

УДК 316.27

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (на примере Кемеровской области)
В. Ю. Чигаева**

**THE CURRENT STATE OF SOCIAL SAFETY AT REGIONAL LEVEL
(for example in the Kemerovo region)
V. Y. Chigaeva**

В статье представлен анализ современного состояния социальной безопасности в регионах Российской Федерации (в том числе в Кемеровской области), рассмотрен эволюционный аспект развития политики государства в отношении регионов, затрагиваются проблемы обеспечения социальной безопасности на региональном уровне и, в частности, вопросы качества её обеспечения в регионах (на примере Кемеровской области), представлены рекомендации о путях решения проблем.

In article the analysis of a current state of social safety in regions of the Russian Federation is presented (including, in the Kemerovo region), is considered evolutionary aspect of development of a policy of the state concerning regions, are mentioned problems of maintenance of social safety at regional level, and in particular, questions of quality of its maintenance in regions (for example of the Kemerovo region), are presented the recommendations about the ways of the decision of problems.

Ключевые слова: государственная политика регионального развития, социальные проблемы, социальная безопасность, модернизация обеспечения социальной безопасности в регионах.

Keywords: state policy of regional development, social problems, social safety, modernization of maintenance of social safety in regions.

Происходящая в последние годы в России радикальная смена государственной и социальной политики в основных сферах её жизнедеятельности – экономической, социальной, идеологической, военной, федеративных и межгосударственных отношений – привела к фактическому разрушению важных элементов системы национальной безопасности. Эти процессы сопровождаются нарастанием социальной напряжённости, которая приводит к конфликтам, в том числе и массовым, что вплотную подводит к проблеме социальной безопасности России. Обеспечение социальной безопасности является важнейшей функцией любого государства, начиная с момента его возникновения. Более того, необходимость государственной защиты выступает одной из побудительных причин его создания. Россия не является исключением в этом плане.

Изначально федеральная политика России в отношении регионов строилась на платформе выравнивания социально-экономического развития регионов. В советский период регионы рассматривались как совокупность географически сопряжённых производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики, её динамичный рост. В силу этого, региональное развитие страны осуществлялось как плановое размещение на территории производительных сил. Исходя из этого, по территории распределялось население, устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий, а также определялся правовой статус последних (1920 – 30-е годы – подъём отсталых окраин, в 1930-е и начале 1940-х годов – создание второй металлургической базы и заводов-дублёров на Урале и в Сибири, в 1950 – 70-е годы – ускоренное развитие восточных районов, в

1960 – 80-е годы – формирование крупных территориально-производственных комплексов). В конце 1990-х – начале 2000-х годов государственная политика регионального развития, основанная на целях и принципах предыдущего этапа развития страны, себя фактически исчерпала, а унаследованная Россией от Советского Союза региональная организация вступила в период масштабной перестройки.

Основными процессами, трансформировавшими экономические и пространственные системы регионов Российской Федерации на протяжении последних 15 – 20 лет были: формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР; демонтаж административно-плановой экономики и переход к рыночной экономике; открытие национальной экономики для внешнего рынка; изменения государственного устройства, в том числе административных и бюджетных отношений центра и регионов; новая регионализация России, в ходе которой появляются новые регионы как культурные и социально-экономические образования, выстраиваемые на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ; следующий этап урбанизации, когда городской образ жизни, развитие инфраструктур и пространственной организации городов определяются не столько промышленно-технологическими требованиями, сколько требованиями современной и дружественной человеку среды жизни [2].

Данные процессы привели к возникновению целого комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем, отразившихся на устойчивости социально-экономической ситуации в отдельных российских территориях и в целом всей региональной организации страны. В настоящее время в Российской Федерации достаточно сильны

дезинтеграционные процессы, сохраняются изоляционистские и сепаратистские тенденции. Часть субъектов Российской Федерации оказались не в состоянии обеспечить конкурентоспособность собственного хозяйства даже в масштабах страны (монопрофильные поселения, военные городки, закрытые административно-территориальные образования и т. д.). К 2004 году 10 – 12 субъектов Федерации обеспечили более 50 % ВВП страны. В них сосредоточились основные инвестиции и ресурсы страны, а этот разрыв в социально-экономической ситуации стал основным социальным противоречием, порождающим политические конфликты. Массовые социальные конфликты и коллективные трудовые споры постепенно начинают проявляться во многих сферах общественной жизни. Особенно эти проблемы актуальны сегодня, в условиях кризиса. В свою очередь, это повышает роль и ответственность региональных властей за решение вопросов национальной безопасности, в том числе такого важного элемента её структуры, как социальная безопасность. Это вызвало необходимость формирования специальной государственной политики регионального развития и принятия Концепции «Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации», подготовленной в соответствии с приоритетами деятельности Правительства Российской Федерации, а также стратегий социальной безопасности регионального масштаба (в частности, такого документа, как «Стратегия социальной безопасности Кемеровской области».

