

# Эволюция концепций социальной политики в России: трансформации подходов в условиях региональных вызовов

© 2025 Пермитина Диана Валерьевна

Аспирант кафедры экономики и управления. Владивостокский государственный университет, Россия, Владивосток.

E-mail: Diana24.04.2001@yandex.ru

© 2025 Варкулевич Татьяна Владимировна

Кандидат экономических наук; директор института международного бизнеса, экономики и управления; доцент кафедры экономики и управления; доцент института международного бизнеса, экономики и управления. Владивостокский государственный университет, Россия, Владивосток.

E-mail: Tatyana.Varkulevich@vvsu.ru

**Ключевые слова:** социальная политика, региональные вызовы, территориальная дифференциация, институциональная трансформация, федерализм, адресность, гибридная модель, социальное неравенство.

Статья посвящена анализу развития региональной социальной политики в современной России. Рассматриваются изменения от централизованной советской модели к гибридным подходам, сочетающим адресную поддержку, проектное управление и государственное регулирование. Особое внимание уделяется влиянию региональных особенностей, таких как демографические, экономические и geopolитические факторы, на формирование социальной политики. На примере Приморского края показаны сложности и возможности адаптации социальной политики к местным условиям. В работе предложена авторская периодизация этапов развития социальной политики в России, отражающая её неоднородность и противоречивость. Сделан вывод о необходимости создания гибкой и комплексной модели социальной политики, способной эффективно работать в условиях региональных различий и ограниченных ресурсов.

Несмотря на сложную и многолетнюю структуру социальной политики в России, до сих пор не сформировано чёткое понимание её региональной составляющей. Существует противоречие между заявленными целями по обеспечению равных условий жизни и фактическим неравенством в доступе к социальным благам в разных

территориях. Это подчёркивает важность пересмотра существующих моделей социальной политики и необходимости разработки новых подходов, которые учитывают особенности регионов, особенно с учётом специфики восточных субъектов Федерации.

Целью работы является анализ эволюции региональной социальной политики в современной России, с акцентом на институциональные изменения, идеологические трансформации и региональную специфику, а также обоснование необходимости перехода к гибридной модели, сочетающей элементы централизованного регулирования и региональной адаптации. Особое внимание уделяется анализу практик, реализуемых в восточных субъектах Федерации, на примере Приморского края.

Научная новизна работы состоит в том, что автор разработал собственную схему этапов развития социальной политики в России с учётом различий между регионами, что помогает лучше понять её сложное и противоречивое развитие. В статье показана необходимость перехода к смешанной модели социальной политики, которая объединяет централизованное управление и региональную самостоятельность, а также определены важные условия для её успешной работы. Особое вниманиеделено анализу ситуации в Приморском крае, который демонстрирует, как социальная политика меняется под влиянием демографических, геополитических и инфраструктурных факторов. Такой подход рассматривает социальную политику не только как систему помощи, но и как инструмент развития регионов и укрепления федеративного строя.

Современная социальная политика в России формируется под влиянием множества факторов – институциональных, экономических, демографических и геополитических. В научной литературе существует разное понимание этого понятия: одни исследователи делают упор на систему социальных гарантий и перераспределение ресурсов, другие – на механизмы обеспечения социальной справедливости и поддержку уязвимых групп. В данной статье под современной социальной политикой рассматривается совокупность институциональных и программных мер, направленных на укрепление социальной устойчивости, снижение уровня неравенства и учёт региональной специфики при реализации государственной стратегии.

Различия в уровне жизни, усиливающееся неравенство регионов в доступе к основным социальным услугам, а также неравные шансы на социальный рост делают региональный фактор одним из ключевых в развитии государственной социальной политики. После распада СССР универсальные модели социальной защиты начали разрушаться, и на смену им пришёл поиск новых подходов, способных одновременно обеспечивать социальную стабильность и учитывать особенности разных территорий. Вместо чёткого плана был гибкий поиск решений – власти комбинировали разные подходы, экспериментируя с методами управления.

