

В.Н. ВЕСЕЛОВА

Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН,
664033, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1, Россия, veselova@irigs.irk.ru

ДИАГНОСТИКА СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

На примере муниципальных образований Иркутской области за 2000–2019 гг. проведена диагностика социальной безопасности, которая рассматривается нами в рамках экономической безопасности. На первом этапе исследования были определены ключевые показатели уровня жизни населения. Для оценки деструктивных процессов в сфере уровня жизни использовался метод индикативного анализа. На втором этапе в динамике за периоды управления регионом губернаторами рассчитаны интегральные индексы социальной безопасности. Для определения степени соответствия города/муниципального района обеспечению социальной безопасности использовалась градация зон риска, на основе которой проведено территориальное ранжирование. В каждой зоне риска выявлены характерные деструктивные процессы в сфере уровня жизни. Особенно ярко они проявляются в кризисной зоне. Наиболее низким индексом социальной безопасности на протяжении рассматриваемого периода характеризуются сельские районы, входящие в состав кризисной зоны катастрофического и критического риска. Отмечена «игра статистики» — автоматическое повышение показателей уровня жизни у сельского населения, проживающего в районах нефтегазодобычи. Установлено, что в муниципальных образованиях предкризисной зоны умеренного риска и зоны стабильности отмечается тенденция к выравниванию уровня заработной платы относительно среднего по РФ. Население всего региона относится к категориям «низко обеспеченное» и «ниже среднего уровня». Показано, что сохраняется дисбаланс спроса и предложения рабочей силы в профессиональном и территориальном разрезах, особенно в городах и районах с моноотраслевой структурой экономики и районах нефтегазодобычи. Делается вывод о том, что наибольший отклик из всех принимаемых решений на региональном и федеральном уровнях пришелся на мероприятия по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата. Отражением этого является динамичный переход районов нефтегазодобычи и лесопромышленного комплекса из кризисной зоны в зону стабильности.

Ключевые слова: уровень жизни населения, индикативный анализ, зоны риска, региональная социально-экономическая политика, муниципальный район, город.

V.N. VESELOVA

V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch, Russian Academy of Sciences,
664033, Irkutsk, ul. Ulan-Batorskaya, 1, Russia, veselova@irigs.irk.ru

DIAGNOSTICS OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION OF IRKUTSK OBLAST MUNICIPALITIES

A case study was made of the municipalities of Irkutsk oblast for 2000–2019 with a diagnostics of social security which is considered within the framework of economic security. At the first stage of the study, key indicators of the standard of living of the population were identified. The method of indicative analysis was used to assess destructive processes in the sphere of living standards. At the second stage, integral indices of social security were calculated in dynamics for the periods of administration by the oblast governors. To determine the degree of compliance of the city/municipal district with social security, a gradation of risk zones was used, on the basis of which a territorial ranking was carried out. In each risk zone, characteristic destructive processes in the sphere of living standards were identified. They are especially pronounced in the crisis zone. The lowest index of social security during the period under review is characterized by rural areas that are part of the crisis zone of catastrophic and critical risk. A “game of statistics” was noted, namely an automatic increase indicators of the standard of living in the rural population living in the areas of oil and gas production. It has been established that in the municipalities of the pre-crisis zone of moderate risk and the zone of stability, there is a tendency to equalize the level of wages relative to the average for the Russian Federation. The population of the entire region belongs to the categories of “low-income” and “below average”. It is shown that the imbalance of demand and supply of labor force in the professional and territorial sections remains, especially in cities and districts with a single-industry structure of the economy and oil and gas production areas. It is concluded that the greatest response

of all the measures taken at the regional and federal levels fell on the policy to improve the investment and business climate. This is reflected in the dynamic transition of oil and gas production areas and the timber industry complex from the crisis zone to the zone of stability.

Keywords: *standard of living of the population, indicative analysis, risk zones, regional socio-economic policy, municipal district, city.*

ВВЕДЕНИЕ

Проблема обеспечения социальной безопасности в России возникла в новых социально-исторических условиях, когда вопросы уровня и качества жизни населения приобрели особую остроту. Несмотря на значимость данной проблемы, понятие «социальная безопасность» не имеет официального правового признания, хотя его аспекты в различных вариантах присутствуют практически во всех федеральных документах, касающихся национальной безопасности [1]. Возможным объяснением сложившейся ситуации служит научный дискурс в экономике, социологии, философии, политике и др., в котором существуют различные точки зрения на место социальной безопасности в общей теории безопасности и ее соотношение с иными видами безопасности.

В настоящей работе социальная безопасность рассматривается в рамках экономической безопасности. Данный подход отличается наибольшей научной разработанностью и адаптирован к региональному уровню. Экономическая безопасность как составная часть национальной безопасности представляет собой интегральную величину, которая характеризует состояние различных сфер жизнедеятельности населения — социальной, экономической, финансовой и т. д. [2–6]. Каждая из этих сфер может выступать отдельным видом безопасности, так как имеет самостоятельный объект исследования и разработанную систему индикаторов [6].

