

Региональная политика: инновационный вектор социального моделирования

В. В. Маркин

д. с. н., профессор, руководитель Центра региональной социологии
Института социологии РАН, эксперт-консультант научно-экспертного совета
при Председателе Совета Федерации ФС РФ, профессор Современной
гуманитарной академии
markin@isras.ru



В статье анализируются данные исследования региональной идентификации, проведенного Центром региональной социологии и конфликтологии ИС РАН. В качестве важнейшего критерия был выбран «инновационный вектор развития». Данный критерий сравнивается с другими в экспертных оценках представителей высокоресурсных групп российских регионов различных типов. Особое внимание уделяется инновационному потенциалу в контексте человеческого потенциала региональных сообществ.

Ключевые слова: региональная идентификация, социальное моделирование, человеческий потенциал, инновационный вектор развития.

Очевидно, что никого не нужно особенно убеждать в том, какое значение имеет для России региональная политика. Разнообразие природно-климатических, социально-экономических, этнокультурных и других условий жизни, федеративное устройство государства обуславливают особую важность этого фактора в российском обществе.

Между тем, как в законодательно-нормативном плане сложилась неопределенная ситуация, когда практически имеется лишь один документ «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», утвержденный Указом Президента еще 3 июня 1996 г. (№803) и масса разрозненных, не имеющих единой концептуальной основы нормативно-правовых актов. Попытки Министерства регионального развития РФ, предпринимаемые с 2007 года по созданию такой единой концептуальной основы, пока не дали результата даже на уровне Постановления или Распоряжения Правительства РФ об утверждении Концепции (Стратегии) этого важнейшего для России направления государственной политики. Проекты законов «Об основах государственного регулирования регионального развития (в другой редакции — об основах государственного регулирования социально-экономического развития субъектов РФ) также не продвинулись в Государственной Думе Федерального Собрания РФ дальше второго чтения.

Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» в известной мере восполняет этот пробел в плане перевода региональной политики в управленческую сферу. Вместе с тем остаются вопросы дифференциации региональной политики с учетом специфики регионов, обособленной типологии регионов, стартовых условий и

динамики развития на основе региональной идентификации и социального моделирования.

Значение социально-пространственной (территориальной) идентификации в региональном плане определяется тем, что непосредственная реальная среда жизнедеятельности социально-территориальных общностей становится не просто неким даным условием их коллективной жизни, требующим определенной адаптации, а предметом социального проектирования использования всего совокупного потенциала территории для повышения уровня и качества жизни населения, а также будущих поколений.

Социально-пространственная идентификация и ее моделирование в России имеют свои особенности и предполагают специфические приемы изучения. Основной задачей при этом является выявление критериев и параметров сочетания общероссийской и региональной идентичности посредством социального моделирования. В качестве основных критериев предлагается рассматривать:

- генезис и основания регионообразования (исторические, политико-управленческие, социально-экономические, национально-этнические, физико-географические и др.);
- особенности качества жизни;
- ментальность регионального субсоциума;
- инновационный вектор развития.

Региональная идентификация сама по себе носит в известной мере спонтанный, самоорганизующий характер. Социальное моделирование формализует идентичность, придавая ей качественную определенность и, как правило, структурированность. Посредством моделирования может выявляться и устанавливаться амбивалентность и подвижность региональной идентификации. Идентичность выступает как объект

СОЦИОЛОГИЯ ИННОВАТИКИ

и результат моделирования в структурно-функциональном (структурно-факторном) и динамическом видах и через него может верифицироваться в качестве адекватных моделей.

