

© 2012 г. *И.П. Скворцов*

УДК 304.2

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

В федеративном государстве, каковым является Россия, решение задач социальной политики требует четкого и оперативного взаимодействия центральных и региональных органов власти, причем сам характер преобразований в социальной сфере свидетельствует о том, что сегодня органы государственного и общественного управления региона становятся главным субъектом социальной политики. Ввиду приближенности региональной и местной власти к социальным потребностям населения именно на региональном уровне решаются задачи утверждения социальности в обществе, претворения на практике положений Конституции РФ о социальной форме российского государства. Рассмотрим некоторые возможности и результаты оценки процессов регионального социального развития и социальной политики российских регионов с позиций социокультурного подхода, предполагающего в том числе оценку влияния представлений, убеждений, ценностных установок субъектов политики на принятие решений, выбор целей и средств деятельности.

Одной из важнейшей проблемой, определяющей социокультурное развитие российских регионов и задачи их социальной политики, характеризующей социальную культуру российского общества в территориальном аспекте, является неравномерность развития регионов. Согласно имеющейся статистике, Россия занимает первое место в мире по межрегиональной социально-экономической дифференциации, причем на уровне муниципальных образований выявляются многократно большие различия в сравнении с региональным уровнем. По экспертным оценкам, ежегодные потери страны от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25-3,0% ВВП. Высокий уровень дифференциации возможностей регионов приводит к многократным различиям выделяемых ресурсов на социальную сферу. Расхо-

ды на образование, здравоохранение и социальное обеспечение в расчете на одного человека разнятся от 3 до 10 раз [1, с. 16, 41, 34].

Известно, что пространственное неравенство возникает как объективное следствие концентрации конкурентных преимуществ в одних территориях и их отсутствия или дефицита в других, неравенство регионов в социальных показателях присуще многим странам как органического, так и догоняющего типа развития [2, с.8-9], общая тенденция мирового развития демонстрирует тенденцию к «стягиванию» пространств, для которых характерен повышенный и ускоренный темп роста, происходит сверхконцентрация ресурсного потенциала в ряде немногочисленных и компактных узлов и опустынивание остальной части территорий [3, с. 47; 4, с. 177 - 272].

В российских условиях, при превышении средних мировых страновых значений внутренней региональной дифференциации, без мер государственного управления и реализации стратегии регионального развития подобная тенденция может привести не только к социально-экономическому и культурному, но и политическому разрыву территории государства. Перспективы смягчения регионального неравенства связываются обычно с предпочтением в системе государственного управления одного из двух следующих подходов:

а) уменьшение неравенства есть обязательное следствие экономического роста, при этом социальные неравенства преодолеваются главным образом за счет развития центров, которые с отставанием во времени обеспечивают модернизацию и развитие периферийных территорий;

б) уменьшение неравенства связано главным образом с сильной перераспределительной социальной политикой государства и его усилиями по выравниванию социального развития территорий.

В данной ситуации мы имеем дело с социокультурным выбором модели либерального (в первом случае) или социального (континентально-европейского) (при второй позиции) типа региональной политики. Сильная социальная политика государства со значительными объемами расходов на социальные цели, как правило, сочетается с политикой по выравниванию уровней социального и экономического развития территорий. И, наоборот, слабая социальная политика совмещается с политикой государства по социальному развитию территорий преимущественно через содействие экономическому ро-

сту, созданию его опорных точек, районов и т.п. В этой связи напомним, что, как показывает практика мирового и отечественного развития, экономический рост страны не приводит автоматически к росту уровня жизни населения, является необходимым, но недостаточным условием для него. Наоборот, сокращение региональных неравенств в уровне жизни является прямым следствием социальной политики государства, перераспределяющего средства в пользу отстающих территорий (характерный пример – развитие России в 2000-е гг., где доля расходов на социальную политику в расходах консолидированных бюджетов регионов выросла за 2000-2010 годы с 7 до 18%). В данном случае региональная политика непосредственно связана с достижением компромисса в решении государственных задач обеспечения экономического развития (роста), с одной стороны, и социальной справедливости в ее территориальном аспекте, с другой.