В данном случае под социальной безопасностью понимается уровень защищенности личности (социума) от угроз нарушения ее жизненно важных интересов в социальной сфере (право на жизнь, труд и его оплату, лечение, отдых и т. д.). Состояние социальной сферы характеризует уровень жизни населения. Связующим звеном между социальной безопасностью и уровнем жизни выступает региональная социально-экономическая политика. С помощью ее мер обеспечивается создание условий для повышения уровня жизни населения, который, в свою очередь, служит индикатором социальной безопасности [7]. От состояния уровня жизни населения и наличия/отсутствия угроз социальной безопасности можно судить об эффективности государственного управления. Опорой исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта РФ является губернатор. На него возложены полномочия (обеспечение комплексного социально-экономического развития региона, удовлетворение основных жизненных потребностей проживающего там населения, повышение его уровня и качества жизни) по достижению в субъекте РФ национальных целей развития страны, результат выполнения которых отражается в том числе и в оценке социальной безопасности.

Цель настоящей работы — на примере Иркутской области, население которой по состоянию на 2019 г. составляло 2,4 млн чел., провести диагностику социальной безопасности за период с 2000 по 2019 г.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОД

На первом этапе работы на основе анализа исследований [2–6, 8–10] проведен отбор ключевых показателей (индикаторов) уровня жизни населения. Для оценки деструктивных процессов в сфере уровня жизни использовался метод предельно критических показателей (или индикативный анализ), который позволяет сравнить фактические значения с пороговыми, отследить изменения в динамике и т. д.

Базовой характеристикой уровня жизни населения являются его денежные доходы. В качестве доходов рассматривается среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций. В структуре денежных доходов населения на долю оплаты труда в 2019 г. приходилось 57,7 % в РФ и 62 % в Иркутской области. Будучи основной формой дохода большинства граждан, заработная плата позволяет дать более объективное представление о среднем уровне жизни основной массы населения, характеризует его потенциальные потребительские возможности. В качестве индикатора выступает такой показатель, как сравнительный уровень среднемесячной заработной платы [2]. При территориальном ранжировании было принято пороговое значение 75–99 % от его среднего уровня по РФ для предкризисной ситуации, менее 75 % — для кризисной.

Уровень достаточности данного вида дохода для компенсации физических, физиологических, интеллектуальных и других затрат человека в процессе своей трудовой деятельности и жизни как таковой показывает отношение среднемесячной заработной платы к прожиточному минимуму трудоспособного населения (ПМтр) или ее покупательная способность (ПСЗП). В данном исследовании применялась классификация регионов по ПСЗП населения, разработанная во Всероссийском центре уровня жизни [11]. При территориальном ранжировании по данному индикатору пороговое значение было принято до 3 ПМтр для кризисной ситуации, от 3 до 7 ПМтр — для предкризисной.

Огромное влияние на социальную безопасность оказывает сфера занятости, связанная с уровнем и качеством жизни населения, демографическими процессами, образованием и т. д. Ключевым показателем, определяющим степень остроты кризисной ситуации в сфере занятости, является уровень безработицы. С экономической точки зрения рост безработицы показывает неэффективное использование рабочей силы и ограничение возможностей экономического роста региона, с социальной — ведет к обострению общественной напряженности, представляя собой фактор бедности [12, 13]. При территориальном ранжировании по степени остроты кризисной ситуации в сфере занятости использовался уровень зарегистрированной безработицы. Данный показатель рассчитывается по области в процентах к экономически активному населению, по территориям — в процентах к трудоспособному населению [14]. С учетом того, что социально опасным является превышение значения 4 % от экономически активного населения [16], пороговое значение было принято от 4 % и выше для кризисной ситуации и 1,7–4 % — для предкризисной. В данном случае отправной точкой (1,7 %) был средний уровень зарегистрированной безработицы в РФ за 2000–2019 гг.

Рассмотренные выше основные параметры уровня жизни отражают возможности самообеспечения населения и входят в перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ [17]. В работе период 2000–2019 гг. был разбит на пять временных интервалов управления Иркутской областью губернаторами: Б.А. Говориным (08.1997–09.2005), А.Г. Тишаниным (09.2005–04.2008), Д.Ф. Мезенцевым (06.2009–05.2012 гг.), С.В. Ерошенко (05.2012–05.2015), С.Г. Левченко (10.2015–12.2019).

На втором этапе исследования проведена диагностика социальной безопасности муниципальных образований (городов/районов). В основе оценки лежит метод линейного масштабирования, с помощью которого рассмотренные выше ключевые показатели были приведены к одной единице измерения — индексу. Для среднемесячной заработной платы и покупательной способности расчет производился по приведенной ниже формуле, так как связь показателей с уровнем жизни положительная:

$$I = (X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min}),$$

где I — индекс, X_i — фактическое значение показателя, X_{\min} — минимальное значение показателя, X_{\max} — пороговое значение: для среднемесячной заработной платы — средний уровень по РФ, для ПСЗП — 3,5 ПМтр.

Для уровня зарегистрированной безработицы связь с уровнем жизни отрицательная, поэтому расчет производился от 1:

$$I = 1 - ((X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})),$$

где I — индекс, X_i — фактическое значение показателя, X_{\min} — минимальное значение показателя, X_{\max} — пороговое значение (4 %). Поскольку в 2005–2008 гг. фактические значения уровня безработицы превышали пороговые значения, в трех районах (Балаганском, Зиминском, Качугском) отмечались отрицательные значения индекса социальной безопасности.

