

Совершенствование системы социальной защиты населения Северо-Востока Российской Федерации: опыт, проблемы и пути решения

Improvement of the System of Social Protection of Population of the North-East of the Russian Federation: Experience, Problems, Way of Decision

Получено 22.04.2016 Одобрено 21.06.2016 Опубликовано 15.08.2016 УДК 330.862.8

DOI: 10.12737/20765

ТОЛСТЫХ Г.В.

доктор исторических наук, профессор, директор Центра социальных проблем труда Академии наук республики Саха (Якутия)
E-mail: gtv131971@mail.ru

Аннотация

Цель. Совершенствование системы социальной защиты населения, на примере анализа Северо-Восточных регионов Российской Федерации.

Предмет. В статье рассмотрены некоторые теоретические и методологические аспекты опыта развития системы социальной защиты населения Северо-Восточных территорий страны.

Проблема. Необходимость учета исторических, национальных, региональных и других социальных факторов региона в формировании стратегии социальной защиты населения.

Установка критического анализа проблемы. Изменение оценок при формировании системы социальной защиты на переходе к рыночным отношениям. Необходимость обеспечения приоритетности регулирующей роли государства в вопросах социальной защиты населения в условиях перехода к рыночным отношениям. Необходимость внедрения единой комплексной системы мониторинга эффективности в вопросах социальной защиты населения.

Ключевые слова:

социальное развитие, социальная сфера, система социальной защиты, реформирование пенсионной системы, усиление адресности социальной поддержки.

TOLSTYKH G.V.

Doctor of History, Professor at the Financial Economic Institute of M. K. Ammosov, North-Eastern Federal University

E-mail: gtv131971@mail.ru

Abstract

Purpose. Improving the social welfare system, the North-Eastern regions of Russia being an example.

Subject. The article discusses some of the theoretical and methodological aspects of developing the system of social protection of the population of the North-Eastern areas of the country.

Problem. Considering the historical, national, regional and other social factors in shaping the region's social protection strategy of the population is needed.

Direction of Critical analyzing the problem. Estimates in the formation of the social protection system in the transition to a market economy have changed. Prioritization of the regulatory role of the state in matters of social protection of the population in the conditions of transition to market relations is urgent, implementing a single integrated performance monitoring system in matters of social security in particular.

Keywords:

social development, a social sphere, the social protection system, a pension system reform, a better targeting of social support.

Ретроспективный анализ хода экономических реформ и их социальных последствий в России и в одном из ее стратегически важных регионов – на Северо-Востоке позволяет нам сделать вывод о необходимости органического сочетания политики финансовой стабилизации с активной адаптацией к новым условиям всей социальной сферы, в особенности системы социальной защиты. Попытки

разрешить проблему перехода к рыночной экономике на рубеже 90-х гг. с помощью только финансовых инструментов (в том числе и шоковой методики) вне учета исторических, национальных, региональных и других социальных факторов потерпели неудачу. Политика государственного воздействия на экономику в таком узком диапазоне (прежде всего денежное обращение), по всей

видимости, с самого начала не отвечала требованиям оздоровления народного хозяйства.

В то же время положительно зарекомендовавшие себя в других странах методы государственного регулирования в переходный период были в значительной мере проигнорированы. Хотя очевидно, что широкий спектр мер государственного воздействия был абсолютно необходим для исторического этапа радикального реформирования хозяйственного уклада многонациональной страны, складывавшегося десятилетиями на большом географическом пространстве. Необходимо было учитывать то важное обстоятельство, что экономика России только выделилась из тоталитарного государства (СССР) с директивным управлением высокомонополизированными отраслями. Резкий сброс или скачкообразный переход от государственного протекционизма и опеки в самостоятельное рыночное плавание без соответствующей структурной перестройки больно ударил по всему Северо-Востоку Российской Федерации, вызвал сокращение объемов производства, подорвал производственную и социальную инфраструктуру, на восстановление которых потребовались значительные усилия и время [1].