Как отмечают современные исследователи, Российская социальная политика традиционно предполагала, что государство должно заботиться о гражданах, предоставляя им льготы и поддержку. Органы власти активно регулировали эту сферу и предоставляли широкие социальные гарантии, обеспечивая базовые условия жизни и поддержку населения. Однако уже в 1990-е годы, под влиянием рыночных реформ и разрушения советской системы, произошёл переход к адресной и выборочной помощи. Это сопровождалось проблемами в работе институтов, нарушением прежних механизмов распределения и ростом неравенства между регионами. В начале XXI века российская социальная политика приобрела многовекторный характер: с одной стороны, усилилось внимание к эффективности и адресности помощи, с другой – продолжает демонстрировать «высокую зависимость от централизованных решений, порой не учитывающих региональную специфику» [4, с. 297].

В современных условиях невозможно рассматривать развитие социальной политики в России без учёта регионального аспекта. Она всё чаще выступает не только как механизм перераспределения ресурсов, но и как пространство конкуренции – между субъектами Федерации, между различными подходами к её реализации (минимальное вмешательство государства и государственное регулирование), между стратегическими приоритетами развития. Региональные вызовы – такие как экономическая стагнация,

снижение численности населения или изолированность территорий – играют роль «своеобразного катализатора в трансформации прежних подходов, а в отдельных случаях – инициатора новых моделей» [8, с. 35].

Российская социальная политика представляет собой систему целенаправленных действий государства по обеспечению базовых социальных прав, снижению неравенства и поддержанию общественной стабильности. Ее содержание охватывает различные формы социальной поддержки, страхования, услуг и перераспределения ресурсов. Регулируется она посредством нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органов власти, условия предоставления помощи и механизмы межбюджетного взаимодействия. Государственная социальная политика в России зародилась еще в XVIII веке. Но тогда это были не системы, а просто отдельные меры помощи – благотворительность, поддержка церкви, разовые указы царей о помощи нуждающимся. Все изменилось во второй половине XIX века. Именно тогда появились первые страховые кассы для рабочих, пенсионные фонды, а земства (местные органы власти) стали развивать больницы и школы. Так социальная поддержка стала постепенно превращаться в систему.

Постепенно в России формируется социальная политика как самостоятельное направление политической деятельности. От отдельных мер помощи государство перешло к системе поддержки. Особое внимание уделялось рабочему классу и трудоспособному населению. Принятые в 1912 году законы о страховании на случай болезни и несчастного случая формализовали ответственность работодателя и государства, зафиксировав элементы публичного вмешательства в частную экономику в интересах социальной стабильности.

Историческая траектория формирования социальной политики в Приморском крае наглядно демонстрирует, как внешнеполитические и демографические факторы оказывали влияние на

институционализацию социальной сферы на региональном уровне. Уже в дореволюционный период специфика приграничных районов требовала нестандартных решений: слабая укорененность населения, высокая доля иммигрантов, прежде всего корейцев, и неустойчивая этническая структура делали невозможным механическое применение централизованных моделей благотворительности и государственного попечения.

Советский период стал временем резкого изменения курса – страна перешла к всеобщей государственной системе социального обеспечения. В отличие от предыдущих этапов, теперь социальные гарантии распространялись на всех граждан без исключения. При этом вся социальная сфера оказалась под полным контролем государства. Принцип всеобщности социальной поддержки, обеспечивавшийся за счет единой государственной системы здравоохранения, образования, пенсионного и жилищного обеспечения, имел важное политическое значение, выступая символом «социальной справедливости». Однако эта модель не была свободна от внутренних противоречий: в течение десятилетий «оценка и критика социальной политики в СССР отсутствовала, что привело к накоплению структурных и институциональных деформаций» [3, с. 46].

