

---

© Н.И. СКОК, С.Д. РОДИОНОВА  
natalya-skok@mail.ru, rodionchik@mail.ru

УДК 3; 364.14

### **РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕДНОСТЬ: ОПЫТ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА В БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ**

*АННОТАЦИЯ.* Авторы в статье обращают внимание на то, что основная финансовая нагрузка по оказанию социальной помощи, в том числе и материальной, малообеспеченным семьям Ямало-Ненецкого автономного округа по-прежнему лежит на региональном и муниципальном бюджетах. Это связано с тем, что в автономном округе имеет место монополия власти на предоставление социальных услуг этой социально не защищенной категории граждан. Особой социальной группой, нуждающейся в помощи по преодолению бедности в округе, авторы статьи считают мигрантов, прибывших из других республик. Они приходят к выводу, что в современных условиях требуется разработка новых подходов и методов при исследовании причин и последствий бедности населения на уровне региона и муниципального образования. Обоснована необходимость совершенствования механизма формирования и использования внебюджетных средств на основе взаимодействия органов власти, бизнеса и некоммерческих организаций для повышения уровня жизни населения.

*SUMMARY.* The authors of the article point out that main social assistance, including financial, to low-income families of Yamal-Nenets Autonomous District, is still provided by the regional and municipal budgets. This is due to the fact that in the autonomous region holds monopoly power in the provision of social services to socially vulnerable categories of citizens. The authors consider migrants who came from other states to be a particular social group in the region in need of help to overcome poverty. They conclude that in the present conditions the development of new approaches and methods in the study of the causes and consequences of poverty in the region and on the level of the municipality are required. The authors justify the necessity of improving the mechanism of formation and use of budget funds on the basis of interaction of government, business and non-profit organizations to improve the living standards of the population

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Бедность, регион, стратегия, социальная помощь, дифференциация, уровень жизни.

*KEYWORDS.* Poverty, region, strategy, social assistance, differentiation, the standard of living.

В связи с тем, что в регионы передана значительная часть полномочий по социальному развитию территорий, которые не сбалансированы с полномочиями по формированию региональных бюджетов, региональные органы власти вынуждены выбирать приоритеты, которые не согласуются с конституционными правами населения на получение социально значимых услуг. Действия российского правительства, направленные на оздоровление экономики регионов,

в целом оценены как позитивные. Однако автор считает, что следует рассматривать каждый регион РФ в отдельности, так как причины бедности в каждом регионе свои. Более того, масштабы территориальной асимметрии в экономическом и социальном развитии страны, существенно превышающие аналогичные показатели в крупных государствах с федеративным устройством, могут тормозить ее общее развитие [1; 5-6].

Между тем в новом веке возрос интерес мирового сообщества не только к традиционным энергетическим, минеральным, биологическим ресурсам России, но и к ее малозаселенным территориям как к стратегическому резерву общепланетарного значения. Концепция развития России на 2008-2020 гг. предусматривает качественные изменения жизни людей и всей социальной сферы, уменьшение дифференциации доходов, увеличение доли среднего класса до 60-70% общей численности населения. Так, например, среди главных целей стратегии территориального развития РФ можно выделить такие как укрепление единого экономического пространства, гармоничное развитие всех регионов на основе их оптимальной специализации в общероссийском и международном разделении труда, использования ресурсного потенциала и других конкурентных преимуществ [2; 18-21; 3; 2].

Следует также отметить, что научный и практический интерес к вопросу борьбы с региональной бедностью представляет собой поиск новых подходов к формированию и реализации региональных программ по борьбе с бедностью с целью дальнейшего совершенствования механизма формирования и использования внебюджетных средств на основе взаимодействия органов власти, бизнеса и некоммерческих организаций с привлечением инструментария бюджетного планирования и контроля. Механизм, позволяющий направленно воздействовать на институты, имеющие отношение к проблеме бедности, одновременно через ценности, мотивацию, поведение и практики представителей целевых групп является частью стратегии по преодолению региональной бедности.

