



УДК 330.59:353(470.325)

## ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ НА ОСНОВЕ КЛАСТЕРНОГО ПОДХОДА

**Б. В. Заливанский**<sup>1)</sup>  
**Е. В. Самохвалова**<sup>2)</sup>  
**Ж. А. Шаповал**<sup>3)</sup>

*Белгородский  
государственный  
университет*

<sup>1)</sup> e-mail:  
*Zalivansky@bsu.edu.ru*

<sup>2)</sup> e-mail: *Samokhvalova@bsu.edu.ru*

<sup>3)</sup> e-mail: *Shapoval@bsu.edu.ru*

В статье рассматриваются особенности организации управления социальной сферой региона на основе кластерного подхода. Описывается структура социального кластера, определяются преимущества использования кластерного подхода в региональном управлении.

Ключевые слова: социальная сфера, регион, управление, кластерный подход, социальный кластер.

Социальная сфера, будучи одной из фундаментальных областей общественной жизни, характеризуется сложностью и многообразием, обладает относительной самостоятельностью, имеет специфические закономерности функционирования и развития. Зачастую при анализе протекающих в ней процессов исходят из отраслевого определения, когда в состав социальной сферы включают совокупность отраслей, предприятий и организаций, непосредственно оказывающих влияние на качество и уровень жизни населения – культуру, образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство. Иногда социальная сфера сводится к социальной защите, социальному обеспечению, социальной помощи. Однако, данные подходы представляются довольно ограниченными, поскольку не учитывают функционального назначения социальной сферы. По мнению Г.И. Осадчей, «.. субстанциональной основой социальной сферы является социальная деятельность по воспроизводству действительной жизни и регулированию социальных отношений между субъектами данной деятельности. Только социальная сфера в отличие от других сфер жизнедеятельности общества имеет в качестве основной функции воспроизводство целостной совокупности дифференцированных субъектов в рамках общества как единой социальной системы»<sup>1</sup>.

Результативность функционирования социальной сферы определяется множеством факторов, наиболее важными из которых являются ресурсная обеспеченность и действенность организации социальными процессами. Учитывая, что в настоящее время децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю ее историю уровня, можно утверждать, что решение социальных проблем требует не только адекватной политики федерального центра, но и совершенствования управления социальной сферой на региональном уровне.

Следует отметить, что регион представляет собой не просто ограниченную часть территории, характеризующуюся особыми природно-климатическими условиями, уровнем развития производственного потенциала. Важно учитывать, что регион – это социум, форма организации совместной жизнедеятельности людей, вступающих в сети социальных отношений, социальных общностей, групп и организаций, социальных институтов. Жизнь индивидов и социальных общностей протекает в определенных экономических, культурных, социальных, политико-правовых условиях, которые в совокупности образуют социальную среду.

<sup>1</sup> Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. М., 2003. С. 14.

В этой связи, можно говорить, что социальная сфера региона – это целостная, сложноорганизованная подсистема регионального социума, основной функцией которой является воспроизводство жизни социальных субъектов (индивидов, семей, трудовых коллективов, различных социальных слоев и групп) путем *обеспечения их материального и духовного благополучия, создания возможностей для самореализации.*

Управление социальной сферой региона представляет собой процесс активного организующего воздействия субъекта управления (многоуровневой структуры органов управления) на объект управления (социальную сферу региона) с применением специфических принципов, технологий и методов для обеспечения устойчивого развития отраслей социальной сферы и, таким образом, эффективного воспроизводства жизни регионального социума.

Процесс управления социальной сферой характеризуется информативностью, комплексным характером принятия решений, и включает многоуровневый анализ, диагностику жизненных проблем и потребностей населения, прогнозирование, планирование, программирование, мониторинг социально-экономического развития региона, оценку эффективности управленческих воздействий. В целом, от организации и координации конкретных действий органов управления зависит состояние социальной сферы региона, решение наиболее актуальных социальных проблем, особенно обострившихся в период финансово-экономического кризиса – снижение уровня жизни граждан, доходов, рост безработицы, низкое качество услуг здравоохранения и образования.