Следует подчеркнуть, что универсалистская модель социальной политики советского периода не только обладала сильным мобилизационным потенциалом, но и способствовала выравниванию условий жизни в разных регионах. Это происходило за счёт единой нормативной базы и стандартов предоставления социальных услуг. Хотя региональные различия в уровне жизни сохранялись, они частично сглаживались благодаря централизованным механизмам перераспределения ресурсов. В Приморском крае сохранялась значительная доля выходцев из Китая и Кореи, что оказывало влияние на формирование специфической социальной среды и требовало адаптации механизмов социальной политики к многонациональному и миграционно-подвижному населению.

Процесс усиления государственного контроля над приграничными территориями шел параллельно с двумя важными направлениями: созданием системы социальной поддержки и механизмов этнического регулирования. С одной стороны, власти организовывали корейские административные органы, развивали сельскую инфраструктуру и образовательные программы. С другой стороны, уже к концу 1930-х годов, после депортации корейского населения, здесь сложилась формально единая, но, по сути, моноэтническая система социального обеспечения, полностью подчиненная централизованному распределению ресурсов. Этот пример наглядно показывает, каким образом в СССР складывалась всеобщая модель социальной политики, которая, несмотря на декларируемую универсальность, на практике учитывала геополитическое положение и специфику окраинных регионов страны.

Развитие социальной политики в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) развивается по своему уникальному сценарию – здесь влияют и большая удаленность, и сокращение численности населения, и важное стратегическое значение региона. В рамках федеральной повестки акценты были смещены в сторону стимулирования миграции, поддержки занятости, модернизации социальной инфраструктуры и компенсации климатических и логистических издержек. Это способствовало формированию целевых программ и особых режимов, предполагающих усиленную роль государства в обеспечении социальной устойчивости. Вместе с тем социальная политика в ДФО сохраняет фрагментарный характер, а ее реализация сталкивается с институциональной слабостью, ограниченностью ресурсов и низкой степенью адаптации к местным особенностям. Таким образом, социальная политика в ДФО продолжает сталкиваться с вызовами, обусловленными сложностью региональных условий и ограниченностью ресурсов. В то же время именно эти особенности требуют разработки более гибких и адаптивных моделей управления, способных учитывать уникальные социально-экономические и культурные характеристики региона. Это создает предпосылки

для формирования инновационных стратегий, направленных на устойчивое развитие и повышение качества жизни населения в условиях периферийности и демографического давления.

Однако к концу 1980-х годов стало ясно, что универсалистская модель социальной политики перестала отвечать новым экономическим условиям. Усиление дефицита ресурсов, снижение производительности и мотивации к труду в условиях повсеместного уравнивания поставили под сомнение её эффективность.

Рубеж 1990-х годов стал моментом концептуального разлома. С одной стороны, произошел отказ от универсального охвата, с другой – государство не смогло оперативно заменить универсализм работающей системой адресной социальной поддержки. На этом фоне усилилась территориальная дифференциация: регионы с высокими доходами смогли частично компенсировать дефицит социальной поддержки, в то время как субъекты с ограниченной ресурсной базой оказались в ситуации системного недофинансирования социальной сферы. Так начался важный переходный период: если раньше социальная политика строилась в основном на идеологических принципах (равенство для всех), то теперь она стала больше зависеть от экономических факторов (разный подход к разным группам).

Переходный период начала 1990-х годов стал не только временем экономической трансформации, но и моментом глубокого переосмысливания содержания и механизмов социальной политики. На смену унитарной, централизованной и универсалистской модели, унаследованной от советской системы, пришли новые принципы, «ориентированные на рыночные отношения, ограниченность ресурсов и необходимость избирательного перераспределения» [9, с. 12].

В первой половине 1990-х годов в России продолжала доминировать патерналистская парадигма, предполагающая безусловное участие государства в обеспечении базовых жизненных потребностей широких слоев населения. Эта модель строилась на идее обязательств государства по отношению ко всем категориям

граждан, вне зависимости от их социального положения, источников доходов или степени уязвимости. Социальная защита в этот период носила всеобъемлющий характер и распространялась практически на всё население.

