Чернышова Л.Д.,
доктор социологических наук, профессор

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНЕ

Укрепление российской государственности неразрывно связано с развитием регионов. Глубокие диспропорции в их социально-экономическом положении, уровне и качестве жизни населения обусловливают необходимость научного осмысления региона как органической части Российской Федерации, определения методологии регионального развития.

Понятие «регион» наиболее часто используется для обозначения административно-территориального образования на политических картах стран. В отечественных федералистских исследованиях под регионом обычно подразумевается субъект Федерации. Именно такая традиция употребления этого термина сложилась в России, когда регионом называют республику в составе РФ, край, область, автономное образование (округ, область). Для организации управления на экономических картах страны и мира выделяют и более крупные или, напротив, мелкие регионы (районы). Это определяется наличием устойчивых социально-экономических связей, объединяющих различные организации и социальные ячейки на определенной территории, например, количеством рабочих мест, сетью услуг и др. Под регионом подразумевается и территория, отличающаяся от других не столько социально-экономическими, сколько историческими особенностями формирования, своеобразием быта, культуры и др.

В основе выделения региона находится совокупность взаимосвязанных характеристик. В их числе пространственно-географическая общность, климат и другие природные условия, уровень и профиль экономического развития, единая социальная инфраструктура, своеобразие культуры и образа жизни населения и др. Показателями, отражающими специфику регионов, являются этнический и конфессиональный состав населения, система административного управления и политических отношений[1]. В определенном смысле регион является и «ментальной ячейкой» общества.

Эти и другие характеристики имеют большое значение для социального управления Российской Федерации с ее огромной террито-

[1] См.: например: *Барбаков О.М.* Регион как объект управления // СОЦИС. 2002. № 7.

рией, многонациональным и многоконфессиональным населением, с федеративным государственным устройством и многими другими особенностями, обусловливающими межрегиональные различия. В 1992 г. в составе России насчитывалось 89 субъектов Федерации, имеющих в соответствии с Конституцией 1983 г. собственное законодательство*.

Различия в уровне социально-экономического развития регионов достигают десятки, а в отдельных случаях сотни раз. Например, до последнего времени экономика только около полутора десятков регионов обеспечивает более 50% валового внутреннего продукта (ВВП) страны, многие регионы относятся к разряду дотационных. Между регионами существует большой разрыв в темпах хозяйственного развития и уровне жизни населения. Многие регионы, образованные в советский период, позднее – в годы разрыва народнохозяйственных связей, спада производства и деградации системы управления – оказались в бедственном положении.

Научно обоснованное представление о тенденциях и динамике развития различных регионов дает их классификация на базе типологических признаков. Однородные группы регионов выделяются на основе статистического (кластерного) анализа многомерного вектора переменных (показатели экономического развития, социальной инфраструктуры, уровня и образа жизни населения и др.), характеризующих каждый из этих факторов. Определяемые на их основе типологии формируют информационную базу для региональной политики.

На общегосударственном уровне выделяются экономические районы как объекты общенационального масштаба, основа развития производительных сил и обеспечения благосостояния населения. Экономическая наука рассматривает их как основной территориально-структурный производственный элемент, сочетающий производство, население и ресурсы и выполняющий в процессе своего развития хозяйственную, воспроизводственную и социальную функции[1]. В данной логике по критерию рыночной экономики, выходящей за административно-территориальные границы, на территории РФ выделены следующие экономические районы: Северный, Северо-Западный, Центральный, Центрально-Черноземный, Волго-Вятский, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный и Калининградская области. Они включают «совокупность субъектов РФ, имеющих общие внешние границы,

* В дальнейшем обозначилась тенденция объединения некоторых субъектов РФ.

[1] См.: Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М., 2002. С. 483.

сходные условия и заинтересованность в интегрированном экономическом развитии»[1].

Экономическое районирование целесообразно с точки зрения концентрации ресурсов для развития территорий, но пока слабо согласуется с системами общенационального и регионального управления.

Регионы классифицируются как по ограниченному числу критериев, так и по их совокупности. К числу активно разрабатываемых можно отнести типологию регионов: 1) для оценки инвестиционного и предпринимательского климата, базирующейся на таких показателях, как законодательные условия для инвесторов, политическая ситуация, обеспеченность природными ресурсами, состояние инфраструктуры и др.; 2) для выявления динамики и специфики производства по показателям экономической и хозяйственной специализации; 3) по характеру состояния межнациональных отношений (регионы с высоким, средним и низким уровнем межнациональной напряженности).

