

*АКСЕНОВА Ольга Владимировна – доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (117218, Россия, г. Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5; illaio@yandex.ru)*

## СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ: РЕАЛЬНОСТЬ

**Аннотация.** В статье представлены результаты исследований, целью которых было выявление процессов развития в российских локальностях. Автор показывает социально-экономическую ситуацию, сложившуюся в районах 5 российских регионов, главной и общей проблемой которых является отток молодежи в большие города. Государственная стратегия развития носит технократический характер, ориентирована в лучшем случае на уровень региональных центров и игнорирует районный. Рассматриваются представления местных акторов о перспективах развития местных сообществ. Автор обнаруживает некоторое снижение социального активизма под влиянием современной политики развития.

**Ключевые слова:** развитие, технологический прогресс, стратегия, государственные программы, локальность, актор

Данная статья является продолжением опубликованной ранее работы [Аксенова 2019], в которой изучался конструкт развития, формируемый федеральным центром и региональными администрациями на официальных интернет-ресурсах. Их анализ обнаружил, во-первых, слабую реакцию регионов на призыв президента к прорывному развитию, во-вторых, конструирование технократической концепции развития страны, ориентированной в первую очередь на создание инфраструктуры для бизнеса (технопарки, бизнес-парки и т.п.). На этот раз целью работы стало выявление процессов развития в российских локальностях. Планируется выяснить, как реагируют местные сообщества на призыв власти к прорыву. Включены ли они в государственную стратегию развития? Имеет ли выявленный нами конструкт реальное содержание? Полевые исследования проводились в районных центрах Астраханской, Тверской, Псковской, Курской обл. и в республике Карелия в июне 2019 г. Использовались качественные методы (глубинные интервью и фокус-группы), сосредоточенные на видении развития местными акторами, среди которых представители администрации и бизнеса, директора и учителя школ и школ искусств, руководители и работники краеведческих музеев, местные активисты, молодежь и т.п.

### Социально-экономическая ситуация

Российские локальности одновременно и похожи друг на друга, и различны. Способы заработка во всех районах практически одинаковы: вахтовая работа в региональных центрах и в Москве, сельское хозяйство (там, где оно развито), в редких случаях – туризм. В некоторых районах жителей нельзя назвать бедными, у них неплохой доход, машины исключительно иностранных марок, и новые, не подержанные. Зарабатывают они в большом городе, в региональном центре или в столице, работают охранниками, таксистами, дальнобойщиками. Дом, семью, город или поселок мужчины покидают надолго. Женщины в таких случаях сидят дома с детьми: в работе для них нет смысла, т.к. заработок в поселке или малом городе невелик. В других случаях женщинам приходится трудиться на нескольких работах, для того чтобы обеспечить семью.

Во многих райцентрах работают промышленные предприятия, но, во-первых, число рабочих мест на них ограничено, во-вторых, они принадлежат крупным компаниям, которые налоги платят в Москве. Точно так же не имеют отноше-



ния к локальности и агрохолдинги. Им требуется малое число рабочих, которых они предпочитают привозить с собой из других мест. В итоге занятая агрохолдингом земля практически отчуждается от местного сообщества во всех возможных смыслах этого термина, включая физический. Открытие свинофермы грозит местным жителям запретом содержать свиней, который аргументируется высоким риском занести инфекцию на ферму.

Благополучнее других выглядят районы, в которых жизнь строится на своих ресурсах (земля находится в руках местных компаний и фермеров) или в которых есть стабильный приток туристов. Но молодежь уезжает отовсюду. Этот общий для всех локальностей процесс имел место всегда, но, по оценке наших респондентов, сейчас он приобрел масштабы, близкие к катастрофическим для сообщества. Наиболее активные, способные учиться уезжают в региональные центры, которые также рассматриваются как промежуточный пункт на пути следования в Москву, а некоторые стремятся и далее, за границу. Вопрос о том, собираются ли они жить в своем городе, иногда вызывал почти негодование. Положительно на него ответили лишь 2 молодых человека — юноша и девушка. Трудно уехать из бедных районов, но там выпускники школ, учащиеся техникумов также мечтают о переезде, а не об улучшении местной жизни.