Финансовая перегрузка, возникшая вследствие попытки сохранить масштаб социальной политики в условиях резко сокращающихся бюджетных поступлений, привела к формированию хронического бюджетного дефицита и снижению реального уровня социальной поддержки. В таких условиях неизбежно возник вопрос об эффективности перераспределительных практик и их соразмерности возможностям экономики. Усилия по наращиванию доли социальных расходов в структуре государственного бюджета не дали ожидаемого результата: «уровень бедности продолжал расти, а благосостояние работников социальной сферы ухудшалось» [5, с. 60].

Постепенно стал вырисовываться новый вектор развития – переход к модели адресной социальной политики. В ее основе лежит разница по степени нуждаемости, приоритет наиболее уязвимых групп населения, а также институциональное разграничение полномочий между уровнями власти. Предполагается, что ресурсы социальной поддержки концентрируются на тех направлениях, где их воздействие может быть наиболее значимым в социальном и экономическом смысле.

Ключевые особенности трансформирующейся модели социальной политики включают:

- переход от универсальных форматов к адресной поддержке;
- введение критериев нуждаемости и их юридическое закрепление;
- институционализация механизмов оценки эффективности программ;
- усиление роли субъектов Федерации в реализации социальной политики в рамках разграниченных полномочий;
- использование многоуровневого финансирования с участием региональных и муниципальных бюджетов.

Несмотря на то, что новые инструменты адресной поддержки начали внедрять, полностью перестроить систему не получилось. На практике реализация этих подходов столкнулась с серьезными трудностями: существующие бюрократические механизмы оказались слишком жесткими, не хватало данных и специалистов для точного определения нуждающихся, разные уровни власти плохо согласовывали свои действия. При этом значительная часть выплат, по-прежнему осуществлялась без четкого адресата. Такие пособия не стимулировали людей к активному поиску работы или другим способам улучшить свое положение, а наоборот, укрепляли иждивенческие настроения и привычку полагаться исключительно на государственную помощь. Параллельно происходил сдвиг в идеологических основаниях социальной политики. Если прежняя парадигма апеллировала к идеи социальной справедливости, понимаемой как равенство в потреблении, то в новых условиях вектор смещается к идеи социальной эффективности, связанной с рациональным использованием бюджетных ресурсов и стимулированием экономической активности. Это отражает не просто смену модели, но и более глубокую трансформацию концептуальных оснований социальной политики.

Федеративное устройство Российской Федерации предполагает многоуровневую организацию социальной политики. Однако на практике пространственное измерение этой политики долгое время оставалось вторичным по отношению к централизованной модели управления. Такая установка, унаследованная от советского периода, вступила в противоречие с реальной структурой социально-экономического развития страны, в которой «территориальная дифференциация проявляется не как временное отклонение, а как устойчивая и многомерная тенденция» [7, с. 15].

Уже в начале 2000-х годов региональные различия в уровне и качестве жизни населения достигли такой степени, при которой централизованная модель управления социальной сферой оказалась не просто неэффективной, но и источником нарастания социального напряжения.

Усиление диспропорций в обеспеченности базовыми услугами (образование, здравоохранение, жилищные условия) между регионами Центральной России, Сибири и Дальнего Востока, между мегаполисами и депрессивными моногородами, поставило под сомнение универсальность применяемых подходов.

Одним из примеров институциональной адаптации к новым социальным реалиям является развитие комплексной поддержки трудовых мигрантов в Приморском крае, в особенности в отношении граждан Узбекистана. В начале XXI века именно эта категория стала одним из основных источников формирования нового социального слоя – прекариата, характеризующегося нестабильной занятостью и незащищенностью.

Дополнительным осложняющим фактором стала институциональная фрагментация системы управления: функции социальной политики оказались распределены между несколькими федеральными министерствами и ведомствами. При этом их деятельность зачастую носила несогласованный характер и была ориентирована не на выработку стратегической модели социального развития регионов, а на решение точечных задач, порой диктуемых внешними или имиджевыми соображениями. Особую остроту приобрела проблема дифференциации в условиях реализации программ социального развития отдельных территорий – так называемых зон приоритетного развития. Практика выделения регионов с особыми условиями финансирования или режимами налоговых льгот создала парадоксальную ситуацию: в то время как одни территории получали целевые ресурсы в обход стандартных процедур, другие оказывались в хроническом дефиците институционального и финансового внимания. Эта ситуация усугублялась слабостью «механизмов горизонтального выравнивания и отсутствием устойчивых форм межрегиональной кооперации в социальной сфере» [2, с. 8].