Социальное моделирование регионов представляет, по сути, проектно-исследовательскую

деятельность, требующую соответствующих теоретико-методологических оснований и методико-инструментального, процедурно — технологического аппарата. В данном случае его можно определить как метод (совокупность методов) разработки и обоснования моделей в виде образов — аналогов, иденти-

Таблица 1

Основные факторы регионообразования в экспертной оценке

Оценка факторов регионообразования по 10-бальной шкале		Оценка общего уровня социально-экономического развития региона		
		Высокий	Средний	Низкий
		Row N, %	Row N, %	Row N, %
Политико-управленческие	1–4	50,0	0	50,0
		0	0	0
		100,0	0	0
		0	100,0	0
	5–7	14,3	42,9	42,9
		16,7	66,7	16,7
		0	86,7	13,3
	8–10	40,0	46,7	13,3
		18,5	55,6	25,9
		40,7	44,4	14,8
Национально-этнические	1–4	40,7	33,3	26,7
		18,2	45,5	36,4
		14,3	78,6	7,1
		50,0	50,0	0
	5–7	20,0	46,7	33,3
		50,0	30,0	20,0
		25,0	75,0	
	8–10	11,1	77,8	11,1
		14,3	42,9	42,9
	16,7	75,0	8,3	
Культурно-духовные	1–4	20,0	40,0	40,0
		0	33,3	66,7
		0	66,7	33,3
		0	33,3	66,7
	5–7	28,0	64,0	8,0
		22,2	55,6	22,2
		41,2	41,2	17,6
	8–10	38,9	55,6	5,6
		50,0	50,0	0
		11,1	88,9	0

Оценка факторов регионообразования по 10-бальной шкале		Оценка общего уровня социально-экономического развития региона		
		Высокий	Средний	Низкий
		Row N, %	Row N, %	Row N, %
Исторические	1–4	0	100,0	0
		0	0	100,0
		0	100,0	0
		0	0	100,0
	5–7	0	85,7	14,3
		14,3	57,1	28,6
		0	66,7	33,3
	8–10	33,3	66,7	0
		45,5	45,5	9,1
		46,7	53,3	0
Другие	1–4	0	0	0
		0	0	0
		0	0	0
		0	0	0
	5–7	0	0	0
		0	0	0
		0	0	0
	8–10	0	0	100,0
		0	100,0	0
		100,0	0	0
Регион сложился достаточно спонтанно	1–4	25,0	60,0	15,0
		25,0	25,0	50,0
		22,2	66,7	11,1
		50,0	25,0	25,0
	5–7	14,3	71,4	14,3
		0	25,0	75,0
		33,3	66,7	0
	8–10	0	100,0	0
		100,0	0	0
		0	0	0

фицирующих реальные объекты — прототипы локализованного социального пространства (явления и процессы) в ретроспективном, актуальном (современном) и перспективном (прогностическом, в т. ч. поисковым и нормативном) аспектах.

В рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез» в 2009–2010 гг. Центром региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН были проведены

исследования региональной идентификации в 27 модельных регионах России на основе экспертных опросов. В качестве экспертов по каждому региону (субъекту РФ) были привлечены представители органов власти (законодательной и исполнительной, бизнеса, институтов гражданского общества, СМИ, научного сообщества — порядка 15–17 человек, что в итоге составило 432 эксперта.

Смежно в рамках указанной Программы было выделено направление по Югу России (ЮФО и СКФО), по которому проведена специальная конф-