Интегральный индекс социальной безопасности (ИСБ) рассчитан в динамике за период работы каждого губернатора и представляет собой среднее арифметическое трех частных индексов по каждому показателю. При этом предполагается, что значение, равное 1, соответствует интегральному пороговому уровню. Если значение индекса социальной безопасности меньше 1, то имеет место нарушение безопасности в результате отклонения фактических значений показателей от их пороговых ориентиров в худшую сторону, а муниципальные образования расположены в зоне реализации угроз [5]. Для определения степени соответствия городов/районов обеспечению социальной безопасности использовалась градация зон риска [18] с выделением зоны стабильности (соответствует значению показателей, равному 1, или превышает его); предкризисной зоны умеренного риска (от 0,75 до 1); кризисной зоны, дифференцированной на подзоны: значительного риска — от 0,5 до 0,75, критического — от 0,25 до 0,5, катастрофического — менее 0,25. Источниками информации для проведения исследования послужили данные Росстата [19] и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области [14, 20].

РЕЗУЛЬТАТЫ И ОБСУЖДЕНИЕ

В соответствии с градацией зон риска на основе полученного индекса социальной безопасности проведено территориальное ранжирование (см. таблицу).

Кризисная зона. В состав подзон катастрофического и критического риска на протяжении 2000–2019 гг. входили Балаганский, Заларинский, Зиминский, Качугский, Куйтунский, Ольхонский, Усть-Удинский, Черемховский, Аларский, Баяндаевский, Боханский, Нукутский, Осинский, Эхирит-Булагатский сельские районы, основной специализацией экономики которых является сельское хозяйство. Для этих районов характерны низкие значения заработной платы (менее 75 % от средней по РФ) и ее покупательной способности (менее 3 ПМтр). В 2000–2008 гг. минимальными значениями отличались Аларский, Баяндаевский, Боханский, Нукутский, Осинский, Балаганский, Качугский районы: отношение оплаты труда к среднему уровню по РФ в 2000–2005 гг. составляло от 42 до 49 %, в 2005–2008 гг. — от 47 до 56 %; ПСЗП на уровне выживания — от 0,9 до 1,1 ПМтр и от 1,4 до 1,8 ПМтр соответственно. Уровень зарегистрированной безработицы характеризовался предкризисным состоянием (от 1,7 до 4 %), за исключением в 2000–2005 гг. Балаганского, Зиминского, Качугского районов, к которым в 2005–2008 гг. добавились Заларинский, Куйтунский, Черемховский, — более 4 %. В 2009–2019 гг. наблюдается постепенный переход сельских районов из подзоны катастрофического риска в подзону критического риска (см. таблицу). Переходу способствовал ряд факторов, наиболее значимы из которых реализация на территории региона федеральных и областных программ [21–23], направленных на развитие сельского хозяйства; исполнение майских указов Президента РФ в бюджетной сфере [24]. Несмотря на позитивную тенденцию, на рассматриваемых территориях в 2015–2019 гг. отношение заработной платы к ее среднему уровню по РФ так и осталось на кризисном уровне (менее 75 %); ПСЗП — менее 3 ПМтр, что соответствует социально приемлемому потребительскому бюджету простого воспроизводства условий жизни и минимального потребления, население относится к категории «низко обеспеченное»; уровень зарегистрированной безработицы в среднем составил 1,7–4 %.

Отдельно можно отметить Тулунский, Катангский и Жигаловский сельские районы. На территории двух последних, благодаря реализации мер на федеральном и региональном уровнях власти, произошло наращивание производственных мощностей на нефте- и газоконденсатных месторождениях, работа на которых осуществляется преимущественно вахтовым методом [25]. Это сказалось на постепенном переходе районов из кризисной зоны катастрофического риска в зону стабильности. На территории Тулунского района ведется добыча угля, основную численность работающих составляют жители Тулуна [26]. Следует обратить внимание, что, согласно Налоговому кодексу РФ, перечисления НДФЛ за отдельных работников производятся организациями (работодателями) в бюджет той территории, на которой они осуществляют свою деятельность. В результате наблюдается «игра статистики» — автоматическое повышение у проживающего в районах добычи населения заработной платы и ее покупательной способности. Например, среднемесячная заработная плата в Катангском районе выросла в 46 раз, что отразилось на уровне ее отношения к средней по РФ: с 86 % в 2000 г. до 184 % в 2019 г.; в Жигаловском районе — в 39 раз (с 63 % в 2000 г. до 115 % в 2019 г.); ПСЗП в 2000 г. составила 1,7–2,0 ПМтр, в 2019 г. — 4 ПМтр и более. В то же время на протяжении рассматриваемого периода в Тулунском, Катангском и Жигаловском (с 2010 г. предкризисный уровень — от 1,7 до 4 %) районах сохраняется кризисный уровень зарегистрированной безработицы (более 4 %). Причина — узкий рынок труда и несоответствие профессиональных качеств безработных предъявляемым требованиям работодателей.

