Н. Ю. ЛАПИНА

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ: КАКОВ ВЕКТОР ИЗМЕНЕНИЙ?

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
социальные реформы, Россия, социальная политика, социальная сфера

В статье на основе новейших исследований, в том числе проводившихся с участием автора, анализируются направления реформирования социальной сферы и проблемы, связанные с их реализацией. По результатам анализа автор делает вывод, что для улучшения психологического самочувствия граждан и роста среднего класса, общество должно быть подключено к процессу принятия решений в социальной сфере и контролю над их реализацией.

KEY WORDS:
social reforms, Russia, social policy, social sphere

Directions of the social reforms and the problems connected with their realization are analyzed in the article; analysis is based on the latest investigations, including those implemented with the author's participation. Using the results of the analysis the author concludes that in order to provide the citizens feel psychologically well and to provide growth of the middle class, society should be involved in the process of decision making and control of decision realization in social sphere.

С начала нового столетия в России проблемы социальной политики устойчиво присутствуют в общественной дискуссии. Интерес к социальной тематике у широких слоев населения и правящей элиты свидетельствует о новом этапе в развитии российского общества. В первое постсоветское десятилетие социальное направление оказалось на периферии государственной политики, а власть была озабочена тем, как перераспределить собственность и не допустить реставрации коммунистического режима. Достаточно сказать, что за «десятилетие реформ» государством не было выработано никакого эффективного социального инструментария, позволявшего смягчить последствия перехода к рынку. В условиях глубокого экономического спада российские граждане, не надеясь на поддержку государства, вырабатывали собственные стратегии адаптации: каждый выживал, как мог.

В настоящее время ситуация изменилась. Экономический рост расширил возможности государства, финансовая стабилизация создала объективные основания для планирования государственной политики на среднесрочную перспективу. А главное — в обществе растет осознание того, что без эффективной системы здравоохранения и образования, без решения острых демографических проблем качественного улучшения экономического роста, прорыва страны в будущее не произойдет. С улучшением экономической ситуации и ростом доходов широких слоев населения в российском обществе формируется запрос на активную социальную политику (СП). Все более высокие

социальные требования предъявляют к России международные организации, членом которых она является. Избирательный цикл 2007–2008 гг. актуализировал социальное направление, придавая ему особую остроту.

В ходе работы над статьей было избрано несколько направлений анализа. Изучение СП в нашей стране невозможно без обращения к недавнему советскому прошлому, поскольку советское наследие определяет рамки реформирования социальной сферы в настоящем. Наряду с «историческим фактором» исследовались «факторы трансформационные» — тенденции и процессы, которые получили развитие в социальной сфере России за последние полтора десятилетия. Среди них большое внимание уделено региональному направлению. На основе новейших исследований, в том числе проводившихся с участием автора, анализируются направления реформирования социальной сферы и проблемы, возникшие в ходе их реализации. В статье наряду с опубликованными материалами использовались неопубликованные интервью с ведущими российскими экспертами в области социальной политики, проведенные в августе 2006 г. доктором социологических наук А. Чириковой (Институт социологии РАН). Автор высказывает глубокую признательность А. Е. Чириковой за предоставление этого уникального материала.

1. Социальная политика: вектор изменений в 1990-е гг.

В СССР государство было монополистом в социальной области: оно финансировало социальную сферу, администрировало деятельность государственных социальных учреждений и предоставляло гражданам все виды социальных услуг. Государственный монополизм стал возможен благодаря жесткому политическому контролю над обществом, централизованной системе управления, действию мощных механизмов перераспределения ресурсов и устранению с поля социальной политики других субъектов, которые действуют в открытом обществе — церкви, частного бизнеса, независимых профсоюзов и общественных организаций. Монополизм государства в социальной сфере способствовал внутреннему единству и целостности СП.

В советском обществе между обществом и государством был заключен социальный договор, предполагавший, что «население выполняет свою работу и соблюдает политическую лояльность, а государство о нем позаботится» [1, с. 36]. Модель государственного патернализма, сложившаяся в СССР, отличалась прочностью, жестким переплетением производственных и внепроизводственных структур. Особая социальная роль в ней принадлежала предприятиям, выполнявшим множество социальных функций.