### **Поиск государственной стратегии**

Стратегию развития районов в целом обнаружить не удалось. Ряд программ, связанных с национальными проектами, в стратегию не складываются. Район должен написать заявку и выиграть конкурс, чтобы его в такую программу включили. Кроме того, нам рассказывали лишь о проектах обустройства парков, скверов, набережных, осуществляющихся в рамках программы «Комфортная городская среда». Главные проблемы города эти проекты не решают. Для привлечения туристов важнее восстановление разрушающихся памятников архитектуры и просто зданий прошлого века, создающих историческую среду. Для стремящейся в большие города молодежи лавочки в скверах и газоны не станут причиной для возвращения домой после учебы.

В отраслях образования и здравоохранения государственная политика, напротив, системна и последовательна. Вот только стратегией развития назвать ее не получается, т.к. она скорее способствует регрессу и угасанию локальностей. Так, современные стандарты в медицине требуют нового оборудования. Если такового в районной больнице нет, то оно и не предоставляется, ее отделения просто закрываются. В одной из районных больниц закрыты гинекологическое и инфекционное отделение, хотя, по крайней мере, последнее жизненно важно для района. Реформа в медицине ориентирована на региональный центр, поэтому вместо развития районного здравоохранения успешно развивается маршрутизация, т.е. доставка больного в хорошо оборудованные региональные медицинские учреждения.

Данное решение считается экономически оптимальным. Разработана логистика маршрутизации, функционирует медицинская авиация и т.п. Однако сколь хороша бы ни была сама по себе система маршрутизации, она способствует исчезновению смысла жизни в районе. Жители стремятся отправить своих детей в большой город, где поликлиника — в шаговой доступности, где нет нужды в случае чего ждать вертолета медицинской авиации со специалистами на борту, несколько часов страдать в машине скорой помощи, рожать в ней и т.п. Это подтверждают и другие социологи [Журавлева 2016; Шилова 2013].

Закрытие фельдшерско-акушерских пунктов в деревнях уже признано ошибкой: «Президент России Владимир Путин в четверг встретился в Кремле с

вице-премьером Татьяной Голиковой. Обстановка в первичном звене здравоохранения оказалась в центре внимания. Несмотря на то что строятся ФАП, амбулатории, а также приобретаются мобильные медицинские центры, Путина беспокоит ситуация в этой сфере. «Я вас прошу представить предложения по развитию первичного звена здравоохранения к началу следующего месяца», – сказал он»<sup>1</sup>.

Они возрождаются и оснащены новейшим оборудованием. Проблема в том, что в тепер в них некому работать. Ситуацию, по словам наших респондентов, не спасает программа «Земский доктор»<sup>2</sup>. Молодой специалист, решившийся участвовать в такой программе, получает 1 млн руб., что для сельской местности, да и для районного центра, большие деньги – можно купить квартиру или дом. Однако молодые профессионалы отработывают положенное время и уезжают. Точно так же уезжают и те, кто учился по целевым направлениям. Деньги и жилье не могут удержать молодого специалиста, если в большом городе зарплата выше, жизнь комфортнее, шире спектр возможностей профессионального роста, тем более если друзья, любимая девушка или молодой человек считают его/ее неудачниками.

Авторы программы, видимо, рассчитывали на то, что ее название будет вызывать положительные ассоциации у будущих профессионалов, но образ земского врача значим для старшего поколения и вряд ли может привлечь молодежь. Он к тому же не поддержан пропагандой, которая могла бы противостоять пропаганде успешности, карьерного роста и комфорта. В XIX в. успех земской медицины и образования был во многом обусловлен распространением идей народничества. Путь «в народ» лежал через позиции врача и учителя, предоставленные земством. Идеализированный образ земского врача, учителя, библиотекаря, равно как и народа, создавался СМИ, народ призывала любить русская литература. В настоящее время ничего подобного нет. Респонденты неоднократно отмечали, что СМИ предпочитают показывать народ как быдло, которое любить как-то стыдно. Какой-либо стратегии, направленной на изменение вектора пропаганды, также не выявлено.

Миграция в крупные города самой активной части молодежи ослабляет районные учреждения среднего образования, они неизбежно сокращают свою деятельность, а в итоге закрываются. По словам преподавателя одного из педагогических колледжей, в нем всегда был конкурс и выбор из абитуриентов. Сейчас приходится принимать троечников, тех, кто не смог уехать учиться в столицу региона или в Москву; качество учителей неизбежно снижается.