Отсутствие продуманной программы реформ, поспешность в их проведении, поставили население Северо-Востока страны перед тяжелейшими социально-экономическими проблемами. Необходимость преодоления трудностей переходного периода, допущенные ошибки обуславливают особую значимость социальной защиты для нынешней ситуации, это, прежде всего, относится к Северо-Востоку. Не были в полной мере учтены его специфические региональные особенности – неконкурентным стал целый ряд градообразующих производств, высока степень затрат в функционировании социальной инфраструктуры, исключительно тяжелые природно-климатические условия, сезонная недоступность больших территорий. Всё это требовало повышенного внимания государства к социальной поддержке северян и их жизнеобеспечению. Прежняя система льгот и компенсаций, районных коэффициентов перестала срабатывать. Усилилась тенденция более высоких, по сравнению с общероссийскими, темпов роста цен, падения реальных доходов, снижения уровня жизни северян. [2] Значительная доля должников приходилась на Дальневосточный экономический регион.

Созданная новая законодательная база, в частности, федеральный закон «О гарантиях и компенсациях для жителей Крайнего Севера», призванный защитить северян от произвола и стихии неорганизованного рынка практически

не функционировал ввиду слабой отработанной механизма её реализации и отсутствия финансирования многих статей закона из федеральных источников. [3]

Закрытие в 90-е годы на Северо-Востоке целого ряда горнорудных производств в силу их нерентабельности осложнило проблему занятости населения, а отсутствие средств на вывоз людей из закрываемых моно поселков вынуждало идти региональным властям на чрезвычайные меры, искать неординарные способы выхода из таких ситуаций.

Крайне тревожное положение в области занятости сложилось у коренных малочисленных народов Севера, а так же у женщин и молодежи, что неблагоприятно сказывалось на генофонде населения, усилило рост пьянства, наркомании и преступности у молодежи.

Заметное ослабление протекционистской роли государства по отношению к северо-восточным регионам, которую оно осуществляло в дореформенный период вызвало отрицательные социально-демографические последствия.

Сказалась концептуальная неподготовленность руководства страны и общества в целом к проведению таких крупномасштабных преобразований, которые необходимы для современной социально ориентированной рыночной экономики. К тому же страна была ослаблена в период упадка и ломки административно-командной системы. Сказалось и то, что этому предшествовали гигантские социальные эксперименты, каких на протяжении одного столетия не проводила ни одна страна мира. Ситуация настоятельно требует фундаментальных исследований в области научного обобщения опыта экономических и социальных преобразований в России и ее регионах.

В то же время важно ускорить формирование соответствующих концепций, анализируя не только мировой опыт, но и исторический процесс трансформации социальной сферы общества, эволюцию российских реформ, системы взглядов на способы и пути движения к социально ориентированному рынку, инновационному типу экономики. Надо полностью отдавать себе отчет в том, что одно лишь декларирование целей не обеспечивает процветания государства и достойной жизни граждан, если нет ясности в отношении путей их достижения либо решимости идти этими путями. Еще хуже, если сами цели оказываются ошибочными, расплывчатыми и субъективными.

Объявленный государством курс на инновационно-ориентированную экономику предполагает активную роль государства в ее фор-

мировании. Только при условии эффективности экономики может быть решен блок социальных проблем, поэтому для нас важно при выработке перспектив и приоритетов в развитии системы социальной защиты избежать потенциально возможных ошибок и просчетов, следовательно метод проб и ошибок здесь просто категорически неприемлем.

Роль государства в регулировании социально-экономических вопросов должна не снижаться, а возрастать. Необходимо, прежде всего, обеспечить социальную безопасность, тем самым максимально снизить отрицательные социальные последствия проводимых структурных преобразований. Достаточно ощутимые пособия по безработице (и, конечно, не на нищенском уровне нынешней минимальной зарплаты), действенная государственная служба занятости, разветвленные общественные работы, эффективная система переподготовки высвобождаемой рабочей силы, перемещение ее к новым местам работы, строительство для нее в новых местах социальной инфраструктуры – ведь все это прерогатива государства на федеральном или региональном уровнях.