В настоящее время развитие социальной сферы является одной из важнейших стратегических задач развития регионов России, о чем свидетельствуют разрабатываемые и принятые концепции долгосрочного развития. Более того, как на федеральном, так и на региональном уровнях, в том числе и в Белгородской области, реализуется довольно большое количество проектов и программ социальной направленности. Это, с одной стороны, свидетельствует о государственной значимости и необходимости улучшения качества жизни населения, а с другой – косвенно указывает на неразрешенность многих организационных и теоретико-методологических проблем управления социальной сферой, на недостаточную эффективность существующей системы управления социальным развитием региона.

В органах исполнительной власти региона нередко применяется практика, в соответствии с которой исполнение тех или иных программ социального развития закрепляется за ведомством, которое самостоятельно, с использованием исключительно собственных административных ресурсов, не в состоянии решить поставленную задачу. Традиционно используемый ведомственный (отраслевой) подход даже в сочетании с программно-целевым часто не обеспечивает достижения поставленных целей управления, препятствует развитию социальной сферы, поскольку недостаточно ориентирован на интегральный эффект воздействия на население и, соответственно, на межведомственную координацию, что подтверждается наличием комплекса неразрешенных социальных проблем.

Очевидно, что существующая модель организации управления социальной сферой региона нуждается в обновлении, связанном, прежде всего, с интеграцией, объединением усилий органов управления, социально ответственного бизнеса и населения региона для решения важнейших задач, касающихся повышения качества человеческих ресурсов региона, создания комфортной и безопасной среды жизнедеятельности человека.

Данное обстоятельство обусловило необходимость поиска новых подходов к организации регионального управления социальной сферой, основанных на научных, адаптивных, инновационных принципах. Одним из перспективных в данном отношении является *кластерный подход*. Как отмечает В.П. Бабинцев, внедрение кластерных технологий является одним из условий повышения эффективности организации управленческих процессов на уровне региона, а их применение предполагает рассматривать основные составляющие регионального управления – государственную, муниципальную, хозяйственную и общественно-политическую как единую систему (самостоятельный кластер), целостность которой поддерживается общими целями, единством нормативной базы, кадровой ротацией<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См.: Бабинцев В.П., Захаров В.М. Совершенствование институциональных оснований регионального управления в Белгородской области // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика». 2008. №5(45). Вып. 7. С. 190.



Кластерный подход, более всего разрабатываемый в экономической науке и использующийся как инструмент, альтернативный отраслевому управлению экономикой региона, может изучаться и в рамках социологии управления как способ организации управления сложными объектами, к числу которых и относится социальная сфера.

Основоположники кластерного подхода – экономисты, исходили из того, что кластер представляет собой «сконцентрированную по географическому признаку группу взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, а также торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем ведущих совместную работу»<sup>3</sup>. Компании внутри кластера и связанные с ними организации характеризуются общностью деятельности, объединены географически и взаимно дополняют друг друга.

В представлении М. Портера, кластер – это не просто новая форма организации производства, а объект проведения государственной политики по повышению конкурентоспособности экономики. Данный аспект способствовал довольно быстрой популяризации кластеров в научных и административных кругах.

Кластерная теория основывается на «детерминантах» (или факторах), формирующих конкурентоспособность экономики:

1) факторные условия, в которых фирма пытается конкурировать (наличие поставок природных ресурсов и рабочей силы или знаний и технологий);

2) условия спроса (нужды и желания потребителей товаров и услуг, существование местного спроса на продукцию);

3) родственные и поддерживающие отрасли, включающие поставщиков и удачливых конкурентов (и те и другие стимулируют кооперацию, последние также стимулируют конкуренцию);

4) стратегии фирм, их структура и соперничество (отношение к конкуренции, рыночным институтам, уровню местной конкуренции и другим культурным и историческим факторам, влияющим на взаимодействие фирм друг с другом, своими работниками и правительством).

М. Портер считал, что конкурентоспособность государства в полной мере может быть обеспечена только при условии развитости и активного взаимодействия (усиливающего влияния) указанных факторов. Он изобразил детерминанты в виде ромба (модель «Diamond»). Однако функционирование экономики как система находится в прямой зависимости от всех входящих в ее состав элементов. Именно комплекс взаимодействий в этом ромбе определяет эмерджентность системы и обеспечивает ее конкурентоспособность<sup>4</sup>.