Данная ситуация обусловлена множеством факторов, но острый недостаток стратегии развития малых городов она демонстрирует очень ярко, в особенности в сравнении с историей этого же колледжа. Педагогический техникум был полностью разрушен в годы Великой Отечественной войны. Восстанавливать его начали еще до Победы, в несравненно худших экономических условиях. Это была именно государственная стратегия развития: учителей не осталось, требовалось срочно подготовить новые кадры, без которых район не мог бы развиваться.

Практически во всех районах респонденты говорят о падении уровня образованности выпускников школ в последние четыре-пять лет. Причину связывают с последовательным и ощутимо более жестким осуществлением реформы обра-

<sup>1</sup> Герейханова А. Путин: Нужны предложения по развитию первичного звена здравоохранения. – *Российская газета*. 25.07.2019. Доступ: <https://rg.ru/2019/07/25/putin-nuzhny-predlozheniia-po-razvitiu-pervichnogo-zvena-zdravoohraneniia.html> (проверено 18.10.2019).

<sup>2</sup> Условия и правила программы «Земский доктор». Доступ: <https://gosuslugi-lichnyi-kabinet.ru/usloviya-i-pravila-programmy-171-zemskij-doktor-187/> (проверено 18.10.2019).

зования. Раньше учителя в российской провинции стремились избегать натаскивания на экзамен [Левченко 2015], неизбежного при формализованной проверке знаний. Выдерживать давление вышестоящих структур и одновременно родителей, заинтересованных в высоких баллах за ЕГЭ, трудно и некомфортно. Старшее поколение учителей уходит, младшему проще работать в соответствии с новыми требованиями, избегая конфликтов с начальством и родителями.

Однако в этой сфере проблемы связаны не только с непосредственно государственной политикой. Заметным стало влияние педагогических идей, согласно которым от детей нельзя требовать преодоления трудностей. С результатами этой установки столкнулись учителя музыки, обучение которой требует напряженного труда. Дети увлекаются, пока занятия простые и впечатления яркие, и бросают учебу при первом ее усложнении. Наше внимание обратили на то, что в колледже искусств не звучит музыка, еще недавно такая тишина была невозможной: студенты стремились постоянно совершенствовать исполнение.

Неожиданными оказались и последствия государственной заботы о безопасности детей. Их перевозка на соревнования и творческих конкурсы теперь может осуществляться только автобусами, соответствующими определенным техническим требованиям. В результате дети из районов, которые часто побеждали в состязаниях с ровесниками из столиц, оказались запертыми в селах и городках. Купить новые автобусы, подготовить водителей району не по карману. Эта изоляция, во-первых, не способствует развитию детей, во-вторых, она неизбежно ведет к стремлению уехать после окончания школы и не вернуться.

В ходе исследований выявилась еще одна проблема, связанная с заявленной на государственном уровне идеей развития. Оказалось, что многие призывы верховной власти находят поддержку на местном уровне. Но не подкрепленные дальнейшими действиями декларации вредны и для сообществ, и для власти. Поверившие в них активисты разочаровываются, замыкаются в узкопрофессиональной деятельности, гражданская активность снижается, а власть теряет поддержку тех, кто был готов ее активно оказывать.

### **Местная стратегия развития**

Слова «прорыв» ни и один из наших респондентов не произнес первым. Некоторые использовали его в своих рассуждениях вслед за интервьюером. Не было сказано ни слова о технологической составляющей прорывного развития, четко проявляющейся в том самом конструкте, который мы изучали ранее. Интернет-ресурсы местной администрации не слишком информативны по причине недостатка средств в бюджете на поддержание сайтов. Цифровизация требует ресурсов, которые у районов сильно ограничены.

Точно так же никто не говорил о поддержке исключительно талантливых детей. По мнению некоторых респондентов, талантливая молодежь может пробиться самостоятельно. Действительно, не только талантливые, но и просто способные к учебе молодые люди на их глазах покидают родные места и больше не возвращаются. В районах продолжают работать со всеми детьми, а в региональные кванториумы отправляют заниматься тех, кто хочет, исходя из традиционного подхода, согласно которому главное – увлеченность.

Значительная часть респондентов имели собственное видение и планы развития. К примеру, активист-бизнесмен, которого поддерживает глава района, планирует превратить районный центр в туристический, сделать его лучше Суздаля, и это не просто мечты. Он уже построил успешно функционирующую гостиницу, строит следующую, открыл сеть кафе, разрабатывает туристический имидж города. У активиста-краеведа – другое видение превращения города в

туристический центр: он активно борется с местной властью за сохранение старинных зданий, от которых почти ничего не осталось, поэтому администрация плохо понимает, зачем их сохранять. В ходе интервью респондент сам пришел к выводу о неэффективности такого противостояния, вместо которого необходимо просвещать своих оппонентов.