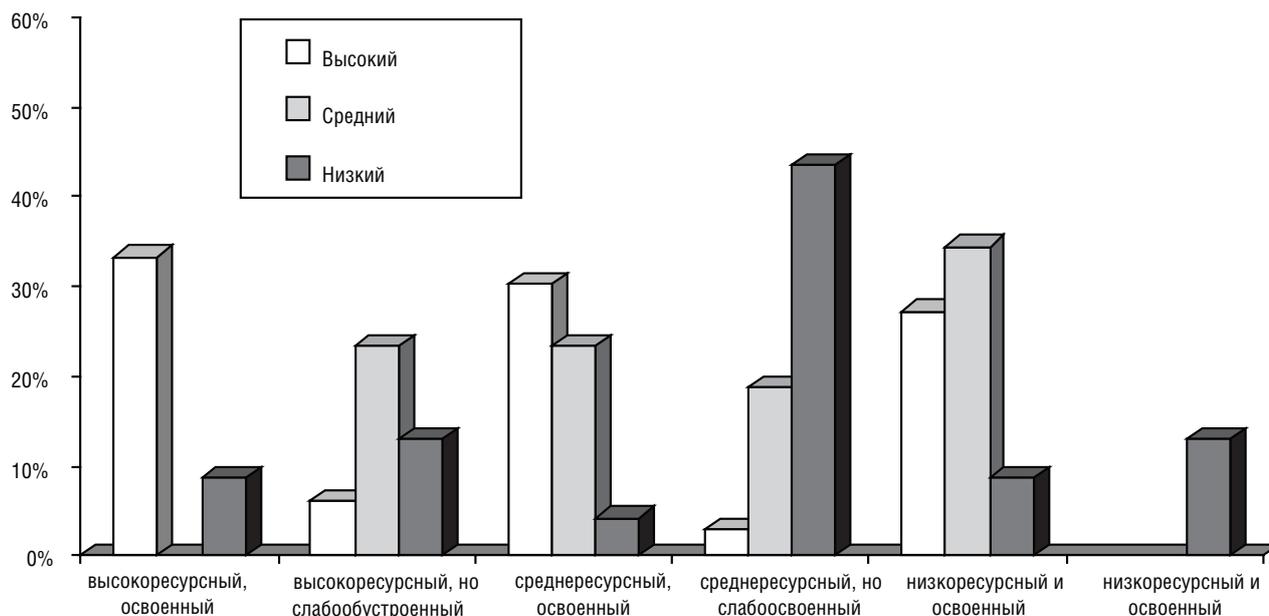


Рис. 1. Типы регионов в зависимости от уровня развития (экспертное мнение)