Высокая проблемность российских территорий обусловливает и комплексные подходы к их изучению. В таком ключе разработана методика типологизации Российской Федерации в рамках проекта ИНТАС-94-1149 (руководитель В.Э. Бойков)[2], построенная на пяти блоках (группах) факторов из 20 показателей, отражающих практически все ключевые аспекты социально-экономического развития.

Группа 1 «Уровень жизни» включает в себя отношение доходов к прожиточному минимуму, уровень общей безработицы, обеспеченность населения жильем, обеспеченность легковыми автомобилями, потребление мяса и мясопродуктов, а также овощей в расчете на одного жителя.

Группа 2 «Промышленное и финансовое развитие региона» включает среднедушевой объем промышленного производства, удельные капитальные вложения, индекс физического объема промышленной продукции, налоги в регионе в расчете на одного жителя.

В группу 3 «Сельскохозяйственный потенциал региона» входят четыре основных показателя сельскохозяйственного производства: производство зерна, картофеля, мяса, молока в расчете на одного жителя.

Группу 4 «Уровень социального благополучия» образуют показатели развития социальной сферы регионов. Из них основное значе-

---

[1] См.: Экономическая трансформация: цели, направления, динамика / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М., 2000. С. 306.

[2] См.: *Фролов Б.И.* Методика типологизации регионов Российской Федерации // Социология власти. 1999. № 1.

ние (по факторным нагрузкам) имеют следующие: обобщенное качество коммуникаций региона, ввод жилья, стоимость основных фондов непроизводственного назначения в расчете на одного жителя, объем платных услуг сферы бытового обслуживания в расчете на одного жителя, обеспеченность населения медицинским обслуживанием.

Группа 5 «Экологическая ситуация в регионе» учитывает антропогенное загрязнение всех природных сфер: воды, воздуха, почвы.

Ценность данной методики состоит в том, что на основе большого количества репрезентативных показателей показана дифференциация регионов по степени адаптации к реформам. Полученные данные позволили сформировать шесть типов регионов: 1) отсталые с ухудшением уровня; 2) отсталые с сохранением уровня; 3) отсталые с улучшением уровня; 4) благополучные с ухудшением уровня; 5) благополучные с сохранением уровня; 6) благополучные с улучшением уровня.

Исследователи сделали ряд важных методологических выводов, не потерявших свою актуальность. Типологизация регионов РФ, когда в качестве основополагающей проблемы взята экономическая, должна быть дополнена с учетом выявления характерных доминантных проблем в регионе (геополитических, этнических, экологических). Каждый регион может быть отнесен к разным типам в зависимости от того, какая проблема для него доминантная. Не исключено, что один регион может оказаться в разных типах, если для него характерны несколько проблем[1]. Результаты указанного исследования представляют интерес для региональной политики, так как отражают те направления деятельности, которые связывают интересы людей и государства.

Типологические методики, построенные на основе факторного анализа таких показателей, как реальные доходы населения, уровень жизни, здоровье, занятость населения, состояние рынка труда и др., разделили регионы на благополучные, кризисные и депрессивные территории. Весьма популярной является классификация регионов по критерию их бюджетной самостоятельности (доля поступлений из федерального бюджета в доходах региона; доля трансфертов и доля налогов в бюджете региона). По этой методике регионы разделены на отдающие (доноры) и получающие (реципиенты). К первой группе можно отнести регионы, чья хозяйственная деятельность связана с сырьевой специализацией, наличием энергетических ресурсов и благоприятными возможностями их освоения (Башкортостан, Тю-

[1] См. подробнее: *Фролов Б.И.* Методика типологизации российских регионов. С. 115 – 131.

менская область и др.). Они наиболее конкурентноспособны в условиях рыночной экономики. Вторую, сложно адаптируемую группу регионов составили прежде всего территории, хозяйственное развитие которых определялось решением геополитических задач страны (центры военно-промышленного комплекса). Социальную уязвимость хозяйственной монофункциональности показали, к примеру, северные территории, когда с кризисом и банкротством градообразующих предприятий в упадок приходили целые поселки. Аналогичные проблемы испытывает ряд городов старопромышленного Центра, Урала и Дальнего Востока. В этих регионах сократилась занятость населения, резко упал уровень жизни.

