

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-Х ГГ.
(НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Значимость социальных проблем всегда осознавалась более остро в переходные и кризисные периоды развития государства. Наиболее тяжелыми в этом отношении для России стали 1990-е гг., когда на фоне политических, экономических и общественных преобразований встала проблема социальной защищенности населения страны.

В довольно короткий исторический период в 20 лет российское государство пережило несколько важнейших этапов изменения административно-территориального устройства. В начале 1990-х гг. распался СССР, РФ, как и другие республики, обрела независимость. Начался «парад суверенитетов», крайние проявления децентрализации власти, едва не закончившиеся разрушением самой РФ (Чечня, другие национальные республики). В начале нового тысячелетия начался процесс выстраивания новой вертикали власти, укрупнения субъектов РФ, построение над-субъектных образований – федеральных округов. 1990-е гг. характеризуются как период максимальной самостоятельности регионов на фоне нестабильной экономической ситуации. Эта независимость от центра проявилась, в том числе, в формировании и реализации социальной политики.

Предпосылки к распаду в 1990-х гг. прежней системы государственных социальных гарантий были заложены на финальном этапе существования СССР. Главный идеолог «перестройки» и глава государства – генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачёв – довольно часто в своих выступлениях поднимал вопросы социальной политики, на деле претворяя в жизнь политику гласности. Он отлично понимал проблемные темы – низкие темпы жилищного строительства, слабо развитая сфера услуг, угрожающая миграционная и демографическая ситуация в Сибири и на Дальнем Востоке¹. Затянувшееся решение этих и других социальных проблем стало катализатором трансформационных процессов в стране.

В советский период жестко централизованного государства регионы были лишены самостоятельности в принятии решений, государственная социальная политика преимущественно проводилась централизованно и единообразно. В условиях же федеральной раздробленности 1990-х гг. и децентрализации власти, когда государство, как субъект социальной политики, трансформировалось из централизованного в аморфную совокупность органов власти и политических групп, не способных проводить полноценную политику, областные власти стали носителями социальной политики и были вынуждены практически с нуля постигать ее теорию и практику. И хотя институты местного самоуправления признаются более оперативными и эффективными реализаторами социальной политики², им было очень трудно, не имея никакого опыта по формированию этой политики, вырабатывать самостоятельную стратегию в этой сфере.

В финансировании социальной сферы в 1990-х гг. наблюдались присущие реформам в целом тенденции к децентрализации, т. е. передачи на места основной нагрузки по финансированию. В 2000 г. государственные бюджетные расходы на решение социальных проблем составили в Москве 42 %, в остальной России – 24 %³. Это свидетельствует о неравномерном распределении средств и подтверждает традиционно непростые отношения Москвы и регионов в отношении перераспределения материальных ресурсов. Власть решила федерализовать (т. е. переложить на регионы) социальную политику, но не передала им материальные средства для ее реализации, что вызвало дестабилизацию всего государства⁴.

Финансовая база для решения социальных проблем в регионе складывается из тех же основных источников, что и на федеральном уровне. Эти источники формируются в зависимости от региональной специфики⁵.

К определяющим специфическим чертам Иркутской области, существенно повлиявшим на формирование и реализацию социальной политики в регионе, можно отнести: огромную площадь территории (745,5 тыс. кв. км⁶, что составляет 4,5 % всей территории страны); неравномерное размещение населения (средняя плотность населения – 3,6 чел. на кв. км, численность населения – около 2 % от общероссийской); суровые климатические условия; территориальная удаленность от центра России; слабая транспортная освоенность северной части области.

Социальная политика напрямую зависит от состояния экономики, и наоборот. Поэтому очень важно учитывать, в каком состоянии находилась экономическая база Приангарья в 1990-х гг.