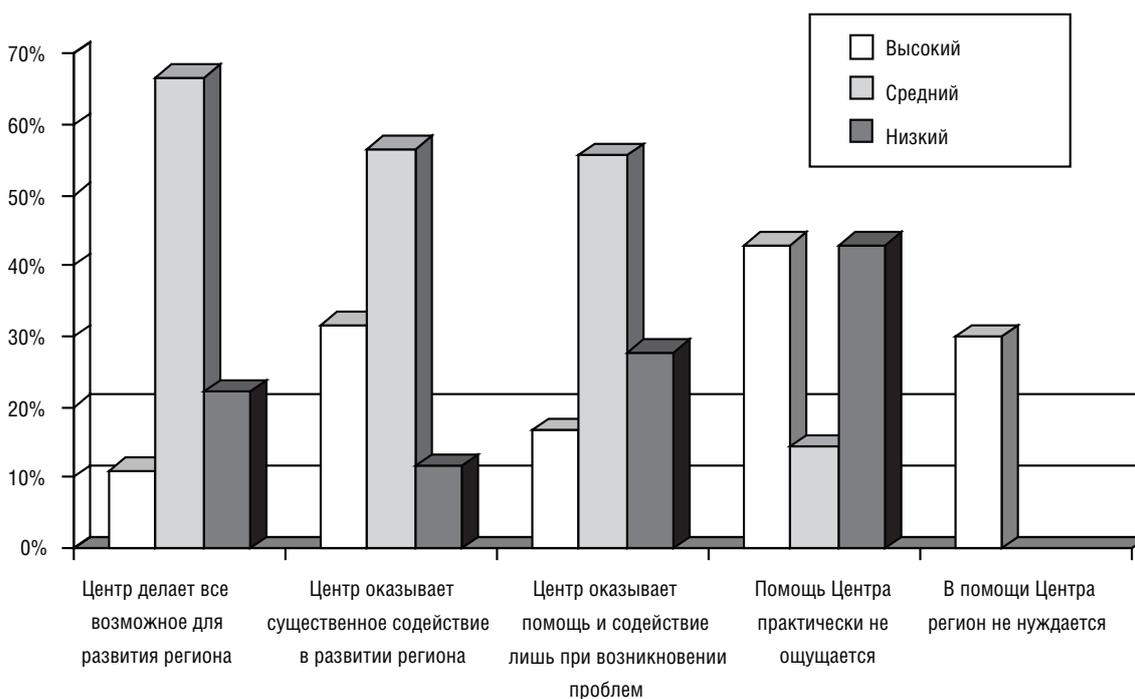
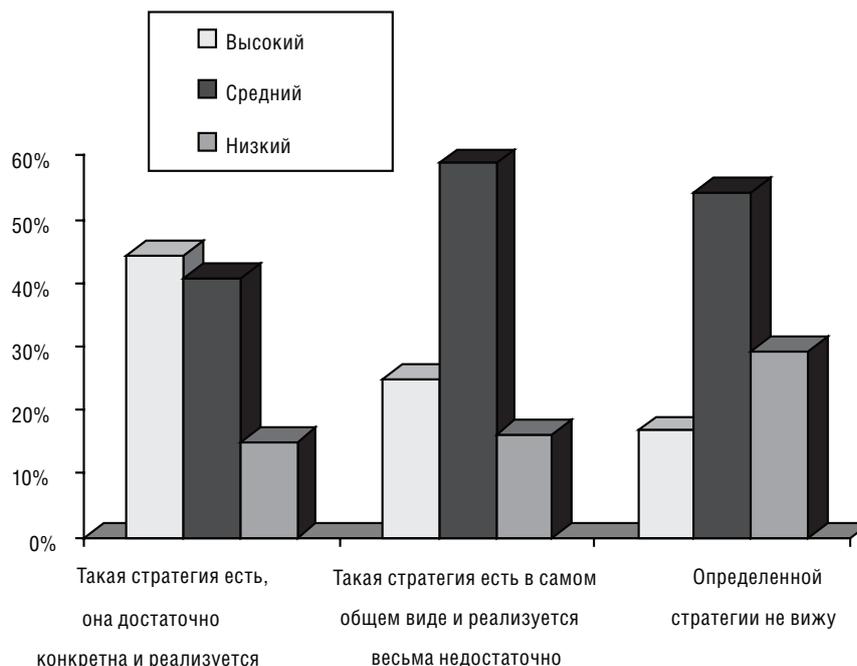


Рис. 2. Оценка роли федерального центра в развитии региона в экспертном мнении)

Рис. 3. Считаете ли Вы, что у федерального центра имеется определенная стратегия регионального развития, учитывающая особенности Вашего региона?



ликтологическая экспертиза (см: *Дмитриев А.В.* Юг России: конфликтологическая экспертиза. М.: Альфа-М, 2010. 192 с.).

На основе результатов экспертных оценок проведено обоснование кортежа:

[ри → смр → и(в)рсм → РИ];

где: ри — региональная идентификация;
смр — социальное моделирование регионов;
и(в)рсм — идентификация (верификация) региональной социальной модели;

РИ — региональная идентичность.

Прежде всего обращает на себя внимание оценка основных факторов регионообразования в зависимости от оценки общего уровня социально-экономического развития регионов (см. табл. 1).

В типологии регионов по идее А.В. Зубаревич были взяты 2 основания: ресурсность (в данном случае природно-сырьевая) и социальная освоенность (обустроенность).

На рис. 1 представлена данная типология в экспертных оценках в зависимости от оценки уровня развития.

Из диаграммы видно, что основная масса экспертов отнесли свои регионы к среднересурсным, но слабо обустроенным (особенно это связывается с низкой оценкой развития региона), и низкоресурсным, но достаточно освоенным (обустроенным), в которых и общий уровень развития оценивается достаточно высоко или средне. Другими словами, проблема социальной освоенности (обустроенности) региона является значимой для всех (в том числе и высокоресурсных), однако ее решение требует общегосударственной политики с учетом типа и уровня развития региона.

