



УДК 3231470.3251

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ****Л.С. ПОЛОВНЕВА***Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет**e-mail: LPolovneva@bsu.edu.ru*

На примере Белгородской области показывается ключевая роль органов власти субъектов РФ в формировании и реализации стратегий, программ социальной политики. Анализируются основные социальные проблемы региона и пути их решения.

Ключевые слова: социальная политика, региональная политика, Белгородская область, стратегия социально-экономического развития, качество жизни населения, индекс развития человеческого потенциала.

Основным механизмом социально-ориентированного государства является его социальная политика, которая должна быть направлена на достижение целей и результатов, связанных с улучшением материального благосостояния, повышение качества жизни населения и достижение общественно-политической стабильности.

В структуре социальной политики современной России имеются три уровня: федеральный, региональный и муниципальный. Все три уровня находятся в непрерывном взаимодействии, взаимообусловлены и составляют неразрывное единство. В первой половине 90-х годов в России произошла децентрализация социальной политики. На федеральном уровне формировались стратегия и идеология социальной политики, решались законодательные вопросы, а на региональном уровне разрабатывались конкретные формы и методы решения основных проблем развития социальной сферы. Региональные органы государственной власти были призваны не только реализовать социальную политику в пределах своих территориальных образований, но и формировать стратегию и тактику проведения социальных реформ на своей территории<sup>1</sup>.

К началу нового столетия вектор политического и социального развития изменился, и обозначились новые тенденции политики централизации, направленной на аккумуляцию федеральным Центром административных, политических, финансовых и экономических ресурсов. Государством были предприняты усилия, направленные на восстановление утраченных позиций в управлении социальными процессами.

Анализируя ситуацию, складывающуюся в социальной политике регионов, можно отметить, что в новых условиях федеральный центр передал ряд социальных функций на региональный уровень, сокращая при этом доходную базу региональных бюджетов. В 2000 году распределение бюджетных доходов между центром и регионами составляло 50/50, в 2007 году — 65/35, а в 2011 году — 51/49<sup>2</sup>.

Формирование социальной политики на уровне региона — достаточно новое явление в России, поскольку до начала рыночных реформ регион не являлся самостоятельным субъектом региональной политики: ранее на уровне региона осуществлялась реализация социальной политики по правилам, сформированным Центром. В настоящее время органы государственной власти субъекта РФ становятся главным актором социальной политики в регионе, играют ключевую роль в формировании и реализации стратегий, концепций, программ социально-экономического развития, закреплении полномочий в социальной сфере.

В Белгородской области в 2010 году была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 г.», главной целью которой являлось улучшение качества жизни населения области<sup>3</sup>. Основные приоритеты

<sup>1</sup> Шмаков В.С., Вавилина Н.Д., Дунаев В.Ю. Социальная политика: модели и стратегии. Новосибирск, 2007. С. 211.

<sup>2</sup> Тавокин Е.П. Социальная политика. М., 2013. С. 57.

<sup>3</sup> Постановление правительства Белгородской области «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» от 25 января 2010 г. № 27-пп // Губернатор и правительство Белгородской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.belregion.ru/strat\\_ser](http://www.belregion.ru/strat_ser)



развития региона в долгосрочной перспективе — безопасность жизни, экономическая успешность и духовное благополучие жителей Белгородчины.

Рассмотрим статистические данные, позволяющие оценить качество жизни населения в Российской Федерации в целом и Белгородской области в частности. Основным показателем качества жизни населения является реальный денежный доход населения. В декабре 2012 года в РФ среднедушевой денежный доход населения составил 34993 руб., а в области — 30191,8 руб. Удельный вес численности населения Белгородской области с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составил 8,6%. В регионе средний размер пенсий — 7919,5 руб., стипендий — 1200 руб<sup>4</sup>.

В последние годы в нашем регионе наблюдалась положительная динамика демографических процессов — увеличались показатели рождаемости и миграционного прироста, стабилизировалась смертность. На 1 января 1990 года численность населения Белгородской области составила 1387,5 тыс. человек, на 1 января 2000 года — 1501,7 тыс. человек, а на 1 января 2013 года — 1 млн. 541 тыс. 300 человек<sup>5</sup>. Таким образом, численность населения нашего региона за период с 1990 года по 2013 год увеличилась на 153800 человек. На 1 января 1991 года по численности населения Белгородская область занимала 39-е место среди субъектов Российской Федерации, а на 1 января 2010 года — 29 место.