Темпы падения объемов промышленного производства в начале 1990-х гг. в Иркутской области достигали 14 % в год, вплоть до 1996 г. область имела статус дотационного региона⁷. Летом 1997 г. спад производства наблюдался практически во всех базовых отраслях, останавливались некоторые системообразующие гиганты промышленности, не работали и пребывали в состоянии острого дефицита сырьевых и финансовых ресурсов крупные угольные разрезы, другие крупные и средние предприятия региона⁸. В июне 1996 г. в г. Иркутске граждан, живших за «чертой бедности», было 40 %, а в Балаганском районе – 80 %, голодали 32,5 % населения этого района. Но такое положение не вызывало социального протеста⁹. В 1997 г. доля таких граждан составляла 36,6 % от всех жителей области. Высокими были уровень преступности, социальная напряженность и социальное неблагополучие¹⁰.

Финансовый кризис 1998 г. негативным образом отразился на материальном положении подавляющего большинства населения Иркутской области: 84 % населения отмечали ухудшение материального положения их семей. 60 % населения почти все доходы направляли на приобретение продуктов питания, 35 % семей тратили на питание около или более половины всех доходов. Фактически речь шла о физическом выживании людей. Население видело решение своих проблем в экономном потреблении, поисках дополнительного заработка и обращении к натуральному хозяйству¹¹.

В 1999 г. в Иркутской области около 38 % жителей проживали за «чертой бедности», более 176 тыс. семей нуждались в социальной поддержке государства. Среди бедных можно выделить традиционные группы (многодетные и неполные семьи, пенсионеры, инвалиды, безработные) и нетрадиционные (семьи работников бюджетной сферы, работников, которым задерживают выплату зарплат и др.) (табл.)¹².

По мнению региональных экономистов, так выглядела динамика численности жителей с доходами ниже прожиточного минимума¹³.

Таблица

Годы	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
%	31,9	32,3	30,8	27,1	27,2	32,3	28,7

Таким образом, до середины 1990-х гг. происходил рост числа бедных людей, и их максимальное количество было зафиксировано в 1995 г. 32,3 % от всего населения области. Начавшееся улучшение положения было прервано дефолтом 1998 г., и доля бедных людей стала такой же, как в 1995 г. Финансовый кризис откинул на 4 года развитие благополучия людей, которое стало медленно восстанавливаться только в 2000 г.

В схожей экономической обстановке происходило формирование социальной политики не только в Иркутской области, но и в других регионах страны. Усиление регионализации происходило на фоне общего резкого ухудшения экономического положения в стране и снижения управляемости народным хозяйством. Уменьшение надежд на помощь центра сопровождалось стремлением ко все большей независимости от него. Конституция определила сферу ответственности разных уровней власти – федеральной, региональной и местной. Однако она не четко разделила их полномочия. 6 мая 1994 г. были приняты «Основные направления социальной политики Правительства РФ на 1994 г.», в которых был поднят вопрос о необходимости правового оформления разграничения полномочий при разработке и осуществлении политики в социальной сфере между федеральными и региональными органами власти¹⁴.

Е. М. Примаков, возглавлявший Правительство 8,5 месяцев после финансового кризиса 1998 г., в 2001 г. писал: «До сих пор в России не выработаны “правила поведения” между центром и субъектами РФ, между субъектами РФ и местным самоуправлением. Нет четкого разделения функций, не определены компетенции и ответственность, закрепленные за каждым уровнем власти. Усилилась тенденция превращения ряда руководителей субъектов РФ в “удельных князей”, аналогично – между губернаторами и мэрам областных городов»¹⁵.

Некоторые исследователи считают, что децентрализация управления и ответственности в стране предоставила полную хозяйственную самостоятельность регионам с одновременным сокращением средств в регионах на социальную инфраструктуру и сворачиванием социальных программ¹⁶, так как не был решен вопрос о разграничении финансовых потоков. По сути, регионы получили из центра обязанности и права самостоятельно управлять, но не получили права на распоряжение доходами, получаемыми на территории региона.

В 1990-х гг. поменялось представление и о предмете региональной социальной политики. Если в 1990 г. советские исследователи отмечали, что таковым можно считать территориальные аспекты социальной политики, политику регулирования межрайонных различий, политику расселения¹⁷, то в 1997 г. уже признавали, что «сохранение и развитие человеческого потенциала в РФ требует максимального учета региональных различий»¹⁸, а в 1999 г. отмечали, что при выработке решений по реформированию социальной сферы далеко не всегда учитывались факторы дифференциации состояния региональных экономик¹⁹.