Особый интерес в этой связи представляет оценка роли федерального центра в развитии регионов (рис. 2).

Здесь обращают на себя внимание экспертные оценки представителей высокоразвитых регионов, почти третья часть которых указала, что регион в помощи центра не нуждается, а более 40% указало, что эта помощь практически не ощущается. Но в целом по России таких регионов в пределах 15–20 процентов от общего числа. Большинству регионов, особенно с низким уровнем и слабообустроенным такая помощь необходима. Другой вопрос — каким образом она должна оказываться: в виде каких-то разовых мер или по долговременной и обоснованной стратегии.

Так на вопрос «Считаете ли Вы, что у федерального центра имеется определенная стратегия регионального развития, учитывающая особенности Вашего региона?» ответы распределились следующим образом (рис. 3).

Из данной диаграммы видно, что большинство экспертов, особенно из регионов среднего уровня (а таких — большинство) указывают на недостаточность для их регионов имеющейся общей стратегии или не видят ее вообще.

В условиях глобализации, общероссийской и межрегиональной экономической интеграции особо важной является проблема включенности регионов в эти процессы. Оценка уровня интеграции представлена в табл. 2.

Из данных таблицы видно, что уровень интеграции прямо зависит от уровня развития региона не только в международном и общероссийском масштабах, но даже в межрегиональном, где проблемы экономического сотрудничества легче решаются при соответствующей макрорегиональной координации.

Очевидно, что именно макрорегиональный уровень должен стать основным в общегосударственной региональной политике.

В региональной политике особую роль играют высокоресурсные социальные группы, так называ-

Оценка роли «элит» в развитии региона. Совпадение (расхождение) интересов

Оценка уровня интеграции регионов по 10-бальной шкале		От оценки общего уровня социально-экономического развития региона		
		Высокий	Средний	Низкий
		Row N, %	Row N, %	Row N, %
В политической сфере	Совпадают в основном, и элиты играют ведущую роль в выражении	33,3	60,0	6,7
	Совпадают частично, элиты являются достаточно замкнутыми	31,9	46,8	21,3
	Интересы прямо противоположны, элиты используют возможности	6,7	66,7	26,7
В экономической сфере	Совпадают в основном, и элиты играют ведущую роль в выражении	32,3	58,1	9,7
	Совпадают частично, элиты являются достаточно замкнутыми	37,5	50,0	12,5
	Интересы прямо противоположны, элиты используют возможности	10,7	60,7	28,6
В духовно-культурной сфере	Совпадают в основном, и элиты играют ведущую роль в выражении	21,1	60,5	18,4
	Совпадают частично, элиты являются достаточно замкнутыми	27,5	52,9	19,6
	Интересы прямо противоположны, элиты используют возможности	30,8	61,5	7,7