На протяжении нескольких лет в Белгородской области сохранялась положительная тенденция роста рождаемости. Это положительное явление связано с мерами социальной поддержки молодых семей, которые реализуются на федеральном и региональном уровнях. По предварительным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области, число родившихся в 2012 году в регионе составило 17 913 детей и по сравнению с 2011 годом увеличилось на 933 ребенка или на 5,5%<sup>6</sup>. Улучшение социально-демографических показателей Белгородской области характеризуется долей увеличения рождения вторых и последующих детей в общем количестве новорожденных, ведь именно рождение второго и последующего ребенка в семье, дает обществу стабилизацию численности населения и возможность дальнейшего его развития. Однако, наметившийся рост числа родившихся не смог переломить тенденцию убыли населения, так как масштабы смертности населения остаются стабильно высокими, превышающими рождаемость. В целом по области за 2012 год число умерших превысило число родившихся в 1,2 раза (против 1,3 раза в 2011 году)<sup>7</sup>.

Вместе с тем, в Белгородской области наблюдается замена естественной убыли населения миграционным приростом. В основном люди приезжают из стран СНГ (Украина, Узбекистан, Молдова) и субъектов РФ. В 2008 году в Белгородской области обосновалось на постоянное местожительство более 13 тыс. мигрантов. В 2009 году численность граждан СНГ, осуществляющих трудовую деятельность в области, составляла 11384 человека, в 2010 году — 6393 человека. В 2012 году миграционный прирост населения составил по области 8591 человек, что на 241 человека, или на 2,9% больше, чем в 2011 году. Миграционный прирост полностью компенсировал естественные потери населения и превысил их в 2,4 раза<sup>8</sup>.

Как отмечают специалисты, удовлетворение потребности в рабочей силе за счет трудовых мигрантов может иметь неблагоприятные последствия. Одними из них являются приток неквалифицированной рабочей силы, область использования которой сильно ограничена, а так же обострение проблем социально-культурной адаптации мигрантов. Дирек-

<sup>4</sup> Официальная статистика. Население. Уровень жизни // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/level/index.html](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/index.html)

<sup>5</sup> Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности Правительства Белгородской области в 2012 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.savchenko.ru/article/2455.html>

<sup>6</sup> Официальная статистика. Население. Демографическая ситуация Белгородской области в 2012 году: // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://belg.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/belg/resources/591cc5804c551a64816cad052efb10e3/Demo+12-12%28%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%29.htm](http://belg.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/belg/resources/591cc5804c551a64816cad052efb10e3/Demo+12-12%28%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%29.htm)

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Там же.



тор Института демографических исследований И. Белобородов сообщил, что сохранение ориентации на решение демографической проблемы замещением русского населения мигрантами «может привести к радикальным переменам в этнической структуре страны»: к 2080 году до 70% населения РФ могут составить мигранты или дети мигрантов<sup>9</sup>.

В Российской Федерации, в том числе и в Белгородской области, остро стоит проблема сокращения численности сельского населения. По итогам переписи 2010 года исчезли из карты РФ 8,5 тыс. сел и деревень, 19 тыс. числятся, но пустуют. По итогам переписи населения на Белгородчине было установлено, что за полтора десятилетия 69 сёл остались полностью без жителей, ещё в 130 население не превышает 10 человек. За последние годы в Белгородской области более сотни малокомплектных сельских школ были закрыты. Число работающих в сельском хозяйстве уменьшилось в 2,5 раза<sup>10</sup>. Сегодня господдержка села составляет всего 1% от ВВП вместо необходимых 10%.

В нашей стране остро стоит проблема старения населения. Согласно международным критериям население считается старым, если доля людей в возрасте 65 лет и старше от общей численности населения превышает 7%. В настоящее время почти каждый восьмой россиянин (30,7 млн. человек) находится в таком возрасте. В феврале 2013 года численность экономически активного населения РФ в возрасте 15-72 лет составила 75,3 млн. человек, или около 53% от общей численности населения страны<sup>11</sup>. В 2012 году численность экономически активного населения Белгородской области в возрасте 15-72 лет составила 787,7 тыс. человек или около 65,6 % от общей численности населения региона<sup>12</sup>.