Среди достижений советской социальной системы чаще всего упоминаются: создание системы бесплатного образования и здравоохранения; практически бесплатная для родителей сфера дошкольного образования; отсутствие безработицы; доступ масс к духовным ценностям; широкие возможности пользоваться учреждениями культуры и спорта [2, с. 98]. Признавая достоинства советской социальной политики, аналитики вместе с тем отмеча-

ют, что социальный патернализм государства воспитывал в советских людях пассивность и иждивенчество; высокие социальные гарантии при низких расходах на социальные нужды предопределили экстенсивный тип развития социальной сферы в СССР [3, с. 24]; «раздробление» средств на социальное развитие по множеству мелких ведомственных каналов обернулось неэффективностью их использования [4]. К 1980-м гг. в социальной сфере СССР накопилось множество нерешенных проблем. Отсутствие средств не позволяло обновлять материально-техническую базу социальной сферы. Возросла дифференциация в получении гражданами социальных благ и услуг, доступ к которым определялся не личным трудовым вкладом человека, но его принадлежностью к привилегированной корпорации (например, работа на крупном военном предприятии), статусным положением в иерархической системе, проживанием в крупном городе [5].

В некоторых исследовательских работах делаются попытки определить советскую социальную политику с точки зрения типологии, разработанной применительно к западному обществу. Высказывается мнение, что в советской социальной политике сочетались принципы универсализма и эгалитаризма, присущие социал-демократической модели, и принципы статусного распределения социальных благ, что характерно для консервативной модели СП [6, с. 48]. Однако сходство советской и западной моделей было чисто внешним, а в СССР действовали иные институты и практики, чем на Западе. Анализируя институциональные аспекты СП, исследователи обращают внимание на то, что советские социальные институты — идет ли речь о профсоюзах или предприятиях — были частью государства, а доступ граждан к социальным услугам был результатом не столкновения / компромисса различных групп интересов, но сложного процесса распределения. Формально все советские граждане имели равные права, однако «советский тип институтов благосостояния характеризовался мягкостью обязательств государства», что выражалось в наличии скрытых и неформальных форм распределения и приводило к накапливанию невыполненных обязательств и усилению фактического социального неравенства [7, с. 58]. В 1980-е гг., как считает Е. Гонтмахер, социальный договор, ранее заключенный между обществом и государством, начал разрушаться. Это происходило как «сверху» (государство оказалось не в состоянии выполнять социальные обязательства), так и «снизу», поскольку в широких слоях общества «нарастало недоверие к государству как социальному гаранту» [8]. Результатом стали масштабы теневой экономики и всеобщее распространение нелегальных доходов.

Общественные потрясения, пережитые Россией в начале 1990-х гг., привели к серьезным изменениям в социальной политике. В науке не затихают споры о том, что явилось причиной слабости СП в постсоветский период. Для одних исследователей первопричина заключается в отсутствии необходимых ресурсов [9], для других — в несформированности институтов [10], для третьих — в идеологическом выборе реформаторов [11, с. 39–54], для четвертых — в отсутствии в политике российского

государства «долгосрочного социального компонента» [12, с. 4]. Подводя итоги дискуссии, можно выделить несколько ключевых моментов:

1. Общим является признание того факта, что слабая социальная политика 1990-х гг. была порождением слабого государства. В 1990-е гг. в России произошла «революционная трансформация», наблюдался «обвал» привычных порядков и институтов, в том числе и в социальной сфере. Слом системы государственного социализма привел к тому, что в современном российском обществе перестали действовать прежние институты, но еще не сложились отношения, типичные для зрелого рыночно-демократического общества [13, с. 34, 170].
2. В переходном обществе роль государства в регулировании социальными процессами ослабла, сократились масштабы перераспределительной политики. В результате увеличились социальные различия между представителями различных социальных слоев и групп; возросла социальная и экономическая поляризация российского пространства.
3. В эти годы в России образовался разрыв между скоростью трансформаций в экономической и социальной сферах. Реформаторы в правительстве были сконцентрированы на проведении экономических преобразований, а социальная сфера надолго оставалась на периферии государственной политики. Стремясь из пункта «А» (советская экономика) попасть в пункт «Б» (идеализированная рыночная экономика), пишет французский экономист Ф. Бенарайя, Россия оказалась в пункте «В» (плохая рыночная экономика) [14, p. 36]. Отрыв экономических трансформаций от социальных усилил нестабильность в обществе, способствовал накапливанию новых социальных проблем и противоречий. В результате возросшего дисбаланса между экономическим и социальным возникла угроза превращения России в страну незрелого капитализма со слабо развитой социальной системой.
4. Широкий общественный консенсус в отношении направленности и содержания реформ в России в 1990-е гг. достигнут не был. В этом были виноваты не только технократически мыслившие реформаторы, не сумевшие оценить преимуществ социального партнерства и создать большую политическую коалицию [15]. Доля ответственности лежала на эгоистически настроенных элитах бизнеса, а также профсоюзах и структурах гражданского общества, которые так и не стали сильными, пользующимися влиянием организациями.
5. С формированием в России основ рыночной экономики и публичной политики произошла демонополизация социальной сферы. К началу нового столетия субъектное поле социальной политики расширилось. На нем, наряду с властью, появились новые действующие лица — экономические субъекты в лице крупных российских и региональных бизнес-групп и отдельных предприятий, а также организации гражданского общества.