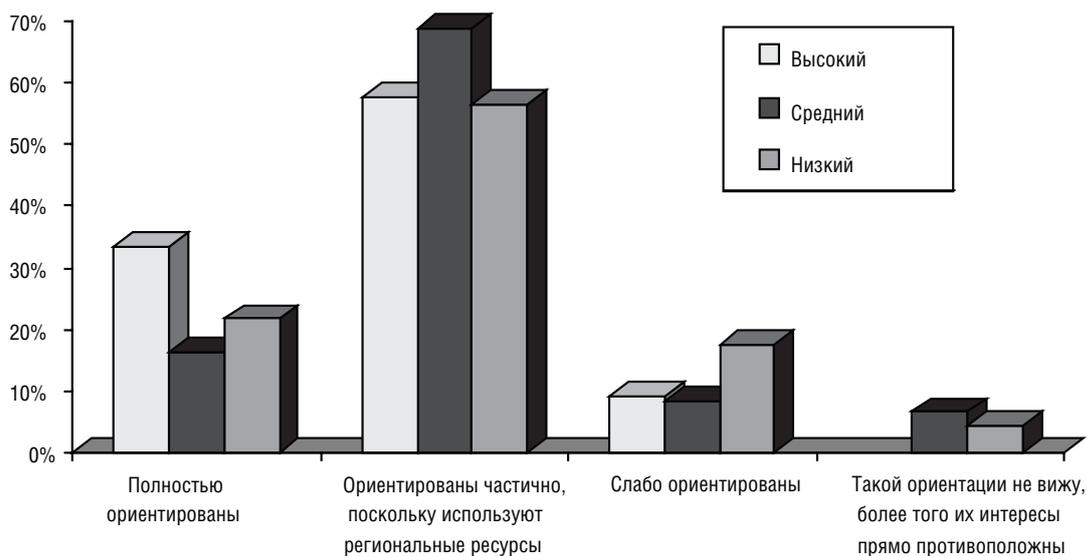


Рис. 4. Насколько производство и бизнес, имеющие предприятия, расположенные в вашем регионе, ориентированы на региональное развитие?

емые «элиты». В экспертном мнении интересы этих групп с интересами регионального развития совпадают лишь частично, что видно из табл. 3.

Эта тенденция подтверждается и в ответах на вопрос «Насколько производство и бизнес, имеющие предприятия, расположенные в регионе, ориентированы на региональное развитие?» (рис. 4).

Большинство экспертов также указало на частичную ориентацию бизнеса на региональное развитие лишь постольку, поскольку он использует региональные ресурсы.

В исследовании регионов значительное место заняли вопросы оценки человеческого потенциала, что представлено в табл. 4.

В данных таблицах обращает на себя внимание тенденция прямой зависимости оценки человеческого

потенциала от оценки уровня развития региона: чем ниже уровень, тем ниже оценка потенциала. Получается отрицание отрицания: для повышения уровня развития нужен соответствующий человеческий потенциал, а он весьма низок. Поэтому в стратегии регионального развития первостепенным вопросом должно стать резкое наращивание человеческого потенциала. Это тем более важно в инновационном векторе развития регионов, их системной комплексной модернизации.

В настоящее время сложились основные контуры оценки эффективности деятельности органов регионального управления. Они представлены на рис. 5.

При этом:

- Создана нормативная база оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таблица 2

Оценка уровня интеграции в международное, общероссийское и межрегиональное экономическое пространство (по интервальной шкале)

Оценка уровня интеграции регионов по 10-бальной шкале		От оценки общего уровня социально-экономического развития региона		
		высокий	средний	Низкий
		Column N, %	Column N, %	Column N, %
Международное экономическое пространство	1–4	13,3	33,9	68,1
	5–7	33,3	51,6	18,1
	8–10	53,3	14,5	13,6
Общероссийское экономическое пространство	1–4	6,5	12,9	49,9
	5–7	22,7	53,3	31,8
	8–10	71,0	33,9	18,2
Межрегиональное экономическое пространство	1–4	9,7	16,2	40,9
	5–7	16,1	48,4	27,2
	8–10	74,3	35,5	31,8

Таблица 4

Оценка человеческого потенциала социально-экономического развития региона (по интервальной шкале)

Вид человеческого потенциала		От оценки общего уровня развития региона		
		высокий	средний	Низкий
		Column N, %	Column N, %	Column N, %
Трудовой	1–4	0	9,4	17,3
	5–7	45,2	45,3	65,2
	8–10	54,8	45,4	17,4
Профессионально-квалификационный	1–4	0	6,4	17,4
	5–7	35,5	42,8	52,1
	8–10	64,5	50,8	30,4
Демографический	1–4	12,9	32,3	52,1
	5–7	61,3	58,1	47,8
	8–10	25,9	9,7	0
Инновационный, в т. ч. способность к разработке и освоению технологических инноваций	1–4	9,7	15,7	56,5
	5–7	22,6	51,6	30,4
	8–10	67,8	51,6	13,0
Способность к научным исследованиям и разработкам	1–4	3,2	9,4	21,7
	5–7	22,5	49,9	47,8
	8–10	74,2	40,6	30,4
Человеческий потенциал в целом	1–4	0	8,0	13,0
	5–7	38,8	45,2	78,3
	8–10	61,3	46,7	8,7

