



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОЦИАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

14 / 3

И. В. Стародубровская

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Актуальные проблемы

М О С К В А • 2 0 1 4

Научные доклады: социальная политика

Ирина Стародубровская

**Социальная политика на
периферийных территориях.
Актуальные проблемы**

«РАНХиГС»

2014

УДК 316.334.3
ББК 66.3(2Рос)3

Стародубровская И. В.

Социальная политика на периферийных территориях. Актуальные проблемы / И. В. Стародубровская — «РАНХиГС», 2014 — (Научные доклады: социальная политика)

ISBN 978-5-7749-0934-6

В работе рассмотрены проблемы предоставления социальных услуг в местах, которые можно отнести к «российской глубинке», а именно на периферийных территориях, для которых характерны интенсивные процессы депопуляции. Отток населения, деградация человеческого капитала, старение кадров в социальной сфере – все эти процессы требуют особого подхода к организации предоставления социальных услуг. На федеральном уровне эти особенности часто не учитываются, что ставит жесткие барьеры на пути оптимизации социальных расходов подобных территорий. Доклад основан на полевых исследованиях периферийных территорий в Томской, Вологодской, Костромской областях и Пермском крае.

УДК 316.334.3
ББК 66.3(2Рос)3

ISBN 978-5-7749-0934-6

© Стародубровская И. В., 2014
© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение	6
1. Периферийные территории: социальный контекст	8
1.1. Сжатие периферийных территорий – основные характеристики	8
Конец ознакомительного фрагмента.	13

Ирина Викторовна Стародубровская

Социальная политика на периферийных территориях. Актуальные проблемы

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации



Введение

Как в обыденной жизни, так и в научном анализе традиционным является разделение территорий на городские и сельские. Такое деление применяется также в официальных документах, статистических данных, аналитических материалах. В чем-то подобное разделение действительно улавливает существенные различия в характере территорий, однако в определенной мере оно искажает реальную картину. Дело в том, что в последние десятилетия идут объективные процессы усиливающейся дифференциации сельских территорий: пространства вокруг крупных городов в большинстве своем характеризуются позитивной экономической динамикой, растущим населением, трансформацией хозяйственной деятельности исходя из потребностей города. Эти территории формируют городские агломерации – пространство с совершенно особыми характеристиками, находящееся под определяющим влиянием городского центра. Территориальные границы агломераций нельзя с точностью фиксировать, но можно утверждать, что чем более крупным является город и чем лучше развита транспортная инфраструктура, тем активнее идет трансформация окружающей его сельской местности. Сельская местность вне сферы влияния крупных городов (будем называть ее периферией) отличается совершенно другими характеристиками. Экономика здесь зависит в первую очередь от развития аграрных и сырьевых отраслей, для многих территорий характерны процессы депопуляции и деградации. Очевидно, что то, что обычно относят к сельской местности, по своим экономическим и социальным характеристикам делится по меньшей мере на три группы, для которых характерны совершенно различные тенденции:

- агломерации крупных городов;
- территории эффективной аграрной и сырьевой экономики;
- территории интенсивной депопуляции и деградации.

В настоящей работе акцент сделан на кризисной группе сельских территорий, не входящих в орбиту влияния крупных городов, где идет активное снижение численности населения, а экономика носит депрессивный характер. Когда речь идет о проблемах сельской местности, в первую очередь имеются в виду негативные процессы, идущие именно в данной группе территорий. При этом из всего набора характерных для них проблем выбраны вопросы организации предоставления социальных услуг. Актуальность данного вопроса связана с рядом причин.

Во-первых, предоставление социальных услуг на данных территориях оказывается в фокусе противоречивых требований: с одной стороны, необходимость обеспечивать определенный уровень подобных услуг всем гражданам страны заставляет поддерживать бюджетную сеть «любой ценой»; с другой стороны, необходимость эффективного использования ресурсов ставит вопрос о неизбежности оптимизации. Нахождение баланса и компромисса между этими требованиями – чрезвычайно важная задача социально-экономической политики.

