечного кредитования строительства жилья;

9) повышение эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса, содействие созданию конкурентной среды в отрасли, модернизации технологического оборудования и снижению издержек производства при одновременном повышении степени надежности и качества обслуживания населения, роста эффективности социальной защиты малоимущего населения при оплате жилищно-коммунальных услуг;

10) создание условий для переселения жителей городов Воркуты и Инты в регионы с более благоприятными природно-климатическими условиями, в том числе в южные районы Республики Коми;

11) укрепление правопорядка и законности, снижение и профилактика преступности, усиление правовой защищенности населения.

Следует отметить, что, учитывая складывающуюся социально-экономическую ситуацию в России, перспективы развития республики ранее определялись на один-два года. Экономическая программа Правительства Республики Коми была принята на пятилетний период (2001–2005 годы). Она сыграла позитивную роль в процессе стабилизации экономики, улучшения ситуации в социальной сфере, создала предпосылки для формирования долгосрочного стратегического плана развития республики. Главной целью принятой Стратегии экономического и социального развития Республики Коми на 2006–2010 годы и на период до 2045 года является повышение уровня и качества жизни населения республики. Реализация Стратегии будет являться основной задачей Правительства Республики Коми на ближайшие десять лет.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Гончаров П. К. Социальное государство: сущность, мировой опыт, российская модель // Социально-гуманитарные знания, 2000. № 2. С. 27.

<sup>2</sup> Гонтмахер Е. Ш. Социальная политика: территориальный аспект // Человек и труд. 2000. № 2. С. 29.



<sup>3</sup> *Калашников С. В.* Становление социального государства в России. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. С. 71.

<sup>4</sup> Экономическая программа Правительства Республики Коми на 2001–2005 годы. Сыктывкар: Госкомстат Республики Коми, 2001. С. 84.

<sup>5</sup> Статистический ежегодник Республики Коми. 2005 / Под общей редакцией В. Я. Сквозникова. Сыктывкар: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Коми, 2005. С. 80.