Как показывает практика, разработка и введение региональных стандартов социальной помощи играют огромную роль в снижении бедности. Для современной России, в частности, для регионов главным инструментом обеспечения жизненных стандартов и уровня жизни населения выступают доходы населения, государственные и муниципальные бюджетные средства, ресурсы фондов добровольного и обязательного страхования. В качестве социальных нормативов можно выделить: демографическое развитие и уровень жизни как интегральные параметры; условия найма на работу и оплату труда; социальное страхование и социальную защищенность.

Концепция модели стратегии регионального развития должна опираться на поиск так называемых «точек роста», которые имеются во всех регионах, т.е. необходим переход от методов временного ослабления региональной дифференциации, базирующихся преимущественно на территориальном перераспределении ресурсов, к методам, ориентированным на региональное стратегическое развитие с опорой прежде всего на собственные силы [4; 15-17].

Существующее региональное разнообразие экономических, социальных и институциональных условий возможности и приоритеты реализации социальной помощи в субъектах РФ различается. В настоящее время регионы и муниципальные образования апробируют различные способы к организации систем

социальной помощи. Все они сталкиваются с проблемами определения критериев, нормативов и показателей предоставления помощи наиболее нуждающемуся контингенту, создания долгосрочных программ, предусматривающих этапы и перспективы перехода от ограниченного круга лиц, получающих помощь, к гарантии прожиточного минимума каждому. Очевидно, что данный опыт нуждается в тщательном анализе, обобщении и научном осмыслении в целях создания многовариантной системы адресной поддержки российского населения, включающей в себя единые возможности проверки нуждаемости, сбора информации о доходах, методологические принципы определения среднемесячных доходов членов семьи, размеров пособий и т.д.

В современной России процесс формирования новых рыночных отношений затронул практически все сферы жизнедеятельности россиян, в том числе и северян. Общий социально-экономический российский кризис по-особому преломляется и воздействует на жизнь северян, их повседневность и жизненные планы. Явление бедности в регионах Севера России имеет значительные масштабы, обусловленные диспропорциями в региональном развитии, демографическими аспектами развития северных регионов, а также несовершенством институтов социального управления. Поскольку Север России играет ключевую роль в национальной экономике, обеспечении безопасности, обстановка, сложившаяся в российских регионах Севера, долговременные интересы экономики и населения страны требуют сегодня активного воздействия государства на процессы, протекающие здесь. [5; 26-27].

В условиях Севера социально-экономическое развитие регионов гораздо сложнее, чем в других регионах страны, что определяется объективно повышенными затратами на производство и жизнеобеспечение населения, обусловленное суровыми природно-климатическими условиями, удаленностью и труднодоступностью многих северных районов, неразвитостью транспортной сети.

Начало XXI в. знаменуется повышением роли и значения для страны северных территорий, в частности Ямала, обеспечивающих за счет роста добычи углеводородного сырья устойчивые темпы развития российской экономики, которая в значительной степени зависит от социального развития автономного округа, решения здесь, прежде всего, тех проблем, которые связаны с человеком. Так в частности, миграция населения на Ямале оказала основное влияние на демографические процессы в автономном округе. За январь-сентябрь 2011 года на территории автономного округа на миграционный учет поставлено 62 518 иностранных граждан, что на 30,4% выше аналогичного показателя 2010 года (47 943 человек).

Наибольшей миграционной подвижностью отличается население в трудоспособном возрасте (с 16 лет до 59 лет — мужчины, с 16 лет до 54 лет — женщины). На начало 2011 г. в числе прибывших в автономный округ доля лиц в трудоспособном возрасте составила около 80%, в числе выбывших — около 75%. «Данные факты требуют более жесткого контроля не только за деятельностью сезонных мигрантов, но и за сферой их рекреационных передвижений по территории региона,» ... а также за их социальной жизнью [6; 32-33].

Естественный прирост населения региона формируется в основном за счет преобладания представителей более молодой возрастной структуры. Дополнительной особенностью регионального рынка труда является то, что свыше 15%

лиц, занятых в экономике Ямала, работают вахтовым методом и проживают за пределами автономного округа. По итогам исследования, проведенного Росстатом в июле 2011 г., общий уровень безработицы на Ямале составил 3,4% от численности экономически активного населения. По данному показателю Ямал занимает третье место в России, уступая только Москве (1,2%) и Санкт-Петербургу (1,7%). В среднем по стране уровень безработицы составляет 6,3%, а по Уральскому федеральному округу 6,7%.