Территориальная справедливость выступает в данном случае как одно из обоснований распределительной справедливости, указывая на порождаемые территориальной организацией социальные различия и влияя на социальное пространство таким образом, чтобы снизить разрыв пространства мест и пространства ресурсов, усилить позитивные последствия территориальных различий [5, с. 61]. Она предполагает обеспечение максимально возможного доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным конституционно закрепленным гарантиям, благам, ресурсам, необходимым для достойной жизни. Экономическая эффективность в региональном аспекте предполагает социальное развитие как следствие экономического роста территорий, социальную отдачу от возрастающих материальных возможностей домохозяйств, создание стимулов для поддержки конкурентной среды и достижения благоприятных инвестиционных условий. Существуют различные ценностные позиции относительно указанного аспекта справедливости.

Во-первых, предполагается, что акцент на социально-экономическом выравнивании негативно отражается на экономическом развитии регионов, так как уменьшает стимулы к развитию более «продвинутых» регионов. Вместо оказания помощи многочисленным отсталым регионам целесообразнее перейти к поддержке немногих нынешних регионов-лидеров, импульс от развития которых вызовет экономическое оживление и в остальных регионах. Во-вторых, считается, что упор лишь на экономическом рост создает угрозу

расслоения регионов по уровню жизни населения, накоплению социальных диспропорций, в итоге тормозящих экономическое и социальное развитие. Поэтому необходимо продолжать линию на выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, в сочетании со стимулированием активизации собственных усилий регионов по решению стоящих перед ними проблем.

В определенной мере социальная справедливость и экономическая эффективность могут рассматриваться как конфликтующие цели. Но на практике они необязательно противостоят друг другу. Опыт показывает, что прогресс в области социальной справедливости может в ряде случаев привести к повышению экономической эффективности, точно так же как в других случаях рост экономической эффективности может способствовать достижению социальных целей [6, с. 33]. Поэтому предложение дальнейшей реализации политики выравнивания социально-экономического развития регионов страны, сокращения избыточной социально-экономической дифференциации территорий, преодоления зон отсталости и низких качества и уровня жизни на территории России как пространственного условия решения доктринальных социальных задач, высказывается целым рядом известных исследователей социальной политики [7, с.141], отражается в документах органов государственной власти [8].

Вместе с тем подчеркнем, что официальный подход к региональному выравниванию начинает претерпевать изменения. В Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации отмечено, что федеральная политика в отношении регионов строилась в предыдущие годы на платформе выравнивания социально-экономического развития регионов. В ближайшем будущем должен возобладать подход, который предполагает сосредоточение финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «регионах – локомотивах роста», а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы [9]. В то же время общим мнением научных и экспертных кругов является то, что было бы ошибкой допустить радикальный разрыв с принципом выравнивания, который имеет право на существование, дополняя принцип развития. Если комплекс мер по «развитию конкурентоспособных в глобальном масштабе территориальных производственных кластеров, на обеспече-

ние перехода к поляризованному развитию и создание пространственного каркаса страны из «опорных регионов» будет осуществлен в полной мере, то, по оценке отечественных специалистов, в средне- и долгосрочной перспективе можно прогнозировать дальнейший рост региональной специализации и связанных с ней неравенств развития [3, с.46].

В процессах выбора модели региональной социальной политики также можно заметить влияние факторов социокультурного характера. В региональных практиках социальной политики в настоящее время преобладает сочетание либеральных и консервативных элементов, но в целом социальная политика исходит преимущественно из экономического и финансового прагматизма. Различия между моделями социальной политики регионов основываются в первую очередь на величине региональных бюджетов и способности регионов проводить сильную или слабую социальную политику, уровне региональной ресурсной обеспеченности. «Культурные» элементы политики – национально-исторические традиции и менталитет населения, взгляды и представления руководителей регионального и муниципального уровня, единство политических позиций органов представительной и исполнительной власти, авторитет и приоритеты первого лица региона, характер отношений власти и бизнеса, в том числе в осуществлении социальных проектов и др. – играют в данном случае менее значимую роль.