В Белгородской области в целях повышения эффективности работы по снижению безработицы была разработана Программа содействия занятости населения за счёт более эффективного использования средств, выделяемых из федерального бюджета. В соответствии с программой ОКУ «Областной центр занятости населения» реализует мероприятия, направленные на снижение напряжённости на рынке труда. В 2011 году в соответствии с программой занятости населения Белгородской области было создано более 17 тыс. новых рабочих мест. Это важнейший показатель, отражающий, с одной стороны, самочувствие экономики и инвестиционную привлекательность региона, а с другой — эффективность региональной политики в вопросах занятости населения. В 2012 году в Белгородской области общая численность зарегистрированных безработных снизилась на 36%.

В нашем регионе эффективно решается жилищная проблема. В Белгородской области реализуется федеральная целевая программа «Свой дом», целью которой является создание организационных, правовых и финансовых предпосылок для ускоренного решения жилищной проблемы и обеспечение граждан доступным жильем.

В Белгородской области принимаются различные программы поддержки молодых семей. В 2010 году в Белгородской области стартовала программа строительства индивидуального жилья для молодых семей, имеющих не менее двух детей. В соответствии с этой программой готовый дом предоставляется застройщикам в кредит сроком на 25 лет под 3 % годовых. При рождении каждого последующего ребёнка предусматривается погашение 1/3 кредита.

В целях государственной поддержки в решении жилищной проблемы молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, правительство утвердило долгосрочную целевую программу «Обеспечение жильем молодых семей Белгородской области на 2011—2015 годы»<sup>13</sup>. Механизм предоставления молодым семьям социальных вы-

<sup>9</sup> Поляков В. Очень краткие итоги // Слово коммуниста. 2012. № 18 (857) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id\\_product=5865&id\\_parent=343](http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id_product=5865&id_parent=343)

<sup>10</sup> В Белгородской области под оптимистические рассуждения власти вымерло 19 сёл // Слово коммуниста. 2012. № 5 (844) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id\\_product=5471&id\\_parent=330](http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id_product=5471&id_parent=330)

<sup>11</sup> Официальная статистика. Население. Демография // Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#)

<sup>12</sup> Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности правительства Белгородской области в 2012 году.

<sup>13</sup> Постановление правительства Белгородской области «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей Белгородской области на 2011 - 2015 годы» от 25 апреля 2011 г. № 166-шп [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/26339705>



плат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства, а также использования таких выплат регулируется нормативным правовым актом, принятым в регионе<sup>14</sup>.

В Белгородской области приоритетным направлением является индивидуальное жилищное строительство. За период с 1990 года по 2010 год объемы индивидуального жилищного строительства в области увеличились в пятнадцать раз. В 1990 году в регионе было введено 57 тыс. кв. м., а в 2010 году — 855 тыс. кв. м<sup>15</sup>. По объемам индивидуального строительства область заняла шестое место в стране.

Кооператив «Свой дом» предлагает различные программы помощи молодым семьям и выделяет займы для осуществления строительства. В настоящее время более 1,5 тыс. семей смогли улучшить свои жилищные условия путем льготного приобретения или строительства жилья через кооператив «Свой дом»<sup>16</sup>.

Еще один стимул для молодых семей, испытывающих трудности с жильем, — использование материнского капитала. В 2011 году Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации (ГУ) по Белгородской области было принято 3100 заявлений от граждан на использование материнского капитала для погашения обязательств по ипотечным кредитам на сумму 931,7 млн. рублей<sup>17</sup>. В 2012 году на финансирование строительства или приобретение жилья направлено 1,8 млрд. рублей средств родовых сертификатов. Таким образом, социальная поддержка молодых семей осуществляется в условиях реализации различных целевых программ, сбалансированной демографической и семейной политики, реализуемой в Белгородской области.

В течение нескольких лет в регионе реализуются программы по строительству жилья, ипотечному кредитованию, обеспечению жилой площадью социально незащищенных категорий населения. В Белгородской области в 2004—2005 годах по программе «Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» было выделено 183 квартиры стоимостью 56,2 млн. руб., в том числе, за счет областного бюджета 170 квартир стоимостью 50,5 млн. руб., в 2006 году выделено 83 квартиры стоимостью 40 млн. руб., из них 35 млн. руб. — за счет средств областного бюджета, в 2011 году было выделено 258 квартир. В 2011 году в Белгородской области 1978 ветеранов и участников Великой Отечественной войны в соответствии с федеральной программой улучшили свои жилищные условия, на что было выделено почти 2 млрд. руб. из федерального бюджета<sup>18</sup>.