С нашей точки зрения, модель кластера может быть использована не только в управлении экономикой. Применительно к социальному кластеру региона в роли факторных условий выступают нормативная база, обеспеченность процесса функционирования кластера материальными, техническими, технологическими, кадровыми, информационными ресурсами; в качестве условий спроса – наличие потребности населения региона в различных социальных благах и услугах; в роли родственных и поддерживающих отраслей – учреждения социальной сферы и организации, обеспечивающие их деятельность. Стратегией для участников кластера является создание благоприятных условий для достойной жизни населения.

Можно утверждать, что *социальный кластер региона* представляет собой группу взаимосвязанных локально сконцентрированных органов управления, организаций и учреждений различных форм, оказывающих социальные услуги населению, объединенных общими интересами и стратегической целью обеспечения материального и духовного благополучия населения региона.

Опыт формирования кластеров был заимствован некоторыми российскими регионами при определении стратегических приоритетов преимущественно в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве, туризме. Так, Стратегия социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года предполагает формирова-

<sup>3</sup> Портер М.Э. Конкуренция. М., 2006. С. 258.

<sup>4</sup> Там же. С. 273 – 275.

ние и развитие горно-металлургического кластера, кластеров по развитию птицеводства, свиноводства, молочного животноводства, строительного кластера, транспортно-логистического и туристско-рекреационного кластеров, а также многокомпонентного социального кластера как основы развития человеческого потенциала.

Разработчиками Стратегии социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года было определено, что социальный кластер имеет следующие особенности:

- завершенность и целостность, соединение различных компонентов социальной сферы в организованную систему;
- территориальная размещенность, так как любой комплекс охватывает определенное социальное пространство и имеет свою конфигурацию;
- сложность состава кластера, его структуры, условий функционирования и развития<sup>5</sup>.

К этому списку представляется необходимым добавить такие особенности как:

- наличие ведущей организации, определяющей стратегию кластера;
- локализация основной массы участников кластера, являющаяся необходимой для установления прямых продолжительных связей;
- устойчивость связей между элементами кластера;
- долговременная координация взаимодействия участников кластера в рамках основных систем управления;
- широкий спектр участников: в структуру кластера входят органы государственного и муниципального управления, организации и учреждения социальной сферы, предоставляющие услуги, потребители услуг (население региона), бизнес, общественные организации.

Важной чертой кластера является его инновационная ориентированность. Центром кластера могут быть несколько организаций, при этом между ними сохраняются конкурентные отношения. По мнению А.А. Миграняна, «объединение в кластер на основе вертикальной интеграции формирует не спонтанную концентрацию разнообразных научных и технологических изобретений, а определенную систему продвижения знаний и технологий. При этом важнейшим условием эффективной трансформации изобретений в инновации, а инноваций в конкурентные преимущества является формирование сети устойчивых связей между всеми участниками кластера»<sup>6</sup>.

Кластеры, с одной стороны, характеризуются прочными технологическими или финансовыми взаимосвязями между участниками, с другой – напоминают ассоциации, поскольку позволяют участникам не только сохранять юридическую самостоятельность, но и конкурировать между собой. Сходство с ассоциациями подчеркивается также возможностью участия всех основных экономических субъектов – бизнеса, государства и населения. Другими словами, в кластерах формируется сложная комбинация конкуренции и кооперации. Они находятся как бы в разных плоскостях и дополняют друг друга, особенно в инновационных процессах. В свою очередь, указанная форма объединения требует высокого доверия, устойчивых, особых взаимоотношений между организациями.

Таким образом, можно утверждать, что кластер является формой сети, поскольку близкое расположение учреждений и организаций обеспечивает наличие определенных общностей и повышает частоту и силу взаимодействия. Кроме того, результативно функционирующие кластеры выходят за пределы иерархических сетей и превращаются в «решетки» многочисленных перекрывающихся и подвижных взаимосвязей между индивидуумами и организациями<sup>7</sup>.

С нашей точки зрения, структура социального кластера региона может быть представлена следующим образом (рис. 1).

<sup>5</sup> Стратегия социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года // Режим доступа: [http://www.belregion.ru/docs/svod\\_str.doc](http://www.belregion.ru/docs/svod_str.doc). – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.