Схема перераспределения социальных полномочий и финансовых ресурсов, в чем нуждается Россия, должна исходить из концепции, суть которой заключается в преобладающей роли государства в социальном процессе, прочно увязанном с системой социальной защиты, и упрочении взаимосвязей Федерации и ее субъектов. Государственное участие по-прежнему остается главным, основополагающим в разработке и осуществлении национальной социальной политики. Перенос многих социальных обязательств от центра в регионы через механизм трансфертов и налоговую систему привел к определенным сложностям в реализации социальных услуг в дотационных регионах.

Несовершенство межбюджетных федеративных отношений, по признанию первых руководителей государства, снижает заинтересованность и самостоятельную инициативу регионов в развитии промышленного производства и создании новых инновационных продуктов. Например, Республика Саха (Якутия), располагая почти всем спектром природных минералов из таблицы Менделеева, находится в разряде дотационных. Решение любой крупной проблемы, будь то строительство автодорог, социальных объектов, переселение из «ветхого жилья» может осуществляться только при помощи федерального бюджета. Сегодня большинство сырьевых регионов на Севере-Востоке вынуждены констатировать: рост добычи

природных ресурсов не влияет на повышение уровня жизни региона [5].

Следует заметить, что реформа жилищно-коммунальной сферы вызывает наибольшее недовольство у населения. Несмотря на значительное повышение цен, качество предоставляемых услуг по-прежнему оставляет желать лучшего. Механизм адресных компенсаций малоимущим достаточно громоздкий, и сам требует средств.

Один из путей повышения эффективности системы социальной защиты – ее стандартизация. В связи с расширением масштабов и усложнения задач в области социального обслуживания населения назрела необходимость разработать и внедрить современные стандарты на конкретные социальные услуги, оказываемые гражданам, требований к материально-техническому оснащению учреждений и предприятий, а так же к профессиональной деятельности в сфере социального обслуживания. Необходимо организовать лицензирование в сфере социального обслуживания, оценку и контроль качества в этой специфической области работы с населением [6].

По нашему мнению, в перспективе для развития системы социальной защиты следует обратить большее внимание и на кадровое обеспечение. Эффективную социальную защиту на всех уровнях управления невозможно обеспечить без достаточного количества высококвалифицированных специалистов в различных областях социальной защиты, специалистов по социальной реабилитации населения, по демографии, социологии, психологии, юриспруденции, экономике, планированию и социальному обслуживанию, социальных педагогов и т.д. Чрезвычайно важной задачей становится координация подготовки, переподготовки и повышения квалификации соответствующих специалистов по социальной работе. Во многих вузах созданы специализированные отделения, кафедры и факультеты. Следует обратить внимание на профориентацию и психологическую подготовку кадров, работающих со столь сложным контингентом.

Большую роль для формирования и развития новой системы социальной защиты играет эффективное научное обеспечение. Необходимо отойти от констатирующих исследований к разработке методологии завершенных социальных технологий, комплексному решению социальных проблем населения. Принципиальное значение в этой связи имеет формирование новых методологических основ социальной защиты населения, которые заключаются в отказе от чисто партнерских подходов, в адаптации населения к изменяющимся социально-экономическим условиям,

в переходе к поддержке и укреплению, восстановлению и развитию внутреннего потенциала семьи [7].

С целью обеспечения взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти различных уровней, выработки единого подхода к решению проблем социальной защиты населения необходима комплексная программа социальной защиты населения на обозримую перспективу. Она должна включать организационные, финансовые, правовые, информационные, кадровые, научные и иные механизмы. Данная программа должна быть развернута и конкретизирована в целевых федеральных, отраслевых и региональных программах. В результате порочная практика «пожарных» мер, фрагментарность будут заменены комплексной, целостной и стройной системой.

К основным направлениям совершенствования исследуемой системы можно отнести и ее информационное обеспечение. Здесь речь идет о повышении эффективности методик и методологии получения социальной статистики, комплексном подходе к отображению и анализу социальной сферы, должна быть поставлена и реализована задача получения не средних показателей, характеризующих отдельные стороны жизнедеятельности людей, изолированные факты и явления, а отражение целостной картины социальных явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимозависимости.