Кроме того, специфика регионального развития в России сопряжена с необходимостью учитывать не только экономические параметры, но

и социокультурные, этногеографические и геополитические особенности. В регионах с высокой степенью миграционного давления, с многообразным национальным и религиозным населением или нестабильной социальной структурой традиционные инструменты социальной политики оказываются либо недостаточными, либо неадекватными. Это требует переосмысления самой логики территориального планирования в социальной сфере – от реактивного подхода к проактивному моделированию долгосрочных сценариев.

В ответ на нарастающее региональное давление государственная политика стала демонстрировать признаки децентрализации, выражавшейся в передаче части полномочий субъектам Федерации. Однако эта передача сопровождалась значительным дефицитом ресурсов и ответственности: регионы получили задачи без адекватного перераспределения финансовых инструментов и без устойчивых механизмов обратной связи с федеральным центром. В итоге регионы России столкнулись с институциональным риском – им пришлось одновременно выполнять социальные обязательства, но при этом у них не было достаточных ресурсов, чтобы это сделать в условиях существующих бюджетных ограничений.

Развитие региональной социальной политики в современной России проходило под влиянием двух разных идей и подходов, которые определили, как развивалась теория и практика в этой сфере. С одной стороны, преобладали взгляды, поддерживающие рыночное саморегулирование и минимальное вмешательство государства. С другой стороны, сохранялось стремление к централизованному управлению, «предполагающему активную роль государства в компенсации региональных дисбалансов и управлении процессами территориального развития» [10, с. 65].

Постепенно вместо прежнего подхода начал формироваться новый – государственный, который ставит на первое место национальные интересы, учитывает особенности разных регионов и стремится к большей самостоятельности

в региональной политике. Этот подход проявился в укреплении управленческой вертикали, создании комплексных программ развития территорий, использовании проектного управления и стратегического планирования. Также региональная политика стала решать более широкие задачи: вместо ограниченных стабилизационных мер теперь она включает развитие промышленности и человеческого потенциала, модернизацию инфраструктуры и обеспечение экономической безопасности.

Изменения в социальной политике России за последние десятилетия происходили не просто постепенно, а волнообразно и адаптивно. Поэтому нужно создавать свою систему деления на этапы её развития. Существующие классификации обычно основаны на крупных политических

событиях (например, распад СССР) или экономических изменениях, но не учитывают внутренние изменения в идеях и механизмах социальной политики. Раньше политика была патерналистской и универсальной – с централизованным перераспределением и охватом всех. Потом начался переход к либеральным подходам, где главное – адресная помощь и ограниченные ресурсы. Затем наступил этап поиска новых институтов – с попытками создать стабильные методы оценки нуждающихся, разделения полномочий и управления программами.

Современный период характеризуется формированием гибридных моделей, сочетающих элементы централизованного регулирования с признаками региональной автономии и проектного планирования.

**Таблица 1.** Авторская периодизация развития социальной политики в России (составлено автором).

Этап	Период	Характеристика модели	Региональный акцент
Патерналистский	до 1990-х	Универсализм, централизованное регулирование	Частичное выравнивание регионов
Либерально-хаотичный	1990–2000	Децентрализация без ресурсов, рост диспропорций	Усиление дифференциации (Приморье в зоне риска)
Институциональный поиск	2000–2010	Модернизация, адресность, попытки выравнивания	Поддержка точечных регионов
Гибридный переход	2010–настоящее время	Синтез подходов, проектное управление	Усиление дальневосточного вектора, развитие прекарата

Самым перспективным направлением в такой ситуации стал поиск объединённой модели, которая сочетает в себе как либеральные, так и государственные элементы. В таком подходе социальная политика становится сложной и гибкой системой, которая учитывает и экономические ограничения, и особенности регионов. Соперничество и постепенное сближение этих направлений стали важными для создания современной структуры региональной социальной политики. Однако эта модель сможет полноценно работать только при выполнении некоторых условий:

усилении самостоятельности регионов, налаживании эффективного взаимодействия между уровнями власти и «создании прозрачной системы оценки эффективности реализуемых мер в социальной сфере» [6, с. 12].