В целом, в 90-е гг. XX века в Белгородской области было введено 717 тыс. кв. м. жилья, в 2000-м году — 703 тыс. кв. м., в 2010 году — 1 млн. 100 тыс. кв. м. Россия в 2000 году продемонстрировала объем вводимого жилья 49% к уровню 1990-го года, то есть в 2 раза меньше. Существенный подъем произошел в 2010 году, страна фактически вышла на уровень 1990-го года. В Белгородской области за 20 лет объемы строительства увеличились более чем в полтора раза. В 2012 году были введены в эксплуатацию 1 млн. 215 тыс. кв. м. жилья или почти 0,8 кв. м. на жителя области, в том числе более миллиона — индивидуального. Новоселье справили свыше 11 тыс. семей, из них почти 8 тыс. — в собственных домах, что на 1,5 тысячи больше, чем в 2011 году. Белгородская область по объему введенного жилья на 1000 человек заняла 3-е место в Центральном федеральном округе<sup>19</sup>. Таким образом, в Белгородской области эффективно решается жилищная проблема.

<sup>14</sup> Порядок предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования. Программа молодая семья 2011-2015. Белгородская область [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.programma-molodaya-semya.ru/region/1212/1216.html>

<sup>15</sup> Стенограмма выступления губернатора Белгородской области Е.С. Савченко на заседании областной Думы с ежегодным отчетом об итогах социально-экономического развития Белгородской области в 2010 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.savchenko.ru/article/558.html>

<sup>16</sup> Демографическая и семейная политика [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.belzdrav.ru/menu.php?cid=51>

<sup>17</sup> Постановление правительства Белгородской области «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей Белгородской области на 2011 - 2015 годы»...

<sup>18</sup> Приоритетные национальные проекты: Белгородская область. Белгород, 2006. С. 26; Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности правительства Белгородской области в 2011 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://savchenko.ru/article/2057.html>

<sup>19</sup> Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности Правительства Белгородской области в 2012 году.



Бюджетные расходы на финансирование социальной сферы, включая капитальные вложения, в 2012 году составили почти 44 млрд. руб. и увеличились на 10%, а доля их в общих расходах бюджета составила почти 60%<sup>20</sup>. В 2011 году объём финансирования образования в Белгородской области составил 17 млрд. 600 млн. руб. и увеличился за год на 22 %<sup>21</sup>.

В Белгородской области реализуется национальная общеобразовательная инициатива «Наша новая школа» по следующим направлениям: обновление образовательных стандартов, система поддержки талантливой молодёжи, развитие учительского потенциала, современная школьная инфраструктура, здоровье школьника. Новая инициатива предлагает поддерживать талантливых детей. С 2006 года в Белгородской области действует программа «Одарённые дети». За это время персональную помощь получили около 750 школьников, сумма выплат составила 14,5 млн. руб. Реализация проекта «Модернизация систем общего образования» позволила улучшить материально-техническую базу учебных заведений.

В 2011 году высшие учебные заведения Белгородской области завершили переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования и образовательные стандарты третьего поколения. НИУ «БелГУ» поставил перед собой амбициозную задачу – войти в десятку лучших университетов страны и автоматически в сотню лучших университетов мира.

Можно выделить следующие задачи в сфере образования, которые необходимо решить в Белгородской области: привести в надлежащее состояние материально-техническую базу училищ, лицеев и техникумов, которая бы соответствовала самым высоким учебным, технологическим и жизненным стандартам; повысить качество обучения; стимулировать приход в профессиональные учебные заведения самых высококвалифицированных работников от предприятий-работодателей, на условиях их полной или неполной занятости, а также повысить квалификацию работающих педагогических сотрудников в этих учебных заведениях; обеспечить гарантии занятости выпускников на предприятиях, в организациях, учреждениях области; вовлечь большинство учреждений начального и среднего профессионального образования в систему государственной программы переподготовки и переобучения кадров, как работающих, так и временно потерявших работу.

В Белгородской области реализуется национальный проект «Здоровье» и федеральная программа модернизации здравоохранения, в соответствии с которой на нужды лечебно-профилактических учреждений области в 2011–2012 гг. было выделено 4,7 млрд. руб. За 2012 год финансирование сферы здравоохранения увеличилось на 2,2 млрд. руб., или 19%. Эти средства были направлены на капитальные ремонты и новое строительство, технологическое и информационное оснащение лечебных учреждений, а также на повышение заработной платы медицинских работников. Однако, Белгородская область значительно отстает от других регионов по количеству врачей и больничныхоек. Численность врачей на 10000 человек населения в ЦФО составила 53,5, в Белгородской области – 40,4<sup>22</sup>. В регионе не хватает врачей в поликлиниках, особенно узких специальностей. Для того, чтобы решить проблему дефицита врачей, необходимо поднять на достойный уровень зарплату медицинским работникам, и врачи вернуться в поликлиники из частных кабинетов и центров. В 2012 году заработная плата в здравоохранении составила в среднем 14 700 рублей в месяц.