Проблема выравнивания территорий по уровню социально-экономического развития серьезно осложнилась последствиями рыночной адаптации. Тем не менее основной объем инвестиций из различных источников, в том числе и частного капитала, как правило, направляется в экономически развитые регионы. По имеющимся данным, в числе основных получателей Фонда регионального развития в 2002 г. был Татарстан (свыше 70% всех средств), а в 2003 г. – Татарстан и Башкирия (почти 75%). При этом лишь немногим более 10% пришлось на программу выравнивания уровней социально-экономического развития в нескольких десятках регионов[1]. В то же время, по оценкам специалистов, чтобы вывести Дагестан на уровень нынешнего среднего по России показателя ВВП на душу населения в течение, допустим, 10 лет, понадобится обеспечить темп его прироста в республике 20% в год, для Ингушетии –17,7%. При реально достижимом темпе прироста ВВП в 7–8% в год Дагестану для этого потребуется 40, а Ингушетии – 36 лет[2].

Дотационные регионы не в состоянии самостоятельно решать свои проблемы. В них не развивается производство, не создаются рабочие места, нет отчислений на социальную сферу. Такая ситуация обусловливает комплекс проблем (социальных, демографических, этнокультурных и др.), что негативно влияет на социальное воспроизводство, развитие человеческого капитала.

С начала 90-х гг. возникают и распространяются на регионы страны депопуляционные процессы. В 1990 г. естественная убыль населения преобладала в Центральном и Северо-Западном регионах. К 2003 г. она наблюдалась в 74 субъектах РФ. В ряде регионов за последние полтора десятилетия исчезла треть населенных пунктов. Впервые за российскую историю село оказалось неспособным к

[1] См.: Региональная политика России: адаптация к разнообразию: Аналитический доклад / Под общ. ред. Г.А. Сатарова. М., 2004. С. 45.

[2] См.: Российская Федерация сегодня. 2005. № 5. С.13.

воспроизводству[1]. Убыль населения вызывает неуклонное сокращение населения трудоспособного возраста при одновременном увеличении лиц пожилого возраста.

Углубление региональных различий связано и с межэтническими, межконфессиональными и кросскультурными взаимодействиями. В ряде регионов, границы которых совпадают с границами расселения определенных этноконфессиональных групп, в результате автономизации образования, культуры, деформации в процессах национальной самоидентификации была утрачена способность к экономической интеграции, возрос уровень этнической и политической конфликтности. Такие регионы представляют своеобразные «анклавы» безработицы, экономической депрессии и конфликтов, а в силу этого – угрозу для общественной стабильности в стране.

В данной ситуации перераспределительная модель, направленная на помощь проблемным регионам, при всей ее необходимости для балансировки социально-экономических ситуаций не создает действенных стимулов для развития территорий. Современное региональное развитие требует более эффективных управленческих технологий.

Проблемно-целевой метод социального управления в регионе

Методологической основой государственного регулирования социально-экономических процессов в регионах является политика выравнивания территорий по ключевым параметрам жизнедеятельности. В их числе: создание эффективного рынка труда, производственной и социальной структуры, повышение уровня жизни населения и т. д. Основная задача – создать реальные возможности для структурно слабых регионов принимать равноправное участие в экономическом развитии страны, обеспечить их конкурентоспособность.

Согласно трактовке, принятой Европейским союзом, экономика страны является конкурентоспособной, если ее население имеет достаточно высокий и растущий уровень жизни и высокий уровень занятости на устойчивой основе[2]. Сложность и широта задач, решаемых в рамках этих приоритетов, обусловливает ряд уровней реализации региональной политики, в числе которых государственная

[1] См.: *Зубаревич Н.В.* Социальный атлас регионов Российской Федерации. Исследования Института социальной политики. М., 2004.

[2] См.: *Селик Д.* Индикаторы конкурентоспособности регионов: европейский подход // Регионы: экономика и социология. 2005. № 2. С. 198.

стратегия регионального развития, межрегиональная политика, региональная политика субъектов РФ и политика в сфере местного самоуправления.

Помимо расчета ВВП на душу населения, в качестве индикаторов используются параметры социальной сферы, охраны окружающей среды, здравоохранения, благосостояния населения, уровня занятости (процент занятого трудоспособного населения) и др. Для этого нужны соответствующие инструменты и технологии управления.