Глава района, расположенного в черноземной зоне, развитие связывает с сельским хозяйством. Деятельность пришлых корпораций на его территории ограничена, землю он принципиально предоставляет своим. Если хозяева предприятий живут в районе, учат здесь своих детей, значит, они будут ориентированы на развитие всех сфер его жизнедеятельности, т.к. культура и образование нужны им не меньше, чем всем остальным жителям. Семьям также надо работать на земле, расширять свое собственное хозяйство; по словам респондента, одной только домашней птицы достаточно, чтобы не бедствовать.

Директор колледжа искусств разработал программу его развития, которую и начал активно осуществлять, ввел в число дисциплин обучение художественным промыслам, традиционным для района.

В то же время во многих интервью присутствует пессимизм, который не фиксировался в прежних исследованиях: появилось чувство безысходности, невозможности противостоять негативным изменениям. Прежде всего это касается здравоохранения, в котором прогресс не считается с возражениями местных акторов, ведет к угасанию, уже даже не постепенному, районных больниц.

Сложным оказалось определить перспективы развития и во внешне экономически благополучных районах. Деятельность агрохолдингов создает видимость местного процветания, на полках супермаркетов появляется множество продуктов, произведенных в том или ином районе. Но, как было сказано выше, местные жители не имеют к этому процветанию никакого отношения, развитие сельского хозяйства от них более не зависит. Перспективы администрация связывает с туризмом, что в некоторых случаях также сложно при несомненной туристической привлекательности городов. Туризм там, где его не было, на большом удалении от крупных городов, требует очень больших и рискованных инвестиций.

### **Заключение**

Стратегию прорывного развития российской провинции, которая складывается из малых городов и поселков, обнаружить в 2019 г. не удалось. Выявлен ряд разрозненных проектов, нацеленных на решение проблем, не являющихся первоочередными для района. Данный подход к планированию развития задан федеральным центром, создающим определенный и в данном случае очень узкий спектр возможностей. От локальностей практически ничего не зависит, они могут лишь написать заявку и попытаться выиграть конкурс. Для них это просто лучше, чем ничего.

Отраслевые стратегии развития существуют, последовательно выполняются, и в пределах избранных задач и целей они успешны. Ориентированные на прогресс, они скорее способствуют регрессу районов, деградации и без того не очень комфортной среды районных центров. Стремление к достижению заданных стандартов в лечении, образовании, безопасности существенно ограничивают свободу действий актора. В то же время данная стратегия не формирует в локальности современную функциональную, формализованную систему западного типа, в которой человек – лишь элемент технологического процесса. Попытка ее создания осуществляется на уровне региона, ориентирована на хотя бы относительно большой город. В этом смысле обнаруженный в виртуальном



пространстве технологический конструкт действительно имеет определенные основания в реальности.

Местные представления о развитии не технократичны в принципе. Локальность как целое оказалась вне технологического прогресса, более того, он стал для нее разрушительным и враждебным. В течение всего предыдущего столетия научно-технический прогресс был самостоятельной ценностью, в т.ч. и в российской провинции. Он оставался таковым еще в начале 2010-х гг., но в этот раз о прогрессе говорили как о неизбежности, необходимости, но не о ценности. Прогресс был где-то далеко, в тех местах, куда стремится молодежь.

Предлагаемый государством вариант развития для жителей страны остается неким внешним по отношению к ним процессом, в который их никто не пытается вовлечь. Возможности собственного развития также ограничены уже потому, что вахтовая работа, даже обеспечивающая материальное благополучие, лишена содержания и перспектив. Жители российской провинции могут рассчитывать на место охранника, уборщицы, дворника, курьера. Работа таксиста и дальнобойщика – самые содержательные среди этих вариантов временной занятости.

Представления о развитии местных акторов строятся на реалистичных оценках сложившейся ситуации, направлены на поиск возможного выхода из нее. Им важно сохранять и развивать местную традицию – экономическую или культурную. Активизм в провинции еще существует, он наблюдается практически во всех локальностях, но появились и элементы депрессивного отношения к происходящему, стремление замкнуться непосредственно в своей деятельности. Респонденты говорили о том, что главной целью развития сейчас является возвращение молодежи, но они сами отправили своих детей учиться в Москву, Санкт-Петербург, столицу региона и не хотели бы их возвращения. Для многих эта ситуация трагична.