Таким образом, развитие подходов к региональной политике показывает отказ от односторонних моделей и переход к более гибким и смешанным формам, которые могут лучше отвечать на вызовы, связанные с быстрыми изменениями в регионах. В такой ситуации особенно важной становится способность системы

адаптироваться к внутренним противоречиям – между стремлением к децентрализации и курсом на единство и контроль со стороны государства.

Анализ показывает, что развитие социальной политики в России было неоднородным и непредсказуемым, что связано с внутренними противоречиями между теорией и реальной практикой. Исторически страна перешла от патерналистской модели, где помочь предоставлялась всем, к системе адресной поддержки, основанной на выборочном подходе и социальных контрактах. Это говорит о том, что ушли от равных для всех мер в сторону более гибкой, но и более фрагментарной (разрозненной) системы социальной защиты.

Соперничество и постепенное объединение двух подходов – либерального и государственного – привело к созданию гибридных моделей

социальной политики. В них сочетаются принципы адресной помощи, программного управления, проектного планирования и централизованной координации. Сегодня важно создавать не просто эффективную и справедливую социальную политику, а такую, которая сможет работать в условиях внешней нестабильности, санкционного давления и ограниченного бюджета. Анализ показал, что в России постепенно происходит отход от универсального подхода к гибким региональным моделям. Пример Приморского края показывает, с какими трудностями и возможностями связано это изменение. Предложенная система этапов и объединение разных стратегий позволяют рассматривать адаптивную социальную политику как важный фактор устойчивости Российской Федерации в условиях давления на регионы.

### Библиографический список

- Гурьев Т. А., Веремьев О. В., Горлова Е. А. Приоритеты государственной социальной политики России // Тенденции развития науки и образования. – 2024. – № 110–7. – С. 213–215. – DOI: [10.18411/trnio-06-2024-386](https://doi.org/10.18411/trnio-06-2024-386). – EDN DOGWBP.
- Дубровская Ю. В., Пакулина Д. А. Особенности пространственного развития отечественной экономики на основе ретроспективного анализа // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2018. – 2 (33). – С. 5–10.
- Латушко Н. А. Основы региональной политики и организации управления социально-экономическими процессами в регионе. – Ростов-на-Дону – Таганрог : Южный федеральный университет, 2018. – 118 с.
- Мельникова Л. В. Эффективность и равенство: двадцать лет дискуссии о пространственном развитии // Регион: Экономика и Социология. – 2022. – 1 (113). – С. 289–323.
- Полуянова Н. В. Оценка и пути повышения эффективности региональной социально-экономической политики. – М. : Сам Полиграфист, 2022. – 408 с.
- Попова Л. В., Артемов В. А. Институциональные основы трансформации системы финансирования социальной сферы // Международный научный журнал. – 2023. – 3 (90). – С. 7–16.
- Рисин И. Е. Разработка и реализация региональной социально-экономической политики. – Воронеж : Волми, 2022. – 94 с.
- Родионова Е. В. Развитие теоретико-методических подходов к формированию и реализации государственной региональной социально-экономической политики : дис. ... канд. экономических наук : 08.00.05 / Родионова Екатерина Владимировна. – Волгоград, 2019. – 202 с.
- Суспицын С. А. Градиенты эволюции многорегиональной системы России // Регион: Экономика и Социология. – 2024. – 2 (122). – С. 3–26.
- Усманов Д. И. Человеческий капитал региона: ретроспективный анализ концептуальных положений теории // Проблемы рыночной экономики. – 2024. – № 1. – С. 62–72.