Целесообразность дифференцированного подхода к решению социальных проблем доказана мировым опытом. К примеру, в Англии есть территории, получающие особую государственную поддержку. В документах Европейского союза по региональной политике используется термин «избранные регионы» и указываются критерии их отбора. В отношении их указаны конкретные цели: а) содействие структурной перестройке и развитию отсталых и депрессивных территорий с высокой безработицей и снижающимся уровнем промышленного производства; б) развитие сельских районов; в) социальные программы преодоления безработицы среди молодежи и др.[1]

Основной формой решения этой задачи является социальное планирование, которое, по определению Ж.Т. Тощенко, представляет собой «научно обоснованное определение целей, показателей, заданий (сроков, темпов, пропорций) развития социальных процессов и основных средств их претворения в жизнь в интересах всего населения»[2].

В условиях перехода российского общества к рыночным отношениям социальное планирование в регионах (как и финансирование социальной сферы в целом) оказалось вне поля зрения органов государственного и муниципального управления. Это негативно сказалось на качестве жизни в стране, на удовлетворении жизненно важных социальных потребностей многих профессиональных и демографических групп населения. Резкое обострение социальных проблем продиктовало необходимость усиления внимания государственной власти к их разрешению.

Начиная с 2000 г. были предприняты меры, направленные на улучшение социального положения отдельных категорий населения (пенсионеров, военнослужащих и др.). В дальнейшем была реанимирована практика разработки и реализации общенациональных целевых социальных программ, представляющих собой в определен-

---

[1] См.: *Ларина Н.И.* Региональная политика: мировой опыт и проблемы России // Регион: экономика и социология. 1998. № 3.

[2] См.: *Тощенко Ж.Т.* Прогнозирование, проектирование и планирование в социальном управлении // Социология власти. 2005. № 5. С. 37.

ной мере такую форму социального планирования, как программно-целевое и проблемно-целевое программирование. Так, например, были приняты федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 – 2010 годы и до 2015 года)» и Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В этих документах определены стратегические задачи федеральной политики регионального развития: а) повышение уровня благосостояния и качества жизни населения на всей территории России независимо от места проживания; б) обеспечение темпов качественного экономического роста; в) усиление конкурентных позиций России и ее регионов в мире на основе социально-экономической интегрированности регионов. Наглядным примером внедрения целевого программирования в практику социального управления служит принятие в 2005 г. приоритетных национальных проектов развития здравоохранения, образования, сельского хозяйства, обеспечения граждан доступным жильем.

Следует подчеркнуть, что социальное программирование все чаще используется в регионах, не обладающих большими финансовыми ресурсами, какими располагают Москва, Санкт-Петербург, Московская, Тюменская области и некоторые другие субъекты РФ. Например, во Владимирской области осуществляются 53 областные и федеральные целевые программы, 29 из которых имеют социальный характер[1]; в Мурманской области 36 федеральных программ и 36 регионального уровня. При определенной тематической разбросанности программ они в основном концентрируются вокруг наиболее острых социальных проблем, отражающихся непосредственно на жизни населения.

Одна из таких проблем – **преодоление бедности населения.** В качестве факторов выступают: общее снижение уровня жизни; рост дифференциации цен и доходов населения; возникновение массовой безработицы; низкий уровень заработной платы как основного источника дохода работающего населения.

Бедность населения наблюдается во всех регионах страны, но показатели ее распространения в межрегиональном разрезе представляют весьма контрастную картину. В обобщенном виде по критерию распространения бедности можно выделить три группы регионов. В первой группе – республики Саха (Якутия) и Бурятия, где реальные

[1] См.: *Виноградов В.Н.* Основные направления социально-экономической политики Владимирской области // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2005. № 3. С. 40.

доходы населения близки к среднему по России уровню. Во второй группе регионы с тяжелой ситуацией: Магаданская и Амурская области, Хабаровский и Приморский края. В этих регионах уровень реальных доходов населения составлял примерно половину от среднероссийского. Третью группу образуют субъекты Федерации, в которых бедность населения достигает катастрофических пределов. В этой группе Читинская, Сахалинская, Камчатская области, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Агинский Бурятский автономный округ. Реальные доходы населения в них составили примерно треть средних по стране.