6. В переходном российском обществе распалось единое пространство социальной политики. В конце 1990-х гг. основная тяжесть социальных расходов легла на региональные и местные бюджеты: в 1998 г. они финансировали 83% социальных расходов (в 2001 г. — 73%, в 2003 г. — 75%) [16, с. 37]. За эти годы в регионах возникло множество региональных моделей СП. Регионализация СП стала возможна благодаря росту самостоятельности региональной власти и расширению ее полномочий. В годы реформ именно региональные власти обеспечивали (если обеспечивали) социальное управление территориями и в известной степени спасли Россию от хаоса и социального взрыва.

В социальной сфере постсоветской России проявились противоречивые тенденции. Крушение советской системы повлекло за собой разрушение социальной сферы социализма, включая ее позитивные стороны, обострило социальные противоречия и все формы неравенства. Но одновременно в России начали формироваться новые подходы к решению социальных задач. Пространством, на котором «прорастали» новые социальные практики, стали регионы России.

2. Регионализация социальной политики: каждый выживает, как может

В децентрализованной федерации, каковой была Россия в 1990-е гг., политическая и административная роль регионов возросла. В научной литературе хорошо изучен феномен «региональных политических режимов» [17]. Вместе с тем социальной политике в большинстве политологических исследований уделяется небольшое, в основном подчиненное место. В последнее время появился ряд исследований, позволяющих сделать более обобщающие выводы относительно региональных моделей СП [18; 19].

Существует мнение, что в России действует 85 типов социальной политики — по числу субъектов Российской Федерации. До сих пор типология региональных СП не разработана. Применительно к экономической политике региональных властей в экспертном сообществе утвердилось мнение о господстве двух моделей — «либеральной» и «консервативной». «Либеральная модель» предполагает отказ властей от прямого контроля над экономикой; ориентирована на развитие частного предпринимательства, интеграцию региональной экономики в общероссийский и мировой рынки. «Консервативная модель» основывается на сохранении государственного контроля над экономической деятельностью, использовании прямых форм поддержания производства, ориентирована на «закрытый» тип экономики и внутрирегиональный рынок [20]. При анализе социальной проблематики возникает соблазн перенести эту типологию на СП регионов. Однако изучение региональных практик убеждает в том, что:

1) деление регионов на 2 типа не отражает многообразия региональных ситуаций;
2) принципы экономического детерминизма применительно к СП регионов не действуют, а социальную

политику не удается «накладывать» на экономическую;

3) региональные практики значительно диверсифицированы, в них преобладает сочетание либеральных и консервативных элементов, но при этом главной составляющей социальной политики является прагматизм. Ни советские по своей ментальности руководители (Ю. Лужков, М. Шаймиев), ни пришедшие во власть представители бизнеса (О. Чиркунов, А. Хлопонин, Д. Зеленин) не могут допустить всплеска социального протеста «снизу» и недовольства Кремля «сверху». В этом коридоре ограничений они и выстраивают свою СП.

В ряде исследований предлагается деление регионов по принципу «сильной» и «слабой» СП. К критериям, определяющим «силу» региональной политики, эксперты относят: место СП в политике региональных властей и личное участие первых лиц в ее выработке; наличие в регионе продуманной стратегии социального развития и степень разработанности социальных программ; объем средств, выделяемых из консолидированного регионального бюджета на нужды социальной политики; привлечение средств из федерального центра и внебюджетных источников; наличие кадрового потенциала в социальной сфере. Число регионов с «сильной» социальной политикой, по некоторым оценкам, не превышает 25[1]. В эту группу входят: Москва, автономные округа Тюменской области — Ямало-Ненецкий АО и Ханты-Мансийский АО, Татарстан, Башкортостан, Коми, Пермский край, Самарская, Липецкая, Свердловская, Ярославская и Вологодская области [21]. Не вызывает сомнений одно: чтобы понять, из чего складывается и как осуществляется «сильная» СП в регионах, нужен анализ каждого отдельно взятого регионального случая. В статье представлены несколько вариантов «сильной» региональной СП, которые анализировались в аналитическом докладе «Федеральный центр и региональная власть: взаимодействие на поле социальной политики в современной России», подготовленном мною совместно с А. Чириковой (научный руководитель проекта — член-корреспондент РАН М. Горшков, Институт социологии РАН) [22]. В их числе: модель «взаимных договоренностей», модернизационная политика в социальной сфере, политика экстенсивного развития, социал-демократическая СП.