В состав подзон преимущественно критического и значительного риска входят города Черемхово, Тулун, Усолье-Сибирское, а также Мамско-Чуйский, Чунский, Иркутский, Усольский, Нижнеудинский и Тайшетский районы. Для этих муниципальных образований характерны предкризисный уровень отношения заработной платы к среднему по РФ (75–99 %) и рост с 2012–2013 гг. ее покупательной способности до 3–7 ПМтр. В 2015–2019 гг. ПСЗП выше порогового значения отмечалась только в Тайшетском, Нижнеудинском и Усольском районах — в среднем 3,6–3,7 ПМтр.

Самый низкий индекс социальной безопасности наблюдается в Чунском районе (см. таблицу). Основу экономики там составляет лесная промышленность (лесозаготовка и деревообработка), в которой отмечаются «перекося в пользовании ресурсами: передача лесов в субаренду, уход от налогов, неофициальная занятость» [27, с. 4]. В результате в период с 2007 по 2016 г. для района были характерны низкие значения заработной платы населения (отношение к среднему уровню по РФ с 80 % в 2000–2005 гг. уменьшилось до 70–72 % в 2009–2015 гг.), ее покупательной способности (менее 3 ПМтр до 2017 г.) и кризисный уровень безработицы — от 4 до 6,4 %, снижение которого произошло в 2015–2019 гг. в среднем до 3 %.

Диагностика социальной безопасности населения в городах и районах Иркутской области с 2000 по 2019 г.

Губернаторы (годы управления областью)									
Б.А. Говорин (2000–2005)		А.Г. Тишанин (2005–2008)		Д.Ф. Мезенцев (2009–2012)		С.В. Ерошенко (2012–2015)		С.Г. Левченко (2015–2019)	
район/город	ИСБ	район/город	ИСБ	район/город	ИСБ	район/город	ИСБ	район/город	ИСБ
Кризисная зона катастрофического риска (менее 0,25)									
Балаганский	0,01	Балаганский	-0,16	Балаганский	0,08	Балаганский	0,19	Куйтунский	0,20
Заларинский	0,21	Заларинский	0,16	Зиминский	0,22	Качутский	0,17	Ольхонский	0,16
Зиминский	0,09	Зиминский	-0,01	Качутский	0,02	Куйтунский	0,13	Боханский	0,22
Качутский	0,01	Качутский	-0,17	Куйтунский	0,08	Ольхонский	0,11		
Куйтунский	0,17	Куйтунский	0,03	Ольхонский	0,13	Усть-Удинский	0,23		
Черемховский	0,21	Черемховский	0,20	Усть-Удинский	0,17	Усть-Удинский	0,18		
Аларский	0,20	Аларский	0,13	Черемховский	0,20	Баяндаевский	0,14		
Баяндаевский	0,17	Баяндаевский	0,15	Баяндаевский	0,11	Чунский			
Боханский	0,18	Боханский	0,11	Боханский	0,16				
Нукутский	0,16	Нукутский	0,16	Тулу́нский	0,20				
Катангский	0,05	Осинский	0,23	Чунский	0,06				
Жигаловский	0,20	Жигаловский	0,10						
Тулу́нский	0,22	Тулу́нский	0,09						
Чунский	0,24	Чунский	0,08						
Кризисная зона критического риска (от 0,25 до 0,5)									
Ольхонский	0,36	Ольхонский	0,36	Заларинский	0,29	Заларинский	0,40	Балаганский	0,37
Усть-Удинский	0,34	Усть-Удинский	0,36	Аларский	0,25	Зиминский	0,41	Заларинский	0,41
Осинский	0,27	Эхирит-Булагатский	0,39	Нукутский	0,26	Черемховский	0,28	Зиминский	0,39
Эхирит-Булагатский	0,42	Катангский	0,33	Осинский	0,34	Аларский	0,29	Качутский	0,32
Нижнеудинский	0,44	Мамско-Чуйский	0,41	Эхирит-Булагатский	0,34	Боханский	0,25	Черемховский	0,34
Тайшетский	0,49	Нижнеудинский	0,49	Жигаловский	0,27	Нукутский	0,33	Усть-Удинский	0,26
Черемхово	0,43	Черемхово	0,41	Мамско-Чуйский	0,33	Осинский	0,40	Аларский	0,33
		Тулу́н	0,49	Тулу́н	0,39	Эхирит-Булагатский	0,45	Баяндаевский	0,25
				Черемхово	0,45	Тулу́нский	0,32	Нукутский	0,29
						Мамско-Чуйский	0,27	Осинский	0,37
						Тулу́н	0,47	Эхирит-Булагатский	0,41
								Тулу́нский	0,48
								Мамско-Чуйский	0,42
								Чунский	0,44
								Тулу́н	0,47

Ухудшение социально-экономической ситуации в результате стагнации производственной сферы, начавшейся после распада Советского государства, отмечается в Мамско-Чуйском районе, городах Тулуне, Черемхово, Усолье-Сибирском. Так, в Мамско-Чуйском районе к началу 1990-х гг. из-за падения спроса на слюду-мусковит в оборонном секторе системообразующее предприятие лишилось заказов и к середине 2000-х гг. обанкротилось. В результате район в 2000–2005 гг. из подзоны значительного риска переместился в подзону критического риска и продолжает находиться на этой позиции. Основные сферы занятости населения — образование, здравоохранение, государственное управление. При дефиците кадров в данных сферах в районе отмечается кризисный уровень зарегистрированной безработицы — более 4 %.