К факторам, определявшим содержание и механизмы социальной политики регионов России в 1990-х гг. было бы верно относить политические взгляды руководства (к примеру, социальная политика в регионах так называемого «красного пояса» имела достаточно существенные отличия). Но в настоящее время в условиях «вертикали власти» данные обстоятельства не занимают сколь-нибудь значимого места. В работах отечественных исследователей обозначаются преимущественно следующие критерии выделения моделей социальной политики регионов: ресурсная обеспеченность социальной политики средствами самого региона, место и роль участия негосударственных субъектов в социальной политике региона, характер сочетания традиционных, патерналистских или рыночных элементов, приоритетные для социальной политики группы населения и т.д.

В ходе проведенного Институтом социологии РАН исследования «Федеральный центр и региональная власть: взаимодействие на поле социальной

политики в современной России» выявлено шесть моделей социальной политики на региональном уровне в зависимости от экономического положения региона и взглядов его лидеров. Например, модель «взаимных договоренностей» (Свердловская область), «модернизации» (Самарская область и Пермская область до слияния с КПАО), экстенсивный путь (Якутия, Коми), социал-демократическое развитие (Татарстан) и др. [10].

Но, по нашим представлениям, роль предпочтений первых лиц регионов в определении целей и адреса социальной политики существенна все же при условии ее ресурсной обеспеченности, или при возможности выбора разных стратегий развития региона. В противном случае ее приоритеты определяются в основном объективными факторами: характером месторасположения региона, геополитической ролью в масштабе страны, его экономическими, инфраструктурными, социально-демографическими особенностями и др. Социокультурные же аспекты выбора модели проявляются на более высоком, чем региональный, уровне. Например, в зависимости от места Хабаровского края в геополитических и геоэкономических стратегиях государства, Бляхер Л.Е., Левков С.А., выделяют и варианты его социальной политики. При выборе идеологии края как форпоста России в АТР возможна и необходима сильная социальная политика. При сохранении ориентации на Европу регион выступает звеном коммуникации между АТР и Европой, в этом случае необходим перенос акцентов с привлечения населения в регион на оптимизацию его использования. Но тогда должна меняться структура, целевые группы и источники формирования социальной политики [11, с.115-118].

В Стратегии развития Краснодарского края до 2020 г. место края в РФ определено теми традиционно отмечаемыми обстоятельствами, что он реализует геостратегическую функцию форпоста стабильности на южных рубежах России, обладает развитыми агропромышленным, курортно-рекреационным и транспортными комплексами, является одним из регионов России, самостоятельно обеспечивающим свои текущие бюджетные расходы, обеспечивает поступательное развитие реального сектора экономики и рост деловой активности в нем, приток квалифицированных кадров, имеет мощный потенциал опережающего развития [12]. Отсюда следует, что в случае политически и организационно согласованной линии развития региона, данные оценки должны учитываться и при определении приоритетов и модели соци-

альной политики, которая также должна быть направлена на поддержание социальной и этнонациональной стабильности, совершенствование человеческого потенциала края, подготовку трудовых ресурсов в соответствии с современными требованиями. Несмотря на определенные отличия в моделях социальной политики регионов, по оценке отечественных ученых, единая социальная политика не только может быть, но и должна, правда, при условии права регионов на собственные дополнительные вложения в эту политику и обязанности Федерации нести ответственность за обеспечение минимальных социальных стандартов [13].

Государственная политика России в области регионального развития исходит из определенных ценностей, целей, нормативно-правового обеспечения. Обсуждаемые и реализуемые в настоящее время новации по модернизации механизмов регионального развития в целом не затрагивают главного смысла государственной региональной политики, состоящего в оказании федеральной поддержки отдельным регионам. Тем не менее, весьма заметная разница в выдвигаемых предложениях, несомненно, просматривается, что дает основания говорить о двух отмеченных нами различающихся конкретными деталями подходах к реализации региональной социальной политики. Влияние социокультурных факторов в региональной социальной политике российского государства в настоящее время прослеживается в выборе стратегии социального развития регионов, определении концептуальных ее основ и принципов. В существенно меньшей степени можно говорить об их роли в определении моделей социальной политики самих регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Социальное развитие регионов России: проблемы и пути решения: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. М., 2007. № 21.
2. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М., 2010.
3. Панкевич Н.В. Диспропорции регионального развития РФ: Проблема без решения? // Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит, науки; Рос.