Модель «взаимных договоренностей»: Свердловская область

По ряду социальных показателей Свердловская область входит в первую десятку субъектов РФ. Регион находится на 8 месте по показателю количества потребительских «корзин», которые можно приобрести на средний доход; занимает 8 место по индексу качества жизни. Тем не менее на протяжении 1990-х гг. власти не рассматривали социальную политику как приоритетное направление деятельности. В 1991 г. главой администрации Свердловской области был назначен Э. Россель, в качестве главных задач выдвинувший преодоление кризиса в экономической сфере и укрепление ре-

1 С. В. Шишкин. Интервью, август 2006 г.

гиональной автономии. Основной темой публичной политики стало возрождение промышленности: именно вокруг нее строились избирательные кампании губернатора в 1995 и 1999 гг. Отношение к промышленной политике как приоритетному направлению сохраняется у региональных властей и сегодня. Говоря о достижениях области, Э. Россель обычно подробно останавливается на успехах в промышленной сфере и привлеченных инвестициях. Объясняя «экономоцентризм» властей, ее представители, как правило, ссылаются на глубокий экономический кризис 1990-х гг., «закрытость» региона, преобладание в структуре экономики предприятий ВПК, отсутствие рынков сбыта для свердловских предприятий в России.

Обращение региональных властей к СП произошло лишь тогда, когда был преодолен экономический кризис. Центральное место в социальной политике губернатора уделяется большим социальным проектам. В этих проектах проявляются масштаб личности Э. Росселя, его ориентация на будущее, стремление реализовать стратегические цели. Среди них — строительство крупнейшего в России онкологического центра и ряда других современных клиник, возведение в Екатеринбурге Храма «на крови». Эти проекты имеют большой имиджевый потенциал и укрепляют образ «сильного» регионального руководителя. В 2001 г. правительством Свердловской области была принята Концепция «Сбережение населения Свердловской области на период до 2015 г.». Программа ориентирована на «сохранение и приумножение человеческого потенциала». Ее главные ориентиры — повышение показателей качества жизни, борьба с бедностью и неравенством. Программой намечены этапы решения назревших социальных проблем. На первом этапе (2001–2005 гг.) предполагалось «активизировать» социальное направление деятельности; на втором (2005–2010 гг.) — перейти к «наращиванию» основных социальных показателей; на третьем (2010–2015 гг.) — осуществить переход к качественному росту.

Характерной чертой СП, сложившейся в Свердловской области, является высокая социальная активность крупных российских и региональных компаний. Участие бизнеса в социальном развитии региона объясняется как субъективными, так и объективными причинами. Во-первых, губернатору, благодаря хорошим личным отношениям с руководством большинства крупных компаний, удается привлекать бизнес к решению социальных проблем. Во-вторых, Свердловская область занимает первое место среди регионов России по числу монофункциональных городов (всего в регионе их насчитывается 33), и следовательно крупные компании не могут не заниматься социальной политикой. Социальная деятельность бизнеса в регионе диверсифицирована: крупные бизнес-структуры не только активно участвуют в социальных программах региональных властей, но и инициируют собственные проекты — проводят конкурсы социальных проектов, внедряют «социальный менеджмент», сотрудничая с администрациями территорий с целью налаживания муниципального хозяйства и обучения муниципальных чиновников.

Среди особенностей социальной политики Свердловской области выделяются следующие:

— развитие СП обеспечивается высоким авторитетом и приоритетами первого лица региона;
— региональная СП основывается на взаимовыгодном сотрудничестве бизнеса и власти: крупным корпорациям созданы условия, при которых им выгодно участвовать в совместных с властью социальных проектах;
— высокий уровень эффективности социальных проектов, реализуемых совместно бизнесом и властью, их масштабность;
— партнерский характер отношений «бизнес — власть» в социальной сфере исключает применение «силовых акций» (хотя это не означает, что у руководства регионом полностью изжита «привычка к дирижизму»).