Моноотраслевой структурой экономики также отличаются Тулун и Черемхово (центры угледобычи), Усолье-Сибирское (центр химической промышленности), которые с 2014 г. включены в перечень моногородов [28]. Из-за высокого уровня зарегистрированной безработицы (более 3 %), связанного с узостью сферы приложения труда, Черемхово относится к моногородам второй категории, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения; Тулун и Усолье-Сибирское — к первой категории, с наиболее сложным социально-экономическим положением. Из-за отсутствия крупных промышленных предприятий уровень зарегистрированной безработицы в Тулуно остается высоким — 3–4 %, в результате сохраняются позиции города в подзоне критического риска. Начиная с 2012 г. в Черемхово отмечается снижение уровня безработицы — в среднем до 2,8 % в 2012–2015 гг. и до 2,3 % в 2015–2019 гг. (отчасти сказывается работа трудоспособного населения вахтовым методом, по сменному и сезонному режиму работы в других городах — Иркутске, Бодайбо, Ангарске и т. д.) [26]. Это отразилось на переходе города из подзоны критического в подзону значительного риска. На протяжении рассматриваемого периода Усолье-Сибирское располагается в подзоне значительного риска, отличаясь низкими показателями (менее 1,7 %) зарегистрированной безработицы (работа населения за пределами города либо вахтовым методом [26]). Кроме того, в 2016 г. Усолью-Сибирскому (Черемхово — в 2018 г., Тулуну — в 2019 г.) был присвоен статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) [26].

Высокий уровень зарегистрированной безработицы отмечался до 2012 г. в Тайшетском и Нижнеудинском районах, основу экономики которых составляют транспорт (структурные подразделения ВСЖД — филиала ОАО «РЖД»), государственное управление и обеспечение военной безопасности, обрабатывающая промышленность (обработка древесины и производство изделий из дерева). К 2015–2019 гг. отношение заработной платы к средней по РФ составило 91–92 %, покупательной способности — 3,5–3,6 ПМтр, уровень зарегистрированной безработицы снизился до 1,9 % в Нижнеудинском и до 1,2 % в Тайшетском районах. В результате районы переместились из кризисной зоны значительного риска в предкризисную зону умеренного риска.

Иркутский и Усольский районы, несмотря на схожесть отраслей экономики (сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность и т. д.), различаются разноскоростным развитием. Так, в Усольском районе с 2000 по 2008 г. отношение заработной платы к среднему уровню по РФ составляло 82–85 % (в Иркутском — 70–77 %), с 2009 по 2019 г. — 91–93 % (75–78 %); ПСЗП с 2009 по 2019 г. — 3,0–3,7 ПМтр (2,6–3,1 ПМтр). В результате Усольский район с 2009 г. переместился в предкризисную зону умеренного риска, Иркутский район продолжает находиться в кризисной зоне значительного риска.

Предкризисная зона. В состав предкризисной зоны умеренного риска входят города Зима, Саянск, Усть-Илимск, а также Слюдянский, Братский, Казачинско-Ленский и Усть-Илимский районы. Для этих муниципальных образований характерны высокий уровень отношения заработной платы к средней по РФ (100 % и более) и рост с 2004–2006 гг. ее покупательной способности до 3–7 ПМтр (в Усть-Илимске с 2000 г.). Для перечисленных городов и районов потребительский бюджет (от 3 до 7 ПМтр) оценивается как среднего достатка и направлен на расширенное воспроизводство условий жизни и потребления; население относится к обеспеченным ниже среднего уровня.

Высоким уровнем зарегистрированной безработицы с 2000 по 2019 г. отличаются Казачинско-Ленский, Усть-Илимский, Братский (с 2015 по 2019 г. — менее 1,7 %) районы, системообразующей отраслью экономики которых является лесная промышленность (лесозаготовка и деревообработка). Кризисный (более 4 %) уровень безработицы отмечался в Усть-Илимском районе с 2004 по 2015 г. Снижение показателя с 6 % в 2009–2012 гг. до 4,6 % в 2012–2015 гг. способствовало переходу района в предкризисную зону умеренного риска, до 3,1 % в 2015–2019 гг. — в зону стабильности. Аналогичная ситуация отмечается и в Казачинско-Ленском районе: снижение уровня безработицы с 2,7 % в 2012–2015 гг. до 1,8 % в 2015–2019 гг. (см. таблицу).