Технократическая модель развития для российских локальностей развитием не является. Основанная на ней стратегия их разрушает, стягивая человеческие ресурсы в большие города. Можно назвать это неизбежным следствием прогресса, но состояние региональных центров немногим лучше состояния центров районных. В них прослеживаются те же самые процессы: как уже говорилось, они – промежуточный пункт переселения в Москву и далее, за пределы страны. Возникает вопрос: имеем ли мы в данном случае дело с развитием, или этот феномен надо обозначить как-то иначе.

### Список литературы

Аксенова О.В. 2019. Стратегия развития российских регионов: официальная версия. – *Власть*. Т. 27. № 1. С. 9–17.

Журавлева И.В. 2016. Как уменьшить неравенство в здоровье? – *Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость*: материалы V Всероссийского социологического конгресса. Екатеринбург. 19–21 октября 2016 г. (отв. ред. В.А. Мансуров). М.: Российское общество социологов. С. 4670–4692.

Левченко Н.В. 2015. Образование в районных центрах РФ: процесс и его результаты. – *Власть и общество в регионах России: практики взаимодействия*: монография (отв. ред. И.А. Халий). М.: Институт социологии РАН. С. 50–66.

Шилова Л.С. 2013. Модернизация российского здравоохранения: вызовы, ожидания и реальность. – *Вестник Института социологии*. № 6. С. 146–162.

AKSENOVA Oľga Vladimirovna, Dr.Sci. (Soc.), Leading Researcher of the Sociological Institute – branch of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology, Russian Academy of Sciences (bld. 5, 24/35 Krzhizhanovskogo St, Moscow, Russia, 117218; illaio@yandex.ru)

## STRATEGY OF THE RUSSIAN REGIONS' DEVELOPMENT: REALITY

**Abstract.** The paper presents the results of the research aimed on revealing the development processes in Russian province. The modern social and economic situation in the localities of five Russian region is considered. The author stresses that migration of young people to big cities is the main and common problem of all local communities. The state strategy of the development is technocratic and oriented towards regional centers ignoring local level. The paper shows local actors' views on the development process in Russia. The author shows the decline of social activism as the result of modern development policy.

**Keywords:** development, technological progress, strategy, state programs, local community, actor

ИЛЬИЧЕВА Людмила Ефимовна – доктор политических наук, профессор; директор программ Центра государственно-частного партнерства Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; ilicheva-le@ganepa.ru)

ЛАПИН Андрей Викторович – кандидат политических наук, доцент Центра государственно-частного партнерства Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 82; avlapin.eme@gmail.com)

НОЖЕЧКИН Илья Владимирович – председатель Ульяновской городской думы, магистрант Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ по программе «Экономическая политология» (432000, Россия, г. Ульяновск, ул. Кузнецова, 7; nozhechkin@ugd.ru)

## КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНА: МЕТОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Аннотация.** Реализация стратегического курса развития России, принятого политическим руководством исходя из критериев текущей политической целесообразности, нуждается в апробированной экономической методологии проектирования федеральных и региональных стратегий. В этих условиях осуществление социально-экономических реформ, заявленных властью, следует рассматривать в т.ч. через призму политических процессов и явлений с использованием модели политико-управленческого цикла. Это требование предполагает, что при анализе и научном обосновании региональных целей и приоритетов, кроме экономического инструментария, нужно использовать инструменты прикладного политического анализа, которые позволяют точнее выявить те ключевые общественно-политические проблемы, которые находятся вне поля зрения экономической науки, но существенным образом влияют на региональную общественную повестку дня. В качестве примера реализации такого подхода приведены основные результаты политического анализа региональных ключевых проблем, проведенного в Ульяновской обл.

**Ключевые слова:** индикативное планирование, программное бюджетирование, программно-целевой подход, политико-управленческий цикл, общественная повестка дня, методы политического анализа

### Политические аспекты проектирования региональных стратегий

Концептуальные изменения в системе государственного управления, закрепленные указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», ставят перед страной сложную задачу перехода от социально-экономической модели развития, в которой приоритет отдается достижению экономических целей,