Показатели конечных результатов деятельности на основе показателей социально-экономического развития

Показатели эффективности расходования бюджетных средств

Показатели деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации со стороны населения

Показатели проведения институциональных преобразований

Учет мнения населения на основе внедрения интегральных индикаторов, репрезентативных массовых социологических опросов и экспертных оценок

Рис. 5. Оценка и основные контуры эффективности деятельности органов регионального управления: основные показатели

- Внедрена информационная система сбора и анализа показателей оценки эффективности в рамках ГАС «Управление».
- Создан эффективный инструмент поддержки реформ, внедрения новых финансово-экономиче-

ских моделей, контроля по вертикали управлением бюджетными расходами в условиях кризиса.

- Формируется информационная база для проведения межрегиональных и межмуниципальных сравнений по широкому кругу параметров для сопоставления регионального развития с общепринятыми мировыми показателями, коммуникативный механизм налаживания обратной связи между федеральной властью и субъектами Российской Федерации с различными группами и слоями населения для принятия управленческих решений, привлечения региональных и местных сообществ к участию в устойчивом развитии регионов и муниципалитетов в едином российском социальном пространстве.

Вместе с тем, анализ опыта оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов выявил следующие основные проблемы:

- Недостаточно сбалансированы цели увеличения экономического роста и повышения качества жизни населения, обеспечивается учет региональных особенностей.
 - Допускается расхождение показателей и сфер ответственности властных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Механизм оценки слабо влияет на повышение качества и доступности государственных и муниципальных публичных услуг.
 - Требуется расширение использования социологических методов для оценки удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти на региональном и муниципальном уровнях, социальной инфраструктурой.
- Оценка эффективности государственного управления на региональном и муниципальном уровнях недостаточно представлена в региональном информационном пространстве и СМИ.
- Основные направления совершенствования системы оценки:
- Принятие концепции совершенствования региональной политики и соответствующего федерального закона
 - Показатели результатов деятельности органов власти должны рассчитываться с применением коэффициентов, учитывающих региональную специфику, тип региона, стартовый уровень его развития, динамику развития.
 - Показатели проведения реформ, включающие оценку человеческого потенциала, инновационного вектора развития, обеспечение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, профессионализма и клиентской ориентации в деятельности государственных и муниципальных служащих, социальной ответственности бизнеса.
 - Социологическое сопровождение региональной политики. Достоверная социологическая информация из разных источников, оценки и предложения институтов гражданского общества, региональных и местных сообществ.
 - Обеспечение доступности результатов социологических исследований в публичной среде, их использование для принятия управленческих решений, сопоставления регионального развития с общепринятыми мировыми показателями.

Regional Policy: innovation vector social simulation

V.V. Markin, the head of the Centre of the regional sociology and conflict logy of the affiliation of Russian academy of sciences institute of sociology RAS, doctor of the sociological science, professor, the expert-consultant of the Science-expert council at the Chairman of the Council of the Federation FA RF, professor of the Modern humanitarian Academy

In this article is analyzed the data of the research of regional Identification which was realized by the Centre of the regional sociology and conflict logy of the affiliation of Russian academy of sciences institute of sociology RAS. The most important criterion was the «innovative vector of the development». This criterion was compared with others in the expert assessments of the representative high-resources groups of the Russian regions of different types. The special attention is devoted to the innovative potential in the context of the human potential of region communities.

Key words: regional Identification, social modelling, human potential the innovative vector of the development.

ЖУРНАЛ ОБ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИННОВАЦИИ

в Интернете

Редакция журнала «Инновации» предлагает своим читателям электронную версию журнала в сети Internet по адресам:

<http://innov.eltech.ru>

<http://www.mag.innov.ru>