Во-вторых, организация предоставления социальных услуг на подобных территориях в наибольшей мере отличается от «стандартной» модели, характерной, в первую очередь, для городов, на которую обычно ориентируются государственные программы развития и модели реформирования социальной сферы. Учет специфических условий, характерных для негородских территорий, может существенно повысить эффективность механизмов проведения социальной политики. Но для этого необходимо проанализировать данные условия.

В-третьих, организация предоставления социальных услуг на территориях интенсивной депопуляции – серьезный вызов для любой региональной власти, требующий от нее поиска нестандартных решений и использования нетрадиционных механизмов. Выявление и обобщение примеров как лучшей, так и худшей практики в данной сфере является самостоятельной задачей, представляющей интерес для региональной политики.

С учетом стоящих перед исследованием задач, его существенной частью являлась полевая работа. Было выбрано 4 пилотных региона: Томская область, Вологодская область, Костромская область и Пермский край, в которых, в свою очередь, отбирались пилотные муниципальные районы. Данные районы не входят в агломерации крупных городов и характеризуются интенсивными процессами депопуляции. На базе этих районов проводилось углубленное исследование организации предоставления социальных услуг. Всего в 2011–2012 гг. была проанализирована ситуация в 15 муниципальных районах.

Полевая работа проводилась группой исследователей. Автор выражает благодарность Владимиру Назарову, Арсению Мамедову, Дине Лободановой, Анне Чепурной за предоставление полевых материалов и проведение расчетов, использованных в данной работе. В то же время большая часть использованного полевого материала собрана непосредственно автором.

1. Периферийные территории: социальный контекст

1.1. Сжатие периферийных территорий – основные характеристики

Основные характеристики периферийных территорий

Данное исследование использует инструментарий центропериферийной теории, в соответствии с которой «неравномерность экономического роста и процесс пространственной поляризации неизбежно порождают диспропорции между ядром и периферией»¹. При этом периферия дифференцируется в зависимости от степени приближенности к ядру: если на ближнюю периферию ядро оказывает активное воздействие, то по мере удаления от него влияние ядра постепенно сходит на нет. Структуру периферии различные специалисты характеризуют по-разному, мы здесь остановимся на выделении ближней, средней и дальней периферии.

Движущей силой воспроизводства отношений центр – периферия является постоянное генерирование ядром новых процессов, технологий, институтов, в то время как на периферию идет «диффузия устаревших нововведений», позволяя периферии в определенной мере модернизироваться, но при этом закрепляя постоянное преимущество центра перед периферией. Применительно к российской ситуации специалистами признается, что «... в стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну»².

Закономерности центр-периферийной поляризации действуют не только на межрегиональном и межрайонном уровнях, но и внутри муниципальных районов. Однако очевидно, что на территориях, подверженных интенсивным процессам депопуляции, влияние районного центра может быть лишь неравномерным и очаговым, а распространяемые от него инновационные импульсы достаточно слабы. В целом подобные территории характеризуются рядом признаков, отражающих процессы сжатия и деградации, часть которых достаточно подробно проанализирована в современной литературе, хотя некоторым из характерных для данных территорий тенденций не было уделено необходимого внимания. Попытаемся обобщить специфические особенности сообществ на территориях интенсивной депопуляции, оказывающие прямое влияние на спрос и предложение социальных услуг.

Старение населения, отток молодежи. Даже на относительно благоприятных территориях, где есть возможности трудоустройства, доля пенсионеров обычно составляет 50 % и выше. Более распространенная ситуация – 70 % людей пенсионного возраста. При этом почти на всех проанализированных территориях молодежь уезжает и не возвращается.

В определенном смысле исключением оказался Мантуровский район Костромской области – несмотря на достаточно интенсивный отток населения, в том числе молодежи, здесь несколько меньше доля пенсионеров, больше работоспособного населения, существенно ниже, чем на других территориях, средний возраст работников социальной сферы. Так, среди учителей пенсионеров 12–15 %; фельдшеры ФАПов все моложе пенсионного возраста и лишь один – предпенсионного.

¹ Грицай О.В., Йоффе Г.В., Тревъши А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. С. 15.

² Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП, 2010. С. 100.