Масштабная актуализация проблем социальной безопасности в России рубежа XX–XXI веков со всей остротой потребовала решения целого ряда вопросов методологического, теоретического обеспечения исследований защищённости человека и социума в новых социально-исторических условиях. Кроме того, данная проблематика оказалась в центре внимания специалистов-практиков и теоретиков в силу радикального изменения общего контекста рассмотрения и решения проблем безопасности, теоретико-методологических оснований их изучения и решения.

Социальная безопасность населения региона – это ещё весьма слабо изученное направление разработки проблемы национальной безопасности. Тем не менее отдельные региональные аспекты социальной безопасности уже проанализированы в работах С. Кирдиной, Л. Хахулиной, Е. Холостовой и ряда других исследователей XX – XXI века. Анализ проблем собственно социальной безопасности в современной отечественной социологии дифференцируется в основном в двух направлениях, обусловленных доминирующими трактовками содержания понятия «социальное»: 1) как общественного, 2) как сферы социально-бытового в общественной жизни.

Соответственно, понятие «социальная безопасность» трактуется чаще именно в русле этих двух трактовок категории «социальное», определяя адекватные им стратегии анализа и содержание изучаемой тематики. При этом в узкоспециальном, профильном плане категория «социальное» в последние

два-три десятилетия оказалась насыщенной значительным разнообразием интерпретаций.

Исследователями также были выявлены существенные характеристики обеспечения социальной безопасности как социального феномена (в том числе в Сибирском регионе):

во-первых, результаты оценки уровня безопасности и наличных угроз ей носят элемент субъективности;

во-вторых, определение безопасности и угроз ей не бывает безотносительным, оно вытекает из социальных, социально-экономических и иных основ государства, его политической системы, расстановки социальных, политических сил и т. п.;

в-третьих, безопасность граждан, общества, государства должна обеспечиваться на огромном количестве направлений, в связи с чем неизбежно встает проблема определения приоритетов;

в-четвертых, исторически сложившийся подход к обеспечению безопасности государства во многом опирается на сакральность последнего, на наличие образа врага [1; 4].

Среди многочисленных аспектов изучения социальной безопасности на передний план постепенно выступает изучение процесса модернизации обеспечения безопасности населения региона. В связи с этим поднимаются вопросы исследования специфики основных направлений и основных путей обновления системы обеспечения социальной безопасности населения региона; вопросы о факторах и условиях, детерминирующих необходимость модернизации региональной системы социальной безопасности в конкретно взятом регионе; вопросы структуры социальной безопасности региона и эффективности функционирования её элементов; вопросы динамики изменения системы социальной безопасности региона и др.

Все чаще исследователями и очевидцами поднимаются проблемы рисков обеспечения социальной безопасности, содержания массового сознания и информированности населения региона о проблемах социальной безопасности в регионе и её влияния на обеспеченность безопасности. На передний план как всегда выдвигаются угрозы в социально-бытовой сфере.

Механизм регулирования деятельности регионов и контроля за соблюдением их интересов на федеральном уровне осуществляется через институт «обращений и жалоб населения». На их основании высшие органы управления судят об эффективности региональных руководителей разного уровня: выборных и назначаемых. Чем более развит этот механизм, чем шире возможности населения выражать свои жалобы, чем лучше отлажены их учёт и контроль за их рассмотрением, тем эффективнее могут быть осуществляемые в обществе преобразования. Органами, осуществляющими обратную связь в виде лоббирования интересов соответствующих регионов в органах центрального управления, являются землячества.

Социальная безопасность населения региона зависит не только от дееспособности учреждений Главного управления МЧС России (в том числе по

Кемеровской области), но функционирования и развития учреждений социальной сферы и управления, общественных институтов, от информированности, культуры социального мышления и действий широких слоёв населения, а также региональной элиты. Защита безопасности личности, населения региона, устойчивого его развития в соответствии с общесоциальными закономерностями комплексного воспроизводства его жизни органично связана с защищённостью учреждений социальной сферы, общественных институтов, ответственных за национально-региональное и общественно-государственное развитие региона. В этой связи осуществляется достаточно активное взаимодействие государственных органов, общественности, «третьего сектора» и деловых кругов регионов [1].