Российская Федерация имеет протяженность территории с запада на восток около 10 тыс. км и с севера на юг около 4 тыс. км, лежит в десяти часовых поясах и в климатических поясах от субтропиков до арктических с многолетней мерзлотой, в 1990-х гг. имела 89 субъектов с плотностью населения от 0,02 в Эвенкийском АО до 9 722 чел. на кв. км в г. Москве. При реализации государственной социальной политики в такой стране, как наша, нельзя не учитывать специфику ее субъектов.

При реализации социальной политики необходимо учитывать также состояние региона по уровню доходов на душу населения. В 1996–1997 гг. среднедушевые доходы в наиболее благополучных субъектах РФ были в 2–3 раза выше, чем в депрессивных. Таким образом, одни регионы вносят в федеральный бюджет финансовые ресурсы, другие – берут, и по этому принципу они делятся на доноров и реципиентов.

Эффективность социальной политики в середине 1990-х гг. оценивалась как низкая, по крайней мере, в первой половине 1990-х гг. Несмотря на существенные положительные сдвиги, как в ее содержании, так и в механизме, социальная политика не смогла выполнить своей главной задачи – гарантировать минимальное благосостояние всем слоям населения, предотвратить падение жизненного уровня населения.

Первостепенные причины несостоятельности социальной политики видятся в несовершенстве законодательной базы, как по социальной политике в целом, так и по ее региональной составляющей, в отсутствии четкого разграничения ответственности. В середине 1990-х гг. основные цели региональной политики РФ были сформулированы в Указе Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в РФ».

Среди них значились: обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов; выравнивание условий социально-экономического развития регионов; приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; максимальное использование природно-климатических особенностей регионов²⁰.

К задачам региональной социальной политики Указом относилось большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других. С участием федеральных органов государственной власти предполагалось решение крупномасштабных и острых социальных проблем (демографической, обнищания населения, безработицы, имущественного расслоения, миграции, высшего и послевузовского образования, чрезвычайных ситуаций). Важнейшие задачи региональной политики – создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу²¹.

И все же деятельность местных органов все больше сосредоточивалась не только на выполнении общенациональных социальных программ, разрабатываемых центральными ведомствами, их увязывании с местными условиями, но и на формулировании собственных социальных программ, самостоятельном обеспечении их источниками финансирования из местных ресурсов и т. п. Социальные программы, принимаемые по инициативе местных органов, не просто конкретизируют и детализируют положения, содержащиеся в федеральных программах, но и во многих отношениях развивают и дополняют эти положения. В них нередко содержатся оригинальные методы и способы решения социальных проблем, применимые главным образом в отдельных регионах или в группе регионов, но не во всей стране. Региональные социальные программы призваны отражать и учитывать специфику тех регионов, в которых реализуются. Сохраняя минимальный уровень социальных гарантий, обеспечиваемых государственными финансами, при наличии возможностей, которые зависят от состояния бюджета региона, местные властные структуры

могут увеличивать размеры соответствующих социальных выплат, расширять их перечень.

Таким образом, развитие российской социальной и региональной политики в 1990-х гг. представляется весьма далеким от общепринятых моделей. Причина – глубокие трансформационные процессы, переживаемые РФ в этот период, не всегда имевшие социальную направленность. РФ в 1990-х гг. находилась в сложнейшем процессе социальной дифференциации в условиях крайней либерализации экономики. Возникшая острая потребность большинства населения в социальной защите со стороны государства не была реализована в полной мере. Это было продиктовано необходимостью перехода от патернализма и иждивенчества к активной социальной позиции граждан. Однако это не оправдывает отсутствия стратегии, когда затянувшийся период выработки концепции привел к разочарованию, падению доверия населения к деятельности государства.

Консервация социальных обязательств СССР, движение по «старым рельсам» привели к утяжелению доли расходов на социальные нужды в государственном бюджете. Слабая экономическая база социальных преобразований стала причиной декларативности проводимой социальной политики. Поиск новой концепции социальной политики в условиях ограниченного финансирования привел к необходимости выработки механизма новой социальной политики и перехода на адресную поддержку наименее социально защищенных слоев населения.