В определенной степени это можно объяснить тем, что привлекательность высшего образования для молодежи в районе достаточно низка. Так, в 2012 г. из 40 выпускников 9-х классов в районе только 16 продолжили обучение в 10 классе, значительная часть остальных осталась на территории района (так, 8 поступило в учреждение НПО в Мантурово). Из 22 выпускников 11-х классов лишь 9 пошли в высшие учебные заведения (из них 7 – на территории Костромской области), 6 поступили в учреждения СПО (в основном на территории Костромской области), 1 – в учреждение НПО в Мантурово, остальные были призваны в армию либо по различным причинам не продолжили образование. При этом выпускники вузов на территорию практически никогда не возвращаются, а по выпускникам СПО картина более неоднозначная. Часть из них (хотя и меньшая) приезжает обратно и устраивается на работу, в том числе и в учреждениях социальной сферы, в дальнейшем они могут получить заочно высшее образование.

Факторы, определяющие отток молодежи, могут различаться на разных территориях.

Так, на глубоко депрессивных территориях действуют, в первую очередь, выталкивающие факторы, молодежь уезжает от отсутствия перспектив. В рамках подобной модели миграции обычно выбираются малобюджетные варианты, связанные с продолжением образования после основной, реже – средней школы. Самый очевидный – учреждение начального либо среднего профессионального образования в районном центре или в ближайшем городе. Причем преобразование средних школ в основные, широко идущее в сельской местности во многих регионах, действительно, судя по всему, несколько снижает спрос на высшее образование (логика родителей – все равно в интернат после 9 класса, так пусть хоть профессию получит), однако в большинстве случаев не тормозит миграционные процессы из деревни. Если реализуется стратегия получения высшего образования, то ориентация идет, в первую очередь, на бюджетные места в вузах (филиалах), расположенных часто в городах «второго порядка», где есть общежитие и стоимость жизни не очень высока. Особенно явно проявляются подобные процессы в тех случаях, когда региональный центр является крупным городом, близким к миллионнику, и имеется несколько более мелких городских центров. Так, в Пермском крае для северных территорий локальным центром притяжения является Брезниковско-Соликамская агломерация, для южных – город Чайковский, для Коми-Пермяцкого автономного округа – город Кудымкар, бывшая столица субъекта Федерации.

Однако такая ориентация не универсальна – среди старшекласников из самых депрессивных территорий часто бывает несколько ребят, жестко мотивированных на качество образования и имеющих явно более высокие амбиции, чем филиал вуза в провинциальном городе. Обычно это дети учителей, хотя не всегда. *«В каждом выпуске есть дети из неблагополучных семей, которые пробиваются».* Так, из одного из сел Мантуровского района Костромской области в московский вуз поступил мальчик, у которого мать – телятница, а отец – алкоголик. Причем родители могут отказываться от многого ради того, чтобы обеспечить ребенку возможность получения достаточно престижного образования с последующей перспективой закрепиться в крупном городе (обычно региональном центре) и сформировать возможности для последующего продвижения.

Однако было бы заблуждением считать, что на более благоприятных в экономическом отношении территориях миграция молодежи не является столь острой проблемой. Стимулы к миграции сохраняются, хотя их характер в определенной мере меняется, баланс выталкивающих и притягивающих факторов здесь несколько другой. В таких населенных пунктах дети воспитываются в достаточно благоприятной социальной среде, что облегчает дальнейшее продвижение. *«Интеллект у ребят хороший, разъезжаются. Может быть, если бы хуже давали образование, больше бы оставались».* Родители, имеющие относительно высокую зарплату, могут обеспечивать детям более солидную финансовую поддержку в городе, снимать квартиру, помогать с текущими расходами. Кроме того, в подобных случаях барьеры адаптации к город-

ской жизни часто бывают ниже – дети с подобных территорий больше путешествуют, более активно поддерживают социальные контакты, часто имеют родственников и знакомых в городах, куда собираются ехать учиться.