С одной стороны, регулирование социальных процессов и реализация социальных программ на всех уровнях управления невозможны без соответствующей информационной базы, характеризующей социальную ситуацию, отслеживающей критический уровень с точки зрения социальной безопасности. С другой, в современных быстроменяющихся условиях необходима оперативная информация, обеспечивающая обратную связь управленческих решений с эффективностью их реализации. Такую задачу частично решают действующие мониторинги социально-трудовой сферы и социально-экономического потенциала семей.

Необходимо разработать и внедрить единую комплексную систему мониторинга социально-экономического положения населения и развития социальных процессов на федеральном и региональном уровнях, включающих: мониторинг эффективности принимаемых управленческих решений, в том числе в области уровня жизни и социальной защиты населения, важнейшие социальные индикаторы в области условий жизни и трудовой деятельности, занятости, доходов и расходов населения, потребления и потребитель-

ского рынка, социальной защиты и социального развития населения, жилья, миграции, экологии, образования, культуры, медицинского обслуживания и т.д.

В основе решения проблемы повышения эффективности системы социальной защиты населения Северо-Востока лежат следующие приоритетные задачи:

- решение проблемы бедности;
- повышение уровня и качества жизни населения;
- оптимизация структуры населения и системы расселения;
- развитие социальной инфраструктуры, повышение уровня доступности образования и здравоохранения;
- реализация проблем развития коренного населения;
- приведение системы льгот и компенсаций в соответствие с поставленными перед ней задачами.

Проблема бедности решается эффективным развитием экономики северных регионов, а также повышением уровня заработной платы бюджетников, заработок большей части которых в настоящее время не адекватен ни рыночной оценке аналогичных трудовых усилий, ни суровым условиям жизни. Низкий уровень заработной платы бюджетников искусственно сдерживает рост зарплат в частном и предпринимательском секторе северной экономики, осложняет переговорный процесс профсоюзов с предпринимателями [8].

Разрешение проблемы бедности в существенной мере решит проблемы мобильности населения, создаст условия для самостоятельного выезда граждан после завершения трудовой деятельности. В текущей ситуации будет осуществляться государственная поддержка выезда избыточно нетрудоспособного или невостребованного экономикой населения, что позволит разрядить социальную напряженность, уменьшит непроизводственные расходы системообразующих предприятий – это повысит инвестиционную привлекательность их бизнеса. Подлежащей решению задачей является выработка механизмов перенаселения миграционных потоков из северных регионов с юго-западного направления на южное - юго-восточное, а также на некоторые территории, имеющие статус местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, но имеющих природные условия, благоприятные с точки зрения возможностей адаптации мигрантов из севера.

Наряду с этим есть и другая немаловажная проблема – привлечение экономически активного трудоспособного населения из других регио-

нов страны для решения задач стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. Оптимальным вариантом могло быть и привлечение квалифицированных кадров из восточных областей Украины – такой опыт имелся в советский период.

Проблемы развития социальной сферы, повышения уровня и доступности образования и здравоохранения в первую очередь связаны с уровнем финансирования бюджетной сферы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а значит, от состояния налоговой базы. Как и проблема бедности, эта проблема решается на путях ускорения экономического развития. Одновременно, немалый вклад может внести ускоренное развитие инфраструктурного комплекса, включая телемедицину, иные формы экстренного информационного обеспечения. Очень хорошо зарекомендовали себя осуществляющие периодическую диспансеризацию мобильные бригады оперативного санитарно-эпидемиологического контроля и широкопрофильное медицинское обслуживание отдаленных поселков и бригад. Этот опыт должен широко распространяться и всемерно поддерживаться.

Проблемы коренного населения в существенной мере решаются установлением экологических режимов хозяйственной деятельности территорий их проживания и реализацией программ по внедрению новых технологий в переработку биологического сырья, что создаст условия устойчивого экономического и социального развития коренных северных народов и иных, связанных с традиционным образом жизни групп населения Севера на базе собственного ресурсного потенциала, обеспечит доступ к необходимым ресурсам, повысит рентабельность всех форм традиционного природопользования [9].