По уровню денежных доходов на душу населения автономный округ в последние годы находится в первой пятерке среди субъектов Российской Федерации. Основной причиной дифференциации населения автономного округа по уровню доходов является отраслевая дифференциация по уровню начисленной заработной платы. Несомненные конкурентные преимущества Ямала перед другими приарктическими и арктическими нефтегазовыми регионами России — высокий уровень обеспеченности собственными трудовыми ресурсами с достаточно высоким уровнем квалификации, предприимчивости и инновационным опытом освоения Севера и Арктики [7; 3-38].

Существующее социально-экономическое положение автономного округа достаточно стабильно. Ряд экспертов справедливо считает, что межрегиональные различия в оплате труда одинаковых работников в основном носят компенсирующий характер: работники получают больше, в терминах заработной платы, за более высокий уровень цен и относительно неблагоприятные условия проживания [8; 332-333]. Не секрет, что семьи российских северян живут и развиваются в специфических условиях. Сравнивая семью Ямала и среднестатистическую общероссийскую семью, следует подчеркнуть, что проживающие в округе семьи более стабильны и более обеспечены финансово.

За годы реформ на Ямале создана доступная сеть органов управления и социальной сферы, которая дает возможность предоставлять населению различные социальные услуги с целью преодоления бедности. Накопленный опыт работы по преодолению абсолютной бедности, использование на региональном уровне инновационных подходов к предоставлению социальной помощи представляют собой стартовый технологический капитал. Однако следует подчеркнуть, что несмотря на наличие опыта других регионов по предоставлению социальных услуг (на платной основе, на основе социального контракта, с использованием ваучера), в ЯНАО сохраняется монополия региона на предоставление помощи льготным категориям граждан [9; 89].

Приняты меры по увеличению зарплат работникам бюджетной сферы и агропромышленного комплекса. С 2011 г. предусмотрена выплата работникам государственных автономных, бюджетных и казенных учреждений автономного округа в сфере образования денежной компенсации на санаторно-курортное лечение и оздоровление в размере 15 000 рублей.

Выполняются социальные обязательства по поддержке ветеранов и пенсионеров. Численность региональных льготников по автономному округу на 1 октября 2011 года составила 24 049 человек, что выше уровня аналогичного периода прошлого года на 403 человека (1,7%). С 1 июля 2011 г. установлена ежемесячная выплата одному из неработающих родителей, ухаживающему за ребенком с особенностями здоровья в размере минимального размера труда, установленного в ЯНАО. С 1 января 2012 г. один раз в два года неработающим

инвалидам детства возмещаются расходы на проезд по территории России к месту отдыха и лечения на любом виде транспорта. Труженикам тыла в дополнение к ежемесячной денежной выплате в размере 1 500 рублей с 1 января 2011 г. установлено пожизненное денежное содержание в размере 10 650 рублей ежемесячно.

Решить жилищные проблемы жителей Ямала позволяют специальные программы: для многодетных и молодых семей, для индивидуальных застройщиков, для коренных жителей автономного округа, ветеранов и сирот.

В области социальной сферы законотворческие усилия на Ямале направлены на консолидацию мер по борьбе с бедностью, на усиление принципов адресности и нуждаемости в предоставлении социальной помощи, пособий и мер социальной поддержки, на повышение эффективности мероприятий социального обеспечения, на принятие мер по стимулированию выезда с территории автономного округа в регионы с более благоприятными условиями проживания нетрудоспособного населения.

При разработке мер социальной поддержки следует помнить, что «современные социологические теории рассматривают бедность как абсолютное и относительное понятие. Абсолютная бедность определяется минимальным уровнем доходов, необходимых для поддержания жизни; относительная — при сравнении уровня доходов различных групп населения. Таким образом, даже если инвалид имеет доход, превышающий необходимый для поддержания жизни, но более низкий, чем доходы остальных членов общества, то он может рассматриваться как бедный. В этом случае при росте богатства общества растёт и уровень, определяющий границу бедности.