Другое ключевое направление социального программирования в регионах – обеспечение **трудовой занятости населения**. Основными показателями эффективности регулирования рынка труда являются профессионально-квалификационная структура занятого населения, экономическая занятость и безработица, стимулирующая роль заработной платы в системе повышения производительности труда, а также в формировании профессиональной ориентации молодежи и др. Развитие региональных рынков труда испытывает влияние общероссийской ситуации в сфере занятости. Основная проблема здесь – сохраняющаяся тенденция сокращения численности населения, занятого в экономике (сокращение на 15 млн человек согласно переписи населения 2002 г. по сравнению с 1989 г.), и появление безработицы как социального явления. Значительная часть населения трудоспособного возраста остается невостребованной на рынке труда. Это во многом обусловило дифференциацию занятости населения по источникам средств к существованию: дополнительная, вторичная занятость, в том числе в «теневом» секторе экономики. Между субъектами Федерации сохраняются существенные диспропорции в распределении трудовых ресурсов: трудоизбыточность одних регионов (республики Северного Кавказа) и незаселенность районов Сибири и Дальнего Востока.

Формирование цивилизованного рынка труда требует активного сотрудничества органов государственной власти с частным предпринимательством и профсоюзами. Объединение их усилий может способствовать решению таких задач формирования рынка труда, как поддержка малого бизнеса, развитие системы социального партнерства, легализация некриминальных форм «теневой» экономической деятельности и др.

Актуальным направлением социального программирования было и остается **развитие жилищно-коммунального хозяйства.** В 2001 г. была утверждена подпрограмма «Реформирование и модернизация ЖКХ», которая стала составной частью федеральной целевой программы «Жилище».

Проводимая жилищно-коммунальная реформа затронула интересы и благосостояние основной части российских граждан. Согласно действующему законодательству, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать население качественными и доступными по цене коммунальными услугами. Речь идет о содержании муниципального жилищного фонда, обеспечении граждан качественным жильем и т. д. Возможность решения этих задач определяется эффективностью функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в условиях государственного тарифного регулирования. На практике предприятия ЖКХ не способны обеспечивать качественные жилищно-коммунальные услуги. Тарифы на оплату жилья, утверждаемые органами местного самоуправления, экономически не обоснованы, слабо связаны с уровнем жизни населения и уровнем инфляции.

Огромная финансовая нагрузка, которая легла на плечи населения, вызывает необходимость социальной поддержки многих категорий со стороны государства. Опережающий рост тарифов на электроэнергию, теплоснабжение, услуги жилищно-коммунального сектора резко увеличил численность населения, нуждающегося в государственных пособиях и дотациях.

Принципиальное значение в социальном программировании развития регионов имеет **охрана здоровья населения.** Значительная дифференциация уровня экономического развития регионов и, соответственно, бюджетных средств резко обострила проблемы медицинского обслуживания значительной части населения. Недостаточное финансирование системы здравоохранения вкупе с коммерциализацией медицинского обслуживания при низком уровне жизни в большинстве регионов привели к углублению социального неравенства в этой сфере, резкому ухудшению лекарственного обеспечения и качества медицинских услуг, предоставляемых населению.

По результатам социологического мониторинга, проведенного Социологическим центром РАГС, расходы домашних хозяйств на формально бесплатную медицинскую помощь и приобретение лекарств сегодня сопоставимы с объемом государственного финансирования здравоохранения. Недостаточное финансовое обеспечение государственных обязательств по предоставлению бесплатной медицинской помощи привело к расцвету «теневого» рынка. Причем помимо полуофициальных платных услуг распространены и совершенно незаконные поборы с пациентов.

О разрастании «теневого» медицинского и фармацевтического бизнеса говорят данные социологических исследований. На распространенность неофициальных платежей в медицинских учреждениях указали 45,5% опрошенного населения и 47,0% респондентов из

числа руководителей предприятий[1]. Эта ситуация выдвигает в качестве одной из приоритетных в региональном управлении задачу оптимизации сети лечебно-профилактических учреждений и уточнения обязательств государства по предоставлению медицинской помощи населению. В том числе решения таких вопросов, как оценка стоимости медицинской помощи населению, переход на преимущественно страховой принцип расчета и др.

Проблемно-целевой метод в социальном управлении предполагает четкое определение главных задач социального развития, число которых зависит от специфики региона. При этом по мере решения одних задач могут выдвигаться новые, более актуальные. Главный смысл использования этого метода состоит в подготовке оптимальных и эффективных решений, направленных на развитие социальной сферы, в интеграции государственных и частных интересов в концентрации всех имеющихся ресурсов.

[1] См.: *Бойков В.Э.* Некриминальная теневая экономика: масштабы развития и влияние на массовое сознание // Социология власти. 2001. № 3. С. 8.