<sup>6</sup> Мигранян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой // Режим доступа к изд.: [http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_171.html](http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_171.html). – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.

<sup>7</sup> См.: Ускова Т.В. Развитие региональных кластерных систем // Режим доступа к изд.: <http://jn.vscs.ac.ru/content>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer

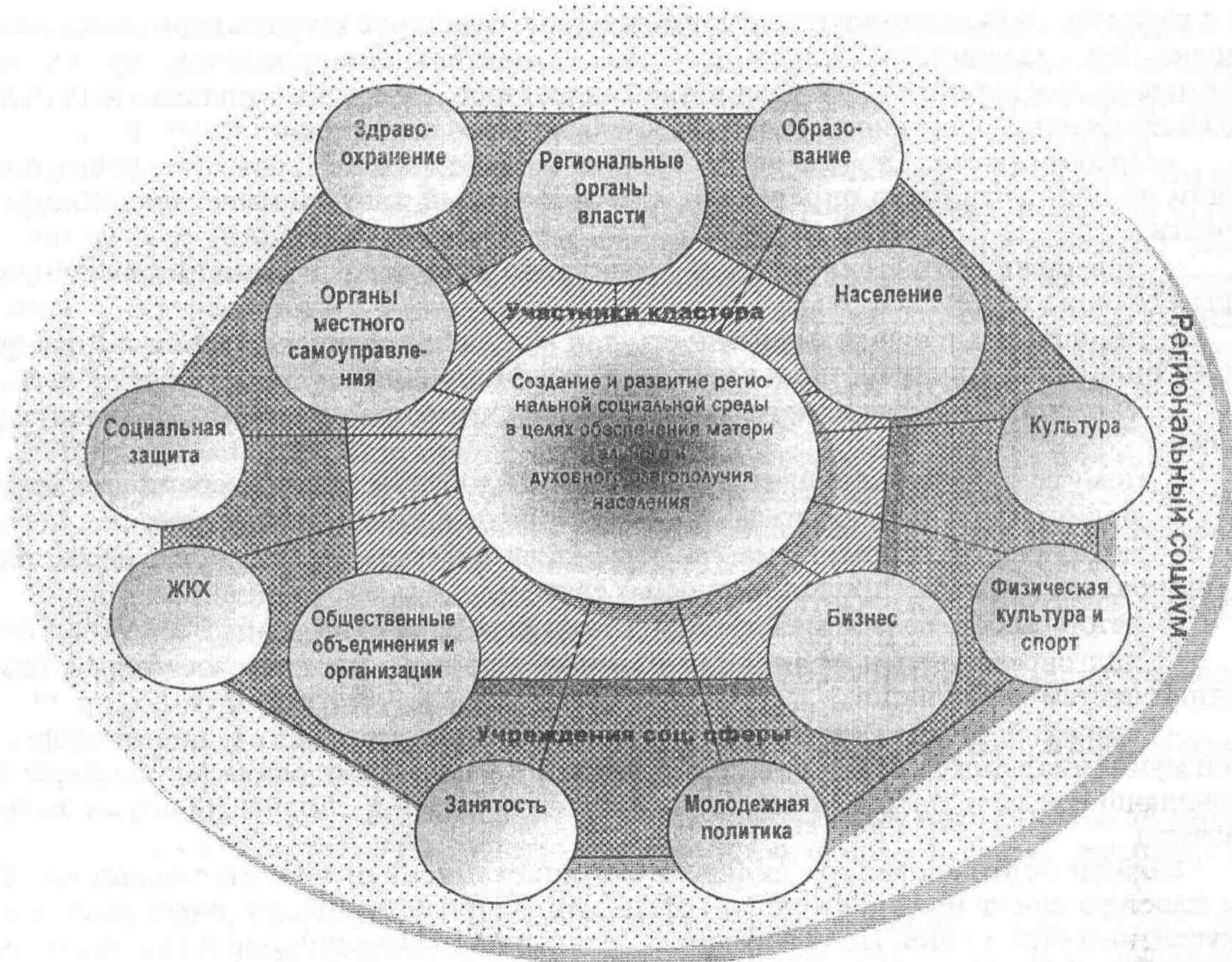


Рис. 1. Структура социального кластера Белгородской области

Роль лидера, ведущей организации в данном случае выполняют, прежде всего, органы законодательной (представительной) и исполнительной власти области, поскольку именно они непосредственно устанавливают общие для всех участников стратегические ориентиры, соответствующие целям федеральной социальной политики, а также осуществляют оперативное управление и координацию совместной деятельности участников кластера в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления.