Можно сделать однозначный вывод: нет обществ, свободных от относительной бедности. Правомерно в полной мере утверждать, что значительная часть населения нашего общества в годы реформ приблизилась к границам абсолютной бедности, что не могло не отразиться на жизнедеятельности людей» [10; 122-123].

С целью поддержания уровня жизни семей, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, в автономном округе сформирована система мер государственной социальной помощи, которая включает в себя:

— адресную социальную помощь в виде денежных выплат и натуральной помощи;

— меры социальной поддержки учащейся молодежи, многодетным и одиноким матерям, беременным и кормящим женщинам и другим категориям из числа малоимущих граждан;

— выплату ежемесячного пособия многодетным малоимущим семьям, которое индексируется в установленном порядке.

Одним из видов социальной поддержки семей являются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Субсидии предоставляются гражданам, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают максимально допустимую долю расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Максимально допустимая доля расходов в автономном округе определена в размере 15% (максимально допустимая доля расходов, рекомендованная федеральным законодательством — 22%), вместе с тем для семей с низкими доходами она

может быть снижена до 2% в зависимости от того, насколько доходы семьи ниже величины прожиточного минимума в автономном округе.

Реализация стратегии по преодолению бедности на Ямале тесно взаимосвязана с системой социальных технологий. Одной из базовых задач стало повышение качества социальной помощи, предоставляемой малообеспеченным семьям, развитие механизмов, позволяющих решить проблему их социальной и экономической исключенности. Задача состояла не только в повышении уровня и качества жизни населения, но и в создании предпосылок для преобразований на субъектно-поведенческом уровне, преодоления бедности как субъективного восприятия реальности, бедности как явления субкультуры.

Кроме того, существующая в настоящее время система социальной поддержки граждан на Ямале предусматривает широкий спектр мер, направленных на повышение уровня жизни населения автономного округа. Законодательством автономного округа в дополнение к федеральным установлены региональные меры социальной поддержки для большинства федеральных льготных категорий граждан, введены региональные льготные категории. Более десяти лет действуют долгосрочные окружные и муниципальные целевые программы «Дети Ямала», «Адресная социальная поддержка населения и инвалидов» и др.

Увеличение количества нетрудоспособного населения в автономном округе приводит к увеличению количества мер социальной поддержки. В округе проведена масштабная работа по совершенствованию регионального законодательства, разработана нормативная правовая база, устанавливающая понятную, доступную и обеспеченную финансами систему государственных гарантий при рождении и воспитании детей с целью поддержания уровня жизни семей, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленного в автономном округе, снижения уровня социального неравенства и повышения доходов населения. Разработан также комплекс региональных законодательных актов, которые предусматривают дополнительные к федеральным меры экономического стимулирования рождения второго и последующих детей в виде единовременных выплат и ежемесячных пособий, а также закрепляют систему поощрений и стимулирования достойного воспитания детей.

Особое внимание на Ямале уделено усилению мер экономического стимулирования рождаемости и социальной поддержки молодых и многодетных семей. В связи с этим в региональное законодательство внесены существенные изменения и дополнения, которые изменили не только размеры пособий многодетным семьям, но и расширили сам перечень видов социальных мер многодетным семьям (окружной материнский капитал при рождении третьего ребенка, единовременная выплата учащимся общеобразовательных учреждений из многодетной семьи к 1 сентября независимо от дохода семьи, удостоверение многодетной семьи, ежемесячная денежная выплата при рождении третьего ребенка и последующих детей и др.).

Таким образом, в период перехода страны к качественно новым социально-экономическим условиям существенно изменились федеральная и региональная взаимосвязи. В настоящее время созданы условия для сохранения единого федерального государства, но проблема экономических взаимоотношений центра и регионов осталась.

С целью совершенствования системы управления и выработки направлений социально-экономического развития региона необходим мониторинг регионального социально-экономического развития, с помощью которого возможно непрерывное наблюдение и анализ изменения ситуации в регионе по функциональным подсистемам, анализ выполнения программ регионального развития.