Подходя к практическому аспекту проблемы обеспечения социальной безопасности на региональном уровне, постараемся рассмотреть специфику её обеспечения в Сибирском регионе, и в частности в Кемеровской области.

Прежде всего необходимо отметить, что основы социальной безопасности заложены в самом уставе Кемеровской области, главе 2 «Защита и реализация прав и свобод человека и гражданина в Кемеровской области», статьях 13 – 30 [5]. В частности, ст. 13 гарантирует равенство прав и свобод граждан области вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного и социального положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и др., а ст. 14 свидетельствует о наличии должностного лица, отвечающего за соблюдение прав и свобод человека в Кемеровской области – уполномоченного по правам человека в Кемеровской области. Помимо основных социальных прав и свобод: на судебную защиту, на труд и отдых, избирательных прав, на свободу вероисповедания и т. д., в уставе подчёркивается и собственно социальная направленность. Она выражается в гарантированности права на социальную защиту (ст. 19), на образование (ст. 20), на охрану здоровья (ст. 21), гарантия прав в сфере семейных отношений (ст. 22). Каковы же проблемы обеспечения социальной безопасности в регионе и что делается для её реализации на практике?

Во-первых, в бюджете Кемеровской области ещё в 2009 году создан специальный финансовый резерв, так называемая «подушка безопасности», который обеспечивает безусловное исполнение социально-значимых обязательств в случае ухудшения ситуации в экономике региона и страны в целом. На 2009 г. он составил 16,5 млрд рублей.

Также, учитывая специфику региона, развитие в нём угольной отрасли и необходимость её реструктуризации, ряд мероприятий был проведён в этом направлении. В частности, ещё в конце 90-х годов XX века, когда была проведена первая реструктуризация, тогда она не была подкреплена адекватными механизмами социальной защиты и создания новых рабочих мест, что негативно отразилось на уровне жизни высвобождаемых работников, на социально-

экономическом положении шахтёрских городов и посёлков. Поэтому дальнейший процесс реструктуризации необходимо было в социальном плане скорректировать и сбалансировать. С этой целью, во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 1997 г. «О совершенствовании управления угольной промышленностью» приказами министра топлива и энергетики были созданы государственные учреждения – по координации программ местного развития и решению социальных проблем, вызванных реструктуризацией предприятий угольной промышленности (ГУ «Соцуголь») и по вопросам реорганизации и ликвидации нерентабельных шахт и разрезов («ГУРШ»). Государственному учреждению «Соцуголь» были определены следующие основные уставные задачи по организации и координации работ, связанных с финансированием за счет средств государственной поддержки угольной промышленности:

- формирования и реализации программ местного развития и обеспечения занятости для шахтёрских городов и поселков;

- выплат выходных пособий и компенсаций высвобождаемым работникам ликвидируемых шахт и разрезов, подразделений ВГСЧ, угледобывающих компаний, шахтостроительных и вспомогательных организаций, а также работникам действующих (не ликвидируемых) шахт и разрезов, действующих вспомогательных организаций, уволенным в связи с сокращением численности и штата;

- обеспечения бесплатным (пайковым) углем для бытовых нужд пенсионеров, не работающих на шахтах, разрезах и в подразделениях ВГСЧ, пенсии которым назначены в связи с работой на шахтах, разрезах и подразделениях ВГСЧ; инвалидов труда, инвалидов по общему заболеванию, не работающих на шахтах, разрезах и в подразделениях ВГСЧ, если они пользовались правом получения пайкового угля до наступления инвалидности; семей погибших (умерших) работников шахт, разрезов и подразделений ВГСЧ, если жена (муж), родители, дети и другие нетрудоспособные члены семей этих работников получают пенсию по случаю потери кормильца; вдов (вдовцов) бывших работников шахт, разрезов и подразделений ВГСЧ;

- погашения задолженности по заработной плате (включая компенсацию за неиспользованный отпуск) с соответствующими начислениями во внебюджетные фонды работникам, высвобождаемым в связи с ликвидацией шахт и разрезов, подразделений ВГСЧ, угледобывающих компаний, шахтостроительных и вспомогательных организаций, а также работникам этих организаций в связи с выходом на пенсию по возрасту и инвалидности;

- возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (выплаты сумм возмещения вреда в соответствии с законодательством Российской Федерации или отраслевыми тарифными соглашениями, организационно-технические расходы): на ликвидируемых и ликвидированных