Нормы и ценностные ориентации регионального сообщества, воплотившиеся в общей стратегической цели – обеспечении материального и духовного благополучия населения, в описываемой структуре являются своеобразным ядром, вокруг которого концентрируются усилия всех участников социального кластера.

Основной формой деятельности социального кластера региона является оказание услуг населению для удовлетворения разнообразных потребностей, а оказание социальных услуг – задача организаций и учреждений образования, культуры, спорта, здравоохранения, социальной защиты, жилищно-коммунального комплекса, которые могут быть как государственными (муниципальными), так и частными.

Для получения максимального синергетического эффекта в реализации поставленной цели улучшения качества жизни населения к реализации программ и проектов социального развития необходимо привлечение бизнеса, крупных, средних и малых предприятий и организаций, общественных объединений.

Бизнес может участвовать в работе социального кластера в различных формах: благотворительность, меценатство; участие в реализации социальных программ в качестве соисполнителей; осуществление социальной политики в отношении своего персонала, направленной на улучшение качества жизни; предоставление услуг населению в сферах образования, здравоохранения, спорта, жилищно-коммунального хозяйства.

Участие в работе кластера общественных объединений и организаций в зависимости от направленности прямо связано с основной целью их деятельности – защитой об-

щих интересов определенных социальных групп – национальных, профессиональных, религиозных и других.

Осознание необходимости сотрудничества для повышения своей конкурентоспособности и достижения поставленных целей приводит всех участников сетевого взаимодействия – бизнес, органы власти, общественные организации к необходимости объединения в кластер.

Ключевыми кластерообразующими аспектами, по мнению разработчиков стратегии развития Белгородской области, являются единая социальная политика на областном и местном уровнях; интеграция организаций социальной сферы на основе целевых программ и проектов; ресурсное обеспечение за счет средств, выделяемых из бюджетов всех уровней и внебюджетных источников; единая региональная система информационно-аналитического обеспечения<sup>8</sup>.

Таким образом, основной идеей социального кластера является повышение качества жизни населения региона и эффективности деятельности его участников на основе кооперации и сотрудничества. Благодаря использованию ресурсного, управленческого и интеллектуального потенциалов элементов, входящих в кластер, и механизма взаимоотношений между его участниками проявляется синергетический эффект, позволяющий увеличить результативность работы каждой структуры.

Сетизация, связанная с формированием кластера, выражается в отказе от вертикальной иерархии в управлении и переходе к горизонтальным взаимосвязям, в использовании вместо функциональных структур независимых хозяйственных единиц и в этой связи – в замене административных отношений контрактными (договорными)<sup>9</sup>. Но, безусловно, отказ от ведомственного подхода в системе государственного и муниципального управления социальной сферой невозможен в силу специфики бюрократической организации власти. Следовательно, необходимо рациональное сочетание в практике управления региональной социальной сферой как традиционного ведомственного, так и кластерного подходов.

В качестве эффектов от использования кластерного подхода в управлении социальной сферой области в стратегии развития Белгородской области определены системные изменения по основным направлениям развития образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной защиты населения, культуры и молодежной политики, содействие становлению институтов гражданского общества, а также повышение эффективности управления в целом за счет концентрации усилий в «точках развития» – выбранных направлениях деятельности.

Безусловно, нельзя не согласиться с тем, что в результате формирования социального кластера в регионе будет обеспечено качественное продвижение в подготовке кадров, развитие наукоемких производств, широкое внедрение новейших научных исследований и разработок в производство и медицину; повышение доступности и качества образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры, раскрытие творческого потенциала большинства жителей области.