Позитивную роль сыграет и государственная помощь в стимулировании занятости и самозанятости, в том числе посредством освоения других сравнительно новых видов деятельности – охрана и воспроизводство биологических ресурсов, развитие экологического туризма на Севере. Однако этим требуемая система мер не исчерпывается. Приоритетами в политике поддержки коренного населения будут:

- дальнейшее развитие системы медицинского обеспечения, формирование эффективной мобильной системы предоставления медицинских услуг;
- совершенствование системы образования с учетом актуальных для коренного населения направлений;
- освоение в полном объеме комплекса тра-

диционных культурно-хозяйственных навыков, включая полноценное изучение родного языка;

- адаптация к рыночным условиям хозяйствования и образу жизни индустриального общества; возможности получения желающими полноценного образования в любом избранном направлении;

- создание условий рационального детского питания и обеспечения населения качественной питьевой водой;

- государственная поддержка восстановления систем встречного товарообмена и продвижения на рынок продукции традиционного природопользования;

- создание условий восстановления, стабилизации и повышения эффективности северного оленеводства как основы самообеспечения и самозанятости коренного населения, государственная поддержка других значимых форм традиционного природопользования;

- совершенствование правовых и экономических механизмов взаимодействия коренного населения и ресурсодобывающих компаний в решении экономических и экологических проблем на принципах партнерства;

- совершенствование механизмов выделения квотируемых биологических ресурсов на нужды собственного потребления и обеспечения жизнедеятельности;

- совершенствование форм адресной поддержки путем реализации федеральной и региональных программ экономического и социального развития коренного населения Севера.

Среди приоритетов государственной политики на Северо-Востоке РФ и на Крайнем Севере – обеспечение социальных стандартов, способных компенсировать дискомфортность природной среды и быть достаточно привлекательными для востребованных специалистов, без чего российский север с течением времени опустеет. Важное место в социальных стандартах как мерах социальной защиты населения занимает система «северных» льгот и компенсаций. В своем нынешнем переосмыслении она должна осуществлять компенсацию удорожания жизнедеятельности населения, вызванного внеэкономическими факторами природно-климатической дискомфортности. В соответствии с указанным целеполаганием, реформирование действующей системы льгот и компенсаций должно осуществляться на основе результатов районирования территорий Российской Федерации по критериям комфортности/дискомфортности жизнедеятельности населения. На их основе будет установлен перечень дискомфортных территорий страны, мера их природной

дискомфортности, определен круг лиц, в отношении которых реализуются названные государственные обязательства.

Основа механизма компенсации внеэкономического удорожания жизнедеятельности населения, вызванного факторами природной дискомфортности – компенсация разрыва трудовых доходов с минимальной потребительской корзиной. Ее расчет должен осуществляться на региональном уровне по общероссийской методике для муниципальных единиц, по которым осуществляется регулярное государственное статистическое наблюдение. В основе физического наполнения минимальной потребительской корзины – данные о природной дискомфортности муниципальных единиц, а также результаты их медико-биологической интерпретации с точки зрения адаптивных потребностей организма человека. Стоимостные параметры минимальных потребительских корзин должны периодически пересматриваться на основе данных статистического наблюдения динамики цен включаемых в корзину перечней товаров и услуг [10].

Таким образом, нам представляется, что с учетом складывающейся социально-экономической ситуации основными приоритетными направлениями деятельности целостной системы социальной защиты населения Северо-Востока РФ на ближайший период будут:

- недопущение дальнейшего падения уровня и качества жизни социально уязвимых групп населения (включая меры гарантированного социального обеспечения и обслуживания), поддержание оптимальных соотношений между доходами активной части населения и нетрудоспособных граждан;

- развитие системы социального обслуживания населения, ее законодательное и финансовое укрепление;

- разработка и обеспечение минимальных стандартов в области пенсий, социальных пособий, социального обеспечения;

- проведение реформирования пенсионной системы;

- осуществление приоритетных целевых федеральных социальных программ как главного средства обеспечения социальных гарантий инвалидам и детям, а также другим категориям населения, сбалансированных по финансовым и иным ресурсам на федеральном и региональном уровнях;

- развитие сферы платных услуг при сохранении их минимального гарантированного уровня, предоставляемого бесплатно;

- усиление адресности социальной поддержки, в первую очередь слабозащищенных групп населения с целью ограничения, а в последующем и резкого сокращения масштабов бедности;

- совершенствование принципов государственной социальной поддержки различных категорий и групп населения применительно к отдельным регионам на основе мониторинга социальных процессов;

- принятие всех законодательных и управленческих решений после обязательной экспертизы их возможного влияния на социально-экономическое положение населения России и Северо-Востока РФ;

- создание благоприятных условий для развития благотворительности и других форм общественной взаимопомощи.