- ассоц. полит, науки. М, 2009. № 2: Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004-2008 гг.
4. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Вып. 2. М., 2009.
 5. Капицын В.М. Пространственно-территориальные вопросы в региональной политике современной России // Проблемы государственной политики регионального развития России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва 4 апреля 2008 г.). М., 2008.
 6. К вопросу о понимании современной европейской социальной политики: от минимальных стандартов к социальному качеству. Материалы научного семинара. Вып. 7 (12). М., 2007.
 7. Песковская Ю.А., Бобков В.Н. О социальной доктрине развития России // Россия: путь к социальному государству / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2008 г.). М., 2008.
 8. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. URL: http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/region_develop/
 9. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов РФ. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148>
 10. Кавалергарда век недолог: «Штурм» и «атака» – худшее, что можно придумать в сфере социальной политики // Российская газета. 2007. 28 февраля.
 11. Бляхер Л.Е., Левков С.А. Концептуальные основания региональной социальной политики. Хабаровск, 2005.
 12. Стратегия развития Краснодарского края до 2020 года. URL: <http://economy.krasnodar.ru/investments/strategy/kuban.html>
 13. Капиталистический реализм: Ученые провели детальное исследование проблем и перспектив российской социальной политики // Российская газета. 2007. 28 февраля.

LITERATURE

1. Social'noe razvitie regionov Rossii: problemy i puti resheniya: Analiticheskii vestnik Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya RF. M., 2007. ¹ 21.
2. Zubarevich N.V. Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizaciya. M., 2010.
3. Pankevich N.V. Disproporcii regional'nogo razvitiya RF: Problema bez resheniya? // Politicheskaya nauka: Sb. nauch. tr. / RAN. INION. Centr social'nyh nauch.-inform. issled. Otd. polit, nauki; Ros. assoc. polit, nauki. M, 2009. ¹ 2: Regional'naya politika i razvitie territorii v usloviyah administrativno-politicheskoi reformy 2004-2008 gg.
4. Modernizaciya Rossii: usloviya, predposylki, shansy. Sbornik statei i materialov. Vyp. 2. M., 2009.
5. Kapicyn V.M. Prostranstvenno-territorial'nye voprosy v regional'noi politike sovremennoi Rossii // Problemy gosudarstvennoi politiki regional'nogo razvitiya Rossii / Materialy Vserossiiskoi nauchnoi konferencii (Moskva 4 aprelya 2008 g.). M., 2008.
6. K voprosu o ponimanii sovremennoi evropeiskoi social'noi politiki: ot minimal'nyh standartov k social'nomu kachestvu. Materialy nauchnogo seminar. Vyp. 7 (12). M., 2007.
7. Peskovskaya Yu.A., Bobkov V.N. O social'noi doktrine razvitiya Rossii // Rossiya: put' k social'nomu gosudarstvu / Materialy Vserossiiskoi nauchnoi konferencii (Moskva, 6 iyunya 2008 g.). M., 2008.
8. Konceptiya sovershenstvovaniya regional'noi politiki v Rossiiskoi Federacii. URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial planning/region_develop/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/region_develop/)
9. Konceptiya Strategii social'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov RF. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148>
10. Kavalergarda vek nedolog: «Shturm» i «ataka» □ hudshee, chto možno pridumat' v sfere social'noi politiki // Rossiiskaya gazeta. 2007. 28 fevralya.

11. Blyaher L.E., Levkov S.A. Konceptual'nye osnovaniya regional'noi social'noi politiki. Habarovsk, 2005.
12. Strategiya razvitiya Krasnodarskogo kraia do 2020 goda. URL: <http://economy.krasnodar.ru/investments/strategy/kuban.html>
13. Kapitalisticheskii realizm: Uchenye proveli detal'noe issledovanie problem i perspektiv rossiiskoi social'noi politiki // Rossiiskaya gazeta. 2007. 28 fevralya.

*Краснодарский государственный
университет культуры и искусств*

15 февраля 2012 г.