Несмотря на то, что кластерный подход является довольно эффективным инструментом реализации целей социально-экономического развития, существует ряд проблем управленческого и финансового характера, ограничивающих формирование и развитие кластеров в целом на территории России. В частности, не созданы механизмы методической, информационно-консультационной и образовательной поддержки развития кластеров; отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений предпринимателей, общественных организаций по реализации кластерной политики; ограничен набор инструментов финансовой поддержки кластерных проектов из бюджетных источников<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Стратегия социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года // Режим доступа: [http://www.belregion.ru/docs/svod\\_str.doc](http://www.belregion.ru/docs/svod_str.doc). – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.

<sup>9</sup> См.: Жданова О.И. Кластерная стратегия управления промышленными предприятиями как фактор повышения конкурентоспособности: автореф. дис. ... кандидата экон. наук. М., 2008. С. 9.

<sup>10</sup> Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации // Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.



Следует отметить, что задача государства на современном этапе – не обеспечение минимальных социальных стандартов жизни, а создание оптимальной социальной среды, способствующей реализации потенциала человека, его духовному и материальному благополучию. Поскольку ведомственный подход в управлении недостаточно ориентирован на получение такого интегрального эффекта, перспективным является использование кластерного подхода, основанного на горизонтальной кооперации и сотрудничестве управленческих структур, учреждений социальной сферы, некоммерческих организаций, предпринимательства, населения. Объединение организаций в кластер происходит вследствие осознания ими собственных интересов, и на этой основе – понимания необходимости взаимодействия.

Несмотря на то, что в Белгородской области уже в определенной степени сформированы кластеры в отраслях экономики, социальной инфраструктуре сельских муниципальных образований, говорить о завершенности социального кластера региона преждевременно, поскольку еще не достигнут необходимый для этого уровень кооперации и взаимодействия составляющих элементов, дающий желаемый «синергетический эффект». Имеются все основания, чтобы охарактеризовать социальный кластер в регионе как потенциальный, то есть имеющий весьма фрагментированную структуру и нечеткие границы, но, одновременно, и выраженные преимущества, способствующие его дальнейшему развитию.

#### Список литературы

1. Осадчая Г.И. Социология социальной сферы. – М.: Акад. проект, 2003.
2. Бабинцев В.П. Совершенствование институциональных оснований регионального управления в Белгородской области / В.П. Бабинцев, В.М. Захаров // Научные ведомости БелГУ. Серия «История. Политология. Экономика». – 2008. – №5(45). – Вып. 7. – С. 190.
3. Портер М.Э. Конкуренция. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2006.
4. Стратегия социально-экономического развития Белгородской области до 2025 года // Режим доступа: [http://www.belregion.ru/docs/svod\\_str.doc](http://www.belregion.ru/docs/svod_str.doc). – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
5. Мигранян А.А. Теоретические аспекты формирования конкурентоспособных кластеров в странах с переходной экономикой // Режим доступа к изд.: [http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_171.html](http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_171.html). – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
6. Ускова Т.В. Развитие региональных кластерных систем // Режим доступа к изд.: <http://jn.vscs.ac.ru/content>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
7. Жданова О.И. Кластерная стратегия управления промышленными предприятиями как фактор повышения конкурентоспособности: автореф. дис. ... кандидата экон. наук. М., 2008.
8. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации // Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.

## ORGANIZATION OF SOCIAL SPHERE MANAGEMENT IN BELGOROD REGION ON THE BASIS OF CLUSTER APPROACH

**B. V. Zalivansky**<sup>1)</sup>  
**E. V. Samokhvalova**<sup>2)</sup>  
**Z. A. Shapoval**<sup>3)</sup>

*Belgorod State University*

<sup>1) e-mail:</sup>  
[Zalivansky@bsu.edu.ru](mailto:Zalivansky@bsu.edu.ru)

<sup>2) e-mail:</sup>  
[Samokhvalova@bsu.edu.ru](mailto:Samokhvalova@bsu.edu.ru)

<sup>3) e-mail:</sup>  
[Shapoval@bsu.edu.ru](mailto:Shapoval@bsu.edu.ru)

The aim of the article is to present the features of organization regional social sphere management on the basis of cluster approach. Social cluster structure and advantages of using cluster approach in regional management are described in paper.

Key words: social sphere, region, management, cluster approach, social cluster.