В конечном счете, все меры по социальной защите населения должны быть сбалансированы по интересам различных социальных групп населения и политических сил, ресурсам и финансовым средствам, увязаны по срокам, ориентированы на одну цель – повышение благосостояния населения.

В перспективе система социальной защиты населения должна претерпеть определенные институциональные изменения с целью добиться соответствия настоящим и будущим потребностям населения с учетом интересов каждой социально-демографической группы, выступающей потребителем социальной помощи и услуг.

Список литературы

1. Толстых Г.В. Формирование и развитие системы социальной защиты на Крайнем Севере (1985-1990-е гг.) // Якутск, 1998 г. – С. 302
2. Бобков В.Н. Бедных больше на востоке //Труд – 1997, 27 мая
3. Акимов А.К. Социальная политика: региональный аспект. – Якутск, 1996.– С.43
4. Донской Ф.С. Социальная защита народов Севера в условиях перехода к рыночной экономике // Человек и Север.-материалы науч.-практич. конф.- Якутск, 1999. – 4.2-С.51-57
5. Толстых Г.В. Некоторые методологические аспекты исследования социальных проблем в контексте инновационного развития экономики Северо-Востока России // Материалы II научно-практической конференции «Проблемы формирования инновационной экономики региона» – г. Магадан 14 декабря 2011 г. – С. 189
6. Яковец Ю.В. Рыночные механизмы социального развития // Общество и экономика. – 1995 – № 10-11. – С.3-6.
7. Тонких Л. Адресная помощь совершенствуется // Социальное обеспечение. – 1997. – № 8. – С.7.
8. Тишин Е. Актуальные проблемы социального развития и пути их решения // Экономист. – 1997. – С. 28.
9. Донской Ф.С. Социальная защиты народов Севера в условиях перехода к рыночной экономике // Человек и Север. Материалы научно-практической конференции. – 12-13 окт. 1992. – Якутск, 1999. – Ч. 2. – С. 51.
10. Социально-трудовая сфера России в переходный период: реалии и перспективы // М.: Молодая гвардия, 1996 г. – С. 591

References

1. Tolstykh G. V. Formation and development of the social protection system in the far North (1985 to 1990-ies.) // Yakutsk, 1998, P. 302
2. Bobkov V. N. The poor in the East //Work -1997, may 27
3. Akimov A. K. Social policy: regional aspect.- Yakutsk, 1996.- p. 43
4. Don F. C. Social protection peoples of the North in the conditions of transition to market economy // Man and the North.-materials science.-practical. Conf.- Yakutsk, 1999.- 4.2-p. 51-57
5. Tolstykh G. V. Some methodological aspects of the study of social problems in the context of innovative development of economy of the North-East of Russia // Materials of II scientific-practical conference «problems of formation of innovative economy of the region» – Magadan on 14 December 2011, p. 189
6. Yakovets Y. V. Market mechanisms for social development // Society and economy. – 1995 - No. 10-11. – P. 3-6.
7. Tohkykh L. improving Targeted assistance // Social security. – 1997. - No. 8. – S. 7.
8. Tishin E. Actual problems of social development and ways of their solution // the Economist. – 1997. – S. 28.
9. Donskoy F. S. Social protection peoples of the North in the conditions of transition to market economy // Man and the North. Materials of scientific-practical conference. – 12-13 Oct. 1992. – Yakutsk, 1999. – Part 2. – P. 51.
10. Socio-labour sphere of Russia in transition: realities and perspectives // M.: Young guard, 1996 – p. 591