К концу XX в. в России произошел отказ от социальных решений, унифицированных для огромной страны, был выбран дифференцированный подход к социальным проблемам разных национальных республик и регионов, малых и крупных городов.

Десятилетие глубокой децентрализации власти, даровавшее регионам независимость в принятии многих решений, но не передавшее из центра возможность самостоятельно распоряжаться доходами, полученными на их территории, заставило регионы искать собственные механизмы реализации социальной политики, источники ее финансирования, адаптировать федеральные программы с учетом специфики региона. Социальная политика, проводившаяся регионами в 1990-х гг., в значительной степени повлияла на процесс разработки единой общероссийской федеральной социальной политики и приоритетных национальных проектов.

Примечания

1. Горбачев М. С. Избранные речи и статьи / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. М., 1987. Т. 4: Июль 1986 г. – апр. 1987 г. С. 46–47.
2. Жуков В. И. Российские преобразования: социология, экономика, политика / Моск. гос. соц. ун-т. М., 2003. С. 494.
3. Там же. С. 434.
4. Публичная сфера и государственная публичная политика в современной России: состояние, проблемы, перспектива / Ун-т Калгари – Горбачев-ф. ; ред. Ю. А. Красин. М., 2000. С. 32–33.
5. Унтура Г. А., Чернякова М. М. Разработка социальных норм с использованием сценарного подхода к развитию региона // Социальные взаимодействия в транзитивном обществе / отв. ред. М. В. Удальцова; М-во образования РФ, Новосиб. гос. акад. экон. и упр. Новосибирск, 2000. С. 139.
6. Политический альманах России. 1997/ под ред. М. Макфола, Н. Петрова. М., 1998. Т. 2: Социально-политические портреты регионов. Кн. 1, 2. С. 526.
7. Там же.
8. Говорин Б. А. Ядром государственной политики должна быть забота о человеке: Отчет губернатора Бориса Говорина. Иркутск, 2001. 32 с.
9. Самаруха В. И., Антонова Л. Л., Озерникова Т. Г. Регион в пореформенный период: (Эконом.–социол. очерки). Иркутск, 1998. С. 37.
10. Регионы России в 1998 г. : Ежегод. прил. к «Полит. альманаху России» / Моск. центр Карнеги ; под ред. Н. В. Петрова. М., 1999. 266 с.
11. Социальная политика. Повышение уровня жизни населения и борьба с бедностью : материалы науч.-практ. конф. по обсужд. программы соц.-экон. развития Иркут. обл. на среднесроч. перспективу 17–18 мая 2001 г. / отв. ред. М. А. Винокуров ; Администрация Иркут. обл. ; ИГЭА. Иркутск, 2001. С. 54.
12. Современные проблемы развития социально-экономической сферы : сб. науч. тр. / ред. О. А. Рогачева ; Мин-во образования РФ ; Байкал. гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2002. С. 30.
13. Положение детей в Иркутской области: Доклад. Иркутск, 2001. С. 89.
14. Бурджалов Ф. Э. Современная социальная политика: между планом и рынком : учеб. пособие. М., 1996. С. 78.
15. Примаков Е. М. Восемь месяцев плюс... М., 2001. С. 78–79.
16. Голобокова Г. М. Стратегическое управление регионом в транзитивной экономике. – Иркутск, 1997. С. 4–5.
17. Социальные ресурсы и социальная политика/ [С. С. Шаталин [и др.]] ; отв. ред. С. С. Шаталин, В. Г. Гребенников; АН СССР, Отд.-ние экономики, Науч. совет по комплекс. пробл. социал. и культ. развития. М., 1990. С. 218.
18. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ. 1997. М., 1997.
19. Смирнов С. Н. Региональные аспекты социальной политики / М-во экономики РФ, М-во общ. и проф. образов. РФ, Гос. ун-т Высш. шк. экон. М., 1999. С. 55.
20. Вертикаль власти: Региональная и национальная политика, принципы местного самоуправления Российской Федерации : Документы, комментарии, разъяснения. М., 1996. С. 3.
21. Там же. С. 13.