шахтах и разрезах угольной (сланцевой) промышленности; по решению Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов – работникам ликвидируемых и ликвидированных подразделений ВГСЧ и угледобывающих компаний, шахтостроительных, а также ликвидируемых вспомогательных организаций;

- реализации отраслевого тарифного соглашения на предприятиях и в организациях угольной промышленности, шахтного строительства и в подразделениях ВГСЧ (по перечню расходов, определяемому Министерством энергетики Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и с участием отраслевого профсоюза), а также дополнительное пенсионное обеспечение работников, имеющих право выхода на пенсию и стаж работы не менее 10 лет на шахтах и разрезах, в угледобывающих компаниях, подразделениях ВГСЧ, шахтостроительных организациях и увольняемых на пенсию в период ликвидации указанных организаций.

Период реструктуризации угольной промышленности России после создания ГУ «Соцуголь» по характеру решения крупных социально-экономических задач можно обозначить как социально ориентированный этап. На этом этапе реструктуризации, в целях решения уставных задач ГУ «Соцуголь», был разработан комплекс организационно-экономических механизмов социальной защиты и обеспечения занятости работников угольной промышленности. Реализация этих механизмов осуществлялась в следующих основных направлениях:

- обеспечение социальных гарантий работникам действующих и ликвидируемых угольных предприятий;

- перевод высвобожденных работников ликвидируемых организаций на перспективные действующие предприятия отрасли и объекты социальной инфраструктуры в связи с их муниципализацией;

- внедрение стимулирующих факторов с целью ротации кадров – назначение негосударственных пенсий бывшим работникам отрасли; взаимодействие отраслевых управленческих структур с региональными и муниципальными органами Минтруда России по вопросам занятости населения;

- совершенствование форм и методов профессиональной переподготовки работников угольной промышленности в соответствии с требованиями рынка труда;

- формирование и реализация «Программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков»;

- развитие социального партнерства в обеспечении социальной защиты работников угольной промышленности и др.

В качестве мер социальной поддержки были реализованы выплаты выходных пособий и других компенсаций, обеспечение бесплатным (пайковым) углем пенсионеров и других лиц, имеющих право на его получение и др. Большое значение для социальной защиты высвобождаемых работников угольной отрасли имело введение негосударственного пенси-

онного обеспечения (ещё с 1994 г.). В настоящее время дополнительную пенсию получают более 100 тыс. человек. Объёмы средств государственной поддержки на социальную защиту за период 1998 – 2002 гг. по основным направлениям изменялись в зависимости от значимости социальных проблем. В период 1998 – 2000 гг. основная доля средств государственной поддержки приходилась на погашение задолженности по заработной плате. Начиная с 2001 г., основная доля расходов по социальной защите была переориентирована на обеспечение бесплатным (пайковым) углем, удельный вес которого возрос в связи с увеличением численности лиц, получающих его, а также ростом цены бытового топлива. В настоящее время получают бесплатный (пайковый) уголь свыше 115 тыс. человек. Для решения проблемы занятости высвобожденных работников в шахтерских городах в период 1998 – 2002 гг. осуществлялся мониторинг рынков труда в углепромышленных регионах, его результаты являются исходной базой при принятии решений о трудоустройстве работников ликвидируемых организаций. Также для её решения создавались новые рабочие места на созданных углепромышленных муниципальных образованиях, созданных с долевым участием средств государственной поддержки. За счёт этого в Кемеровской области к 2002 году было создано 7,8 тыс. рабочих мест. Помимо указанных мероприятий, была организована государственная поддержка, связанная с предоставлением адресных субсидий на организацию предпринимательской деятельности. Для повышения эффективности проведения мероприятий по развитию региона в качестве основного метода было принято стратегическое планирование, которое позволило создать условия для перспективного развития, принимать текущие решения с учётом стратегических целей [3].

Все вышеуказанные мероприятия можно смело перенести в нашу сегодняшнюю действительность. Вновь в условиях мирового кризиса были мобилизованы все возможные ресурсы, чтобы не допустить удручающего темпа роста безработицы, в частности, в угольной промышленности вновь проводятся мероприятия по переквалификации, переобучению лиц, потерявших место работы. В этом проекте задействован Кемеровский государственный университет и различные кадровые агентства Кемеровской области. Ведётся активная поддержка частного предпринимательства в плане предоставления субсидий на открытие своего дела. Проводятся и многие другие мероприятия по поддержке и защите жителей области.