Общим для Усть-Илимска и Саянска является низкий рост (с 2000 по 2019 г. в 13 и 14 раз соответственно) среднемесячной заработной платы, что отражается на ее отношении к среднему уровню по РФ: Усть-Илимск — со 158 % в 2000–2005 гг. до 107 % в 2015–2019 гг.; Саянск — со 118 до 86 %. Объяснением данной тенденции к снижению заработной платы служит обеспечение интересов работодателей — собственников градообразующих предприятий (в Усть-Илимске — лесопромышленный комплекс и энергетика, в Саянске — химическое производство). Города относятся к моногородам второй категории [26] (Саянск также является ГОСЭР с 2018 г. [26]). До 2012 г. они характеризовались предкризисным уровнем зарегистрированной безработицы, с 2012 г. — уровнем ниже среднего по РФ (менее 1,7 %). В Усть-Илимске на это отчасти повлияла внутриобластная трудовая миграция трудоспособного населения, в Саянске — маятниковая трудовая миграция в Зиму и Зиминский район [26]. В Зиме, где основу экономики составляют транспорт (структурные подразделения ВСЖД) и обрабатывающая промышленность (производство пиломатериалов), снижение уровня безработицы привело к переходу города в зону стабильности (см. таблицу). В Слюдянском районе отмечаемое снижение отношения заработной платы к среднему уровню по РФ (с 122 % в 2000–2005 гг. до 97 % в 2009–2015 гг. и до 91 % в 2015–2019 гг.) и рост зарегистрированной безработицы с максимальным значением в 2009 г. (7,2 %) связаны с приостановкой деятельности в 2008–2010 гг. и полной остановкой в 2013 г. градообразующего предприятия в Байкальске (моногород первой категории [26]). В результате ухудшения показателей уровня жизни населения в 2005–2012 гг. район перешел в кризисную зону значительного риска. С 2012 г. уровень безработицы стал снижаться — до 2,1 % в 2012–2015 гг. и до 1,7 % в 2015–2019 гг. (благодаря внутри- и межрегиональной трудовой миграции населения Байкальска [26]), что привело к возвращению района в предкризисную зону умеренного риска (см. таблицу).

Зона стабильности. В состав зоны входят территории, формирующие основу экономики области: города Иркутск (машиностроение, химическое производство, металлургия), Ангарск (нефтехимия, производство полимеров), Братск (лесопромышленный комплекс, энергетика), а также Бодайбинский (золотодобыча), Шелеховский (металлургия), Нижнеилимский (добыча железной руды, лесозаготовка и деревообработка), Усть-Кутский (добыча нефти и газа, деревообработка), Киренский (добыча нефти и газа) районы.

Благодаря ориентированности на экспорт основного производства, эти муниципальные образования лидируют по уровню жизни в регионе. Хотя отношение заработной платы к ее среднему уровню по РФ составляет 100 % и более, наблюдается тенденция к сближению уровня оплаты труда со средним по РФ: в Иркутске — со 134 % от среднего по РФ в 2000 г. до 117 % в 2019 г., в Братске — со 168 до 111 %, в Бодайбинском районе — с 224 до 189 %, Нижнеилимском — со 149 до 114 %. Объяснением этому также служит политика работодателя в лице вертикально интегрированных бизнес-групп общероссийского уровня и государственных корпораций, прикрытием которой выступает конкурентоспособность российской продукции благодаря неадекватной оплате труда и низкой себестоимости товаров на мировом рынке. Несмотря на рост с 2004–2007 гг. покупательной способности заработной платы до 3–7 ПМтр (в Бодайбинском районе с 2000 г.), потребительский бюджет оценивается как среднего достатка, население относится к обеспеченным ниже среднего уровня. Уровень зарегистрированной безработицы на протяжении рассматриваемого периода ниже среднего по РФ — менее 1,7 %, за исключением Киренского, Усть-Кутского (в 2015–2019 гг. менее 1,7 %) и Нижнеилимского (в 2015–2019 гг. менее 1,7 %) районов — 1,7–4,0 %.

В Усть-Кутском и Киренском районах, в экономике которых ранее преобладали лесное хозяйство, транспорт, благодаря реализации мер на федеральном и региональном уровнях власти по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата на первое место вышла добывающая промышленность (как и в Катангском районе) [25], что отразилось на постепенном переходе районов в зону стабильности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенной диагностики социальной безопасности можно сделать вывод о сохранении деструктивных процессов в сфере уровня жизни населения на протяжении 20-летнего периода. Одна из болевых точек — заработная плата, которая не выполняет свою воспроизводственную функцию. Особенно низкой (менее 75 % от средней по РФ) она остается в сельских районах, расположенных в кризисной зоне катастрофического и критического риска. В городах и районах умеренного риска и зоны стабильности отмечается тенденция к выравниванию уровня заработной платы относительно среднего по РФ. О сырьевой ориентации экономики свидетельствуют высокие значения заработной

платы в добывающей промышленности. Население всего региона относится к категориям «низко обеспеченное» и «ниже среднего уровня». Покупательная способность заработной платы со средними значениями от 7 ПМтр и выше в муниципальных образованиях Иркутской области не встречается. Сохраняется дисбаланс спроса и предложения рабочей силы в профессиональном и территориальном разрезах, особенно в городах и районах с моноотраслевой структурой экономики и в районах нефтегазодобычи. В результате деструктивные процессы в сфере уровня жизни представляют прямую угрозу социальной безопасности населения региона.