Важной чертой системного изменения модели социальной поддержки населения в современной России является ее муниципализация, которая имеет свою специфику и должна основываться на учете социальной дифференциации населения, предотвращении социального иждивенчества, а также, с учетом местной специфики, использовать общие критерии адресной социальной поддержки, порядок расчета социального пособия и среднедушевого дохода малообеспеченных семей, организационный механизм реализации адресных социальных программ.

Каждому муниципальному образованию важно понять не только причины бедности населения, проживающего на их территории, но и выявить все резервы территории, используя которые можно повысить социально-экономический уровень ее развития, находить уникальные предложения, позволяющие инвесторам увидеть потенциальные ниши развития бизнеса, а следовательно, обеспечить и повышение уровня жизни городского населения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. 2008. № 2.
2. Базлуцкая Л.В. Инструменты снижения дифференциации социально-экономического развития регионов // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2007. № 11.
3. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // Минрегион России. URL: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=184> (дата обращения 12.09.2011).
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2011.
5. Дашкина Л.И. Бедность семей Севера // Социальная работа. 2007. № 5. С. 26-27.
6. Ткачева Н.А. Миграционная политика региона. Социальное измерение. Тюмень: Вектор Бук, 2011. 156 с.
7. Конторович А.Э., Суслов В.И., Брехунцов А.М. и др. Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа // Регион: экономика и социология. 2003. № 3. С. 3-38.
8. Зарботная плата в России: эволюция и дифференциация / Под ред. В.Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшников. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. С. 332-333.
9. Скок Н.И., Ухабина Т.Е. Формирование современного рынка социальных услуг. Тюмень: ТюмГНГУ, 2009. 112 с.
10. Мехришвили Л.Л. Социальная политика: Концептуальные подходы. Тюмень: ТюмГНГУ, 2007. 226 с.

#### REFERENCES

1. Grigor'ev, L., Zubarevich, N., Urozhaeva, Ju. Scylla and Charybdis of regional policy. *Voprosy jekonomiki — Problems of Economics*. 2008. № 2. (in Russian).
2. Bazlucckaja, L.V. Tools to reduce the differentiation of socio-economic development of regions, *Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii — Local Government in the Russian Federation*. 2007. № 11. (in Russian).

3. The concept of a socio-economic development of the regions of the Russian Federation. *Minregion Rossii — Russian Ministry of Regional Development*. URL: <http://archive.minregion.ru/OpenFile.ashx/Download?AttachID=184> (date accessed 12/09/2011). (in Russian).

4. *Regiony Rossii. Social'no-jekonomicheskie pokazateli* [Regions of Russia. Socio-economic indicators]. M.: Rosstat, 2011. (in Russian).

5. Dashkina, L.I. Poverty of Northern families. *Social'naja rabota — Social Work*. 2007. № 5. Pp. 26-27. (in Russian).

6. Tkacheva, N.A. *Migracionnaja politika regiona. Social'noe izmerenie* [Migration policy in the region. The social dimension]. Tyumen, 2011. 156 p. (in Russian).

7. Kontorovich, A.Je., Suslov, V.I., Brehuncov, A.M. et al. The strategy of socio-economic development of Yamal-Nenets Autonomous District. *Region: jekonomika i sociologija — Region: Economics and Sociology*. 2003. № 3. Pp. 3-38. (in Russian).

8. *Zarabotnaja plata v Rossii: jevoljucija i differenciacija* [Wages in Russia: evolution and differentiation] / Ed. by V.E. Gimpelson, R.I. Kapelyushnikov. M., 2007. Pp. 332-333. (in Russian).

9. Skok, N.I., Uhabina, T.E. *Formirovanie sovremennogo rynka social'nyh uslug* [The formation of the modern market of social services]. Tyumen, 2009. 112 p. (in Russian).

10. Mehrishvili, L.L. *Social'naja politika: Konceptual'nye podhody* [Social Policy: Conceptual approaches]. Tyumen, 2007. 226 p. (in Russian).