Причем миграция в город обусловлена далеко не только экономическими факторами, хотя и они играют немаловажную роль. *«Пусть плохо, но в городе, чем хорошо, но в деревне – такой менталитет»*; *«Едут в Вологду, снимают жилье и фактически работают на это жилье. Но все равно едут в Вологду. Здесь бы жили в своих домах»*. «Нематериальные» факторы притягательности городов достаточно общеизвестны и в целом нашли подтверждение в ходе исследования:

- отсутствие жесткого контроля местного социума, характерного для сельской местности;
- гораздо большее разнообразие социальных связей, мест приложения труда и способов проведения досуга;
- более широкие возможности продвижения («вертикальные лифты») и самореализации.

Очевидно, что даже если бы была реализована иллюзорная возможность всеобщего повышения комфортности жизни в сельской местности, эти факторы продолжали бы действовать, стимулируя отток населения.

Деградация человеческого капитала. Она также во многом связана с оттоком из села молодежи. На этот фактор, обусловленный процессами «отрицательного отбора», неоднократно обращали внимание исследователи: «...происходило не просто сокращение населения вне городов, из поколения в поколение в сельской России шел отрицательный социальный отбор, ведь из деревни в город уезжали наиболее молодые и активные люди»³. Это подтверждали и наши собеседники в ходе полевых исследований: *«На селе остаются те, кому родители не могут помочь с жильем в городе»*; *«Нормальная молодежь уезжает, остаются те, кто не может прижиться. Город требует, там работать надо, зарабатывать много надо... Хулиганье, ипана, неработь – эти все на селе оседают. Как через сито»*; *«Остается молодежь, которая устроиться не может и поступить не может. Такая вот деградация»*. Эта деградация проявляется в различных формах.

Так, падает образовательный уровень жителей, с сельских территорий вымываются люди с высшим образованием. Фактически во многих населенных пунктах высшее образование имеют только учителя (да и то не все) и в некоторых местах – бывшие работники агропредприятий. Еще 10–15 % населения можно отнести к сельской интеллигенции со средним специальным образованием.

Подобная ситуация сказывается, в частности, на работе школ: *«Контингент меняется в худшую сторону: незрелость, нет внутренней мотивации. <...> Семьи более высокого социального статуса уехали»*; *«Все больше детей из неблагополучных семей. Интеллектуальный уровень недостаточно высокий»*; *«Только 10–15 % родителей настроены на результат»*. И совсем пессимистично: *«Практически все дети из неблагополучных семей, все семьи пьющие»*. Причем во многих местах процесс ухудшения продолжает идти достаточно активно: *«Контингент стал слабее, в селе остаются неблагополучные семьи. Седьмой – девятый [классы] еще хорошие семьи, первый – второй гораздо хуже»*.

Но последствия снижения образовательного уровня населения гораздо более многообразны. Так, кадровая проблема обостряется не только на уровне сельских поселений, но и в районных центрах, даже когда они являются городами. Так, в Мантуровском районе Костромской области, где центром является городской округ и, как отмечалось выше, ситуация несколько более благоприятна, чем на других обследованных территориях, дефицит высоко-

³ Нефедова Т.Г. Сжатие внегородского освоенного пространства России – реальность, а не иллюзия//Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М., 2010. С. 129.

квалифицированных кадров возрастает: не хватает специалистов в городской Мантуровской больнице (обслуживающей также и район), местные предприниматели не могут найти кадры на управленческие должности. В то же время со снижением образовательного уровня падает и уровень социальных притязаний населения.

Широкое распространение получают процессы люмпенизации жителей, потери ими способности к какой бы то ни было регулярной трудовой деятельности. Известны примеры, когда предприниматели пытались развивать бизнес в сельской местности, но не могли найти необходимую рабочую силу даже на вполне конкурентоспособную для данной местности заработную плату. Люди предпочитали получать пособие по безработице и ничего не делать. *«Если появятся рабочие места, люди не пойдут работать. Мужик с пилорамы предлагает 500 руб. в день – не идут. Лучшие – пособие по безработице пропью»*. В результате в данном конкретном примере на пилораме согласились работать только те выпускники школ, которые ждали призыва в армию.