Можно выделить следующие проблемы социальной политики в сфере здравоохранения РФ: недостаточное финансирование системы здравоохранения, высокий уровень коррупции в сфере здравоохранения, неэффективное использование ресурсов здравоохранения. Главный недостаток финансирования системы здравоохранения РФ заключается в том, что она финансируется по остаточному принципу. Подушевые расходы на охрану и укрепление здоровья человека в России примерно в 5–7, а то и в 10 раз меньше,

<sup>20</sup> Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности Правительства Белгородской области в 2012 году.

<sup>21</sup> Отчёт губернатора Белгородской области Е.С. Савченко о результатах деятельности правительства Белгородской области в 2011 году.

<sup>22</sup> Михайлов И. Цена достижений или о двух сторонах медали // Слово коммуниста. 2012. № 9 (848) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id\\_product=5629&id\\_parent=334](http://www.belkprf.ru/wiewnews.php?id_product=5629&id_parent=334)



чем в Западной Европе. Россия не входит в число лидеров по уровню расходов на здравоохранение. По этому показателю в мире она делит 112—114 места с Марокко и Эквадором<sup>23</sup>. За период «реформ» установлена четкая корреляция, смысл которой состоит в том, что снижение государственной поддержки здравоохранения и ухудшение качества жизни населения приводят к значительному уменьшению средней продолжительности жизни.

Главным показателем эффективной социальной политики в субъекте РФ можно считать индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), разработанный программой развития ООН, который определяет уровень достижений региона по трём важнейшим показателям: ожидаемой продолжительности жизни; уровню образования; ВРП на душу населения. Взятые вместе, они отражают три основных качества развития региона: здоровая жизнь, обеспечивающая долголетие населения, достигнутый уровень образования и достойный человека материальный достаток. Максимально возможное значение ИРЧП — 1, минимальное — 0. ИРЧП, равный 1 будет иметь регион, в котором средняя продолжительность жизни равна 85 годам, ВРП на душу населения (по паритету покупательной способности) равен 40000\$ США, в котором 100% взрослого населения являются грамотными, а все кто достиг соответствующего возраста, посещают начальную или среднюю школу или учатся в высшем или среднем специальном учебном заведении<sup>24</sup>.

В 2011 году индекс развития человеческого потенциала в Белгородской области составил 0,852 (в РФ — 0,840). По данному показателю область заняла 6 место среди всех субъектов РФ. Ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ) в Белгородской области составила 71,07 (в РФ — 68,67), индекс долголетия — 0,768 (в РФ — 0,728), грамотность — 98,6 (в РФ — 99,4), доля учащихся в возрастах 7-24 лет — 0,754 (в РФ — 0,766), индекс образования — 0,766 (в РФ — 0,918). ВРП на душу населения при паритете покупательной способности (ППС) в Белгородской области составил 19569 долл. (в РФ — 18869 долл.), индекс дохода в регионе составил 0,881 (в РФ — 0,875)<sup>25</sup>.

В качестве вывода следует сказать, что у Белгородской области есть несомненные достижения в социальной сфере, для дальнейшего повышения благосостояния населения региона необходимо продолжать осуществлять комплексный подход к социальной политике в регионе, более четко определять задачи социально-экономического развития, своевременно принимать определенные меры при решении социальных проблем и увеличить финансирование отраслей социальной сферы.

## THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICY IN BELGOROD REGION

**L.S. POLOVNEVA**

*Belgorod National  
Research University*

*e-mail: LPolovneva@bsu.edu.ru*

On an example of the Belgorod region is shown the key role of authorities of subjects of the Russian Federation in formation and realization of strategy, social policy programs. The basic social problems of region and way of their decision are analyzed.

Keywords: social policy, the regional policy, the Belgorod region, strategy of social and economic development, quality of a life of the population, an index of development of human potential.

<sup>23</sup> Тавокин Е.П. Указ. соч. С. 94-95.

<sup>24</sup> Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2011 г. М., 2011. С. 143.

<sup>25</sup> Там же. С. 144.