Наиболее опасной является кризисная зона катастрофического риска, которая представляет реальную угрозу социальной безопасности и требует немедленной реакции со стороны государственного управления. Многочисленной данная подзона была в период управления областью губернаторами Б.А. Говориным и А.Г. Тишаниным. Как было отмечено выше, основной специализацией сельских районов, входящих в состав подзоны, является сельское хозяйство. Данная отрасль в наибольшей степени пострадала в период рыночных реформ: произошло разрушение системы коллективного хозяйства, материальной базы, социальной сферы села. В результате по объему сельскохозяйственного производства область к 2005 г. оказалась на уровне 1960-х гг. В 2006 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве между Министерством сельского хозяйства РФ и администрацией области по реализации национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (акцент сделан на развитии животноводства и малых форм хозяйствования [29]). С 2008 г. началась реализация федеральных и областных программ [21–23], что отчасти способствовало в дальнейшем постепенному переходу сельских районов в подзону критического риска. Также на переход оказало влияние повышение заработной платы в бюджетной сфере [24], в которой наблюдается значительный удельный вес занятого населения в сельской местности. Однако, несмотря на принимаемые меры на федеральном и региональном уровнях, сельские районы продолжают оставаться в подзоне критического риска с низким индексом социальной безопасности (менее 0,5), образуя обширную зону бедности населения. Для перехода сельских районов в более безопасный режим функционирования необходимы дальнейшие стратегические решения.

Заложенные планы [29] развития нефтяной и газовой промышленности в период управления областью губернатором Б.А. Говориным и последующая реализация на федеральном и региональном уровнях власти мер по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата (нормативно-правовая база, предоставление преференций и т. д.) способствовали наращиванию производственных мощностей на нефтегазоконденсатных месторождениях, что привело к автоматическому повышению у населения, проживающего в Катангском, Усть-Кутском, Киренском, Жигаловском районах, показателей уровня жизни и отразилось на их переходе в зону стабильности.

Необходимо отметить, что принимаемые под руководством губернаторов Б.А. Говорина, А.Г. Тишанина, Д.Ф. Мезенцева меры отражены в программах социально-экономического развития Иркутской области [29–31] и осуществлялись в условиях восстановления экономики после проведенных в 1990-х гг. реформ, прихода вертикально-интегрированных бизнес-групп и корпораций в регион, неоднократных изменений в отношениях федерального центра и субъектов (в том числе бюджетного, налогового законодательства и т. д.), финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., отсутствия единой системы стратегического планирования в РФ и т. д.

В периоды управления Иркутской областью губернаторами С.В. Ерошенко и С.Г. Левченко отмечается становление двухуровневой региональной социально-экономической политики (прямое участие федерального центра в разработке и реализации важнейших проектов и программ развития территорий, софинансирование приоритетных целей регионального развития и т. д.) и стратегического планирования на фоне экономического кризиса 2014–2015 гг. Для региональной политики губернаторов характерны продолжение реализации федеральных программ, направленных на развитие сельского хозяйства; обеспечение стабилизации на рынке труда [32]; исполнение с 2012 г. майских указов Президента РФ в бюджетной сфере (к сожалению, так и нереализованных в полном объеме [33]); принятие программ поддержки моногородов и создание в них ТОСЭР; постепенное доведение минимального размера оплаты труда населения до величины прожиточного минимума к 2018 г. и т. д.

Однако из всех принимаемых губернаторами решений наибольший отклик пришелся на мероприятия по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата, что отразилось на динамичном переходе в зону стабильности районов нефтегазодобычи и лесопромышленного комплекса, продукция которых ориентирована на экспорт.