Но даже если рабочая сила находится, трудовая дисциплина бывает чрезвычайно низка, прогулы носят регулярный характер, и организация реального бизнеса связана с большими трудностями и издержками. Работники стремятся не идти на те предприятия, где высокие требования к дисциплине и качеству работы, даже за относительно высокую оплату. Часть населения предпочитает сезонную занятость, чтобы значительную часть года жить на заработанное за несколько месяцев и не прикладывать дополнительных усилий.

Наконец, широкие масштабы приобрела алкоголизация населения и связанная с ней преждевременная смертность. Это определяет достаточно равнодушное отношение значительной части сельских жителей к своему здоровью, к обеспечению продолжительности жизни, отсутствие запроса на здоровый образ жизни⁴. Мужское пьянство оказывается практически повсеместным (в нескольких местах в разгар рабочего дня приходилось видеть нетрезвыми даже глав поселений), при этом выделяется прослойка совсем опустившихся алкоголиков – *«как бомжи, только есть крыша над головой»*. У них еще более ослабляются стимулы к производительному труду, основной целью трудовой деятельности становится *«заработать на бутылку»*⁵.

При этом необходимо отметить, что, поскольку экономическая база многих периферийных территорий достаточно нестабильна, нарастание процессов деградации может идти скачкообразно. Яркий пример – многие периферийные территории Пермского края, где основой экономики являются учреждения Государственного управления исполнения наказаний (ГУИН) – исправительные колонии. Изменение месторасположения колоний является вопросом жизни и смерти населенного пункта. С уходом колонии исчезает основной работодатель, основной налогоплательщик и фактически основной центр жизни территории. А с учетом того, что колонии в основном располагаются в отдаленных, труднодоступных местах, решать возникающие при этом проблемы оказывается чрезвычайно трудно.

⁴ Вот яркое тому подтверждение. Речь идет о северном Предуралье середины 2000-х гг.: «Никто из перекупщиков сюда не добирается, а технический спирт привозят регулярно. От него умирают семьями, о чем местные жители рассказывают совершенно спокойно». (Нефедова Т., Пэллот Дж. Неизвестное сельское хозяйство, или Зачем нужна корова? М.: Новое издательство, 2006. С. 61.).

⁵ Прочитываем еще одно исследование сельской России Татьяны Нефедовой: «По данным районной статистики в Косинском районе Коми-Пермяцкого АО каждая третья смерть в 2000 и 2001 г. произошла от неестественных причин. Из них Уг – от прямого отравления алкоголем, остальные – от бытовых и производственных травм, также в основном связанных с пьянством. Таких примеров слишком много, чтобы не прийти к выводу: алкоголизм стал главным бичом сельской местности. Он есть и в городе, но в деревне особенно заметны его последствия. При замкнутости сельского сообщества, когда люди не могут выбирать занятия, а руководители-работники, алкоголизм разрушает само это сообщество и его экономическую основу – предприятие. Очень многие председатели, фермеры и предприниматели жаловались нам, что в селах с населением 100–300 человек не найти людей, которые не уйдут в запой через несколько дней после начала работы или первой же зарплаты» (Нефедова Т.Г. Сельская Россия на перепутье. Географические очерки. М.: Новое издательство, 2003. С. 340).

Негативная трансформация семейных связей. Данный процесс протекает в двух, достаточно противоречивых формах.

С одной стороны, происходит (либо поддерживается там, где данные формы сохранились и в советские времена) архаизация семейных отношений в том смысле, что семья становится способом организации экономической деятельности и подчиняется ее требованиям. *«Родителям важно, чтобы дети были с ними. Дети – на хозяйстве, скотину держат. Особо не до уроков – помогать нужно».* На многих территориях, где дикоросы составляют значительный источник семейного бюджета, в сентябре учебный процесс в школах фактически дезорганизован – ребята помогают взрослым в сборе ягод, грибов, кедровой шишки. В одной из школ директор рассказала случай, когда девочку-отличницу (правда, из приемной семьи) не пустили на выпускной вечер, поскольку надо было доить корову. Репродуктивная политика тоже во многих случаях определяется экономическими соображениями – максимизацией финансовой помощи от государства. То же можно сказать и о приемных детях.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.