Наряду с остальными регионами Российской Федерации, в Кемеровской области активно реализуются национальные проекты: «Здоровье», «Образование», «Жильё», «АПК» и др. Ведётся строительство новых медицинских учреждений, завозится новое оборудование, повышена заработная плата медицинских работников. Активно проводится интернетизация школ и различных образовательных учреждений, повышена заработная плата работников образования и т. д. Введены сотни тысяч квадратных метров жилья в эксплуатацию, обеспечено

льготным жильём большое количество молодых семей, семей работников сфер образования, здравоохранения, угольной промышленности и т. д. [7]. Активно стимулируется демографическая ситуация в регионе (выплаты материнского капитала, предоставления субсидий, льготных кредитов). Даются льготные кредиты на поддержку фермерских хозяйств. Однако имеется и обратная сторона всех этих мероприятий [7]. В частности, строительство новых медицинских учреждений не всегда оправдано и рентабельно, всё чаще поднимаются вопросы по отмыванию средств и об откатах. Новое оборудование долго простаивает без использования в связи с нехваткой обученных специалистов для работы на нём. Незначительное повышение заработных плат съела инфляция. А жильё не всегда бывает достойного качества. Часто не соблюдаются правила введения в эксплуатацию, используются некачественные материалы. В связи с этим, встают вопросы доверия к власти, пересмотра организационных основ [6]. Среди приоритетных вопросов социального развития Кемеровской области, требующих решения в среднесрочной перспективе, на передний план выступают:

- высокая смертность населения, в первую очередь, вследствие значительного накопленного экологического ущерба;
- прогнозируемое снижение доли трудоспособного населения;
- проблема дисбаланса подготовки специалистов в образовательных учреждениях и потребностей работодателей;
- нехватка мощностей дошкольных образовательных учреждений [8].

Таким образом, отдельные социально-экономические достижения страны не являются достаточными для обеспечения социальной безопасности населения региона без соответствующего влияния факторов функционально-организационного, информационного, коммуникационного и общественно-гражданского уровней организации жизни социума, в связи с чем для поддержания социальной безопасности в регионе необходимо, чтобы её составляющие элементы, её подсистемы всех уровней находились в динамическом равновесии и оптимальном взаимодействии.

В качестве повышения эффективности развития регионов предлагаются следующие направления модернизации региональной системы социальной безопасности:

- совершенствование организационно-институциональных основ обеспечения социальной безопасности населения;
- оптимизация подготовки жителей к решению проблем социальной безопасности, повышению уровня их информированности и активности участия в формировании системы гражданского обеспечения безопасности социального развития региона;

- учет специфики обеспечения социальной безопасности сельских и городских районов региона различных типов поселений;

- необходимо создание модернизированной государственной системы обеспечения социальной безопасности населения в регионе на основе Главного управления МЧС России. Приоритетом в ее деятельности должна быть защита безопасности первичного социального субъекта – человека, его жизни, здоровья, имущества, прав и свобод как важнейшего условия полноценной жизнедеятельности личности и безопасного развития государства и общества.

Стратегическую роль в усилении безопасности населения региона играет система мер по сохранению и совершенствованию социальных институтов, обеспечивающих воспроизводство условий его полноценного жизнеосуществления. Принципиальное значение имеет организация гражданской системы обеспечения социальной безопасности населения региона, активизация самозащитных действий жителей, повышения уровня их информированности о проблемах социальной безопасности региона.

Литература

1. Белоусов, В. Н. Основные направления модернизации региональной системы обеспечения социальной безопасности населения в России рубежа XX – XXI веков: по материалам социологических исследований в Алтайском крае 1997 – 2004 гг. / В. Н. Белоусов: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. – Барнаул, 2005. – 239 с. – РГБ ОД, 61:05-22/504 // URL: www.vipdisser.com.
2. Решение социальных проблем реструктуризации угольной отрасли России и задачи ГУ «СОЦУГОЛЬ» на современном этапе. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: www.sotsugol.ru.
3. Социальный атлас российских регионов. Режим доступа: URL: http://oficery.ru/nacionalnaya_bezopasnost/sotsialnaya_bezopasnost.
4. Устав Кемеровской области // Официальный сайт Совета народных депутатов Кемеровской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: www.sndko.ru.
5. Официальный сайт Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: www.rost.ru.
6. Кузбасс занимает второе место в Сибири по объему введенного за полгода жилья. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.ako.ru/press/mess/text/doktrina/prog_rus.do с.
7. Программа социально-экономического развития Кемеровской области до 2012 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://www.ako.ru/press/mess/text/doktrina/prog_rus.do с.