Исследование выполнено за счет средств государственного задания (АААА–А21–121012190018–2).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Седов А.А.** К вопросу о правовых основах социальной безопасности // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. Сер. Юриспруденция. — 2018. — № 3. — С. 96–106. — DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-96-106
2. **Экономическая** безопасность России: общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. — 2-е изд. — М.: Дело, 2005. — 896 с.
3. **Глазьев С.Ю., Локосов В.В.** Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использования в управлении социально-экономическим развитием // Вестн. РАН. — 2012. — Т. 82, № 7. — С. 587–604.
4. **Татаркин А.И., Куклин А.А., Васильева Е.В., Никулина Н.Л.** Качество жизни как системная доминанта повышения экономической безопасности региона // Вестн. Тюмен. ун-та. — 2012. — № 11. — С. 38–49.
5. **Теория** и практика оценки экономической безопасности (на примере регионов Сибирского федерального округа) / Под общ. ред. В.В. Карпова, А.А. Кораблевой. — Новосибирск: Изд-во Ин-та экономики и организации промышл. производства СО РАН, 2017. — 146 с.
6. **Сюпова М.С., Бондаренко Н.А.** Система индикаторов экономической безопасности региона // Вестн. Тихоокеан. ун-та. — 2019. — № 4 (55). — С. 67–80.
7. **Корытный Л.М., Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Башалханов И.А.** Ресурсно-климатические факторы обеспечения социальных гарантий на северных территориях Сибири // География и природ. ресурсы. — 2015. — № 4. — С. 98–106.
8. **Калина А.В., Савельева И.П.** Формирование пороговых значений индикативных показателей экономической безопасности России и ее регионов // Вестн. Южно-Урал. ун-та. Сер. Экономика и менеджмент. — 2014. — Т. 8, № 4. — С. 15–22.
9. **Григорьева Е.А.** Обеспечение экономической безопасности государства в современных условиях // Изв. Санкт-Петерб. гос. экон. ун-та. — 2015. — № 3 (93). — С. 52–58.
10. **Куклин А.А., Шипицына С.Е., Наслунга К.С.** Сопоставление эффективности бюджетного финансирования и социальной безопасности региона // Экономика региона. — 2016. — Т. 12, вып. 3. — С. 638–653.
11. **Бобков В.Н., Бобков Н.В.** Развитие потенциала человека и качества жизни как условие процветания российского Дальнего Востока // Уровень жизни населения регионов России. — 2017. — № 2 (204). — С. 141–148.
12. **Савина Т.Н.** Безработица как индикатор экономической безопасности в сфере занятости: региональный аспект // Экономический анализ: теория и практика. — 2018. — Т. 17, № 2. — С. 217–231.
13. **Гарунова А.В., Лугуева А.С., Курбанова Ф.Ф.** Безработица в России как социально-экономическое явление // Региональные проблемы преобразования экономики. — 2018. — № 12. — С. 242–250.
14. **Муниципальные образования Иркутской области в 2008 г.:** Экон.-стат. сб. — Иркутск: Иркутскстат, 2009. — Ч. 1. — 67 с.
15. **Муниципальные образования Иркутской области в 2019 г.:** Стат. сб. — Иркутск: Иркутскстат, 2020. — Ч. 1. — 46 с.
16. **Стратегия** экономической безопасности при разработке индикативных планов социально-экономического развития на долгосрочную и среднесрочную перспективу: Монография. — М.: Изд-во Ин-та экономики РАН, 2009. — 232 с.
17. Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. — <https://www.garant.ru> (дата обращения 25.07.2022).
18. **Сенчагов В.К., Митяков С.Н.** Использование индексного метода для оценки уровня экономической безопасности // Вестн. Акад. экон. безопасности МВД России. — 2011. — № 5. — С. 41–50.
19. **База данных** показателей муниципальных образований Иркутской области. Занятость и заработная плата [Электронный ресурс]. — <https://gks.ru/-dbscripts/munst/munst25/DBInet.cgi#1> (дата обращения 21.07.2020).
20. **Труд** и занятость в Иркутской области: Стат. сб. / Госкомстат РФ, Иркут. обл. комитет гос. статистики. — Иркутск, 2001. — 97 с.
21. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 № 446 «О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» [Электронный ресурс]. — <http://government.ru/docs/all/60716> (дата обращения 21.07.2020).
22. **Постановление** Законодательного собрания Иркутской области от 22.11.2008 № 3/65-3С «Об областной государственной целевой программе «Развитие сельского хозяйства и поддержка развития рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Иркутской области на 2009–2012 годы» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/34707919> (дата обращения 21.07.2020).
23. **Постановление** Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»» [Электронный ресурс]. — <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70319016> (дата обращения 21.07.2020).
24. **Указ** Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс]. — <http://kremlin.ru/acts/bank/35261> (дата обращения 21.07.2020).

25. **Стратегия** социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 г. [Электронный ресурс]. — <https://irkobl.ru> (дата обращения 23.07.2020).
26. **Моногорода** // Инвестиционный портал Иркутской области. Министерство экономического развития и промышленности Иркутской области [Электронный ресурс]. — <http://star.invest.irkobl.ru> (дата обращения 25.08.2022).
27. **Отчет** о социально-экономическом развитии Чунского района за 2018 год [Электронный ресурс]. — <https://open.irkobl.ru/upload/iblock/612/6125d532f2a-56c91a64caf699644c6eb.pdf> (дата обращения 15.03.2020).
28. **Распоряжение** Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 21.01.2020 № 42-р) «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» [Электронный ресурс]. — <http://government.ru/docs/all/92337/> (дата обращения 25.08.2022).
29. **Закон** Иркутской области от 26 октября 2006 г. № 68-ОЗ «Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2006–2010 годы» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/21671571/> (дата обращения 21.07.2020).
30. **Закон** Иркутской области от 11.07.2002 № 33-ОЗ «Программа социально-экономического развития Иркутской области до 2005 года» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/21624654/6c31b45c93a361516c9e91a0f7f57083> (дата обращения 23.07.2020).
31. **Закон** Иркутской области от 31.12.2010 № 143-ОЗ «Программа социально-экономического развития Иркутской области на 2011–2015 годы» [Электронный ресурс]. — <https://base.garant.ru/34725729> (дата обращения 23.07.2020).
32. **Приказ** службы занятости населения Иркутской области от 08.02.2012 № 1-спр «Об утверждении ведомственной целевой программы “Содействие занятости населения Иркутской области на 2012–2014 годы”» (в ред. Приказа службы занятости населения иркутской области от 15.10.2012 № 31-спр) [Электронный ресурс]. — <https://docs.cntd.ru/document/469400190> (дата обращения 23.10.2021).
33. **Отчет** о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы» [Электронный ресурс]. — <https://ach.-gov.ru/upload/iblock/85b/85b27e68c85a256aba69a626fb38f82f.pdf> (дата обращения 25.05.2022).

Поступила в редакцию 16.11.2022

После доработки 30.03.2023

Принята к публикации 29.06.2023