Бизнес и власть являются доминантными субъектами СП в Свердловской области. До сих пор им удавалось действовать в этой сфере согласованно. Однако укрепление позиций крупных бизнес-структур, происходящее в условиях снижения авторитета региональных властей, может в перспективе негативно сказаться на взаимодействии бизнеса и власти в регионе. Кроме этого, федеральный центр, повышающий социальную нагрузку на бизнес, ставит руководителей компаний перед нелегким выбором: чьи социальные программы важнее — области или федерального центра? Конкуренция за социальные ресурсы компаний между регионом и федеральным центром в условиях растущей зависимости крупного бизнеса от Москвы может негативно сказаться на социальной ситуации на Среднем Урале.

Эффект модернизации: Самарская область

Самарская область является ведущим промышленным регионом страны (4 место), по объему ВРП входит в десятку крупнейших регионов (8 место). По уровню среднедушевых денежных доходов населения Самарская область относится к благополучным регионам РФ: в 2006 г. по этому показателю она занимала 16 место в РФ, по индексу качества жизни — 6 (2003 г.). Исследователи подчеркивают, что на протяжении переходного периода за Самарской областью закрепился имидж либерального, открытого региона. Параллельно с реформированием экономических отношений в регионе началась модернизация социальной сферы. Администрация во главе с бывшим губернатором К. Титовым[2] всегда уделяла большое внимание социальной проблематике. В регионе действуют 3 министерства, занимающиеся социальными вопросами — Министерство образования и науки, Министерство культуры и молодежной политики и Министерство здравоохранения и социального развития.

Для СП региона характерна высокая степень инновационности. Изменения в социальной сфере региона явились логическим продолжением рыночных реформ. Их суть состояла в том, чтобы «подтянуть» социальную сферу к рыночной экономике, модернизировать ее. Новая социальная политика

2 К. Титов ушел в отставку летом 2007 г.

основывалась на принципе превращения социальных учреждений в конкурентоспособные субъекты, готовые предоставлять на рынке высококачественные услуги. Проведение социальной реформы началось с системы образования (середина 1990-х гг.). Самарская область стала одним из первых регионов России, где общеобразовательные школы и вузы приобрели статус юридических лиц и открыли собственные счета в банках. Этот шаг должен был научить руководителей учебных заведений более рационально расходовать выделяемые им средства. Одновременно стали меняться и принципы финансирования учебных заведений. Власти отказались от прежней системы финансирования школ и перешли к финансированию каждого учащегося. Новый подход должен был заставить школьное начальство бороться не за ресурсы, как это было в прошлом, а за приток учеников. Положение в сфере образования в Самарской области более благополучное, чем в большинстве российских регионов. В области созданы новые школьные округа, действует программа «Губернаторский автобус», обеспечивающая подвоз сельских учеников в школы. Все эти меры позволили сократить неэффективные расходы и повысить качество образования. Сохранено профессиональное образование, по численности студентов вузов область примыкает к группе лидеров. Вместе с тем в последние годы в регионе выросла доля студентов негосударственных вузов, расширилась сеть платных образовательных услуг.

Другим приоритетным социальным направлением, в котором активно работает руководство Самарской области, является здравоохранение. В 1990-е гг. была разработана «Концепция развития здравоохранения Самарской области на 1996–2000 годы», принят целый ряд целевых программ профилактики заболеваний. В Самарской области хорошо организована медицинская помощь. Большое внимание в регионе уделяется проблемам семьи и детства, создана не имеющая аналогов в России служба семьи, материнства и детства, функционируют центры «Семья», в которых оказывается помощь детям, нуждающимся в оздоровлении и реабилитации. В политике сохранения здоровья детей Самарская область опережает большинство российских регионов, включая Москву.

За последнее десятилетие Самарская область превратилась в регион, где отрабатывались новые социальные технологии. Инновационным направлением социальной политики стало предоставление каждому ребенку возможности жить в условиях семьи (более 70 % сирот проживают в патронажных семьях). Самарская область стала одним из первых российских регионов, где активно внедряется институт врачей общей практики. В течение 2005 г. в регионе было построено 12, а в 2006 г. — 70 офисов врачей общей практики.

Среди особенностей СП в регионе выделяются:

— модернизация социальной сферы является частью стратегии регионального развития;
— инновации в социальной сфере проводятся последовательно, устойчивыми темпами;
— социальная политика региона имеет запас прочности, что отчетливо

проявилось в связи с «делом ЮКОСа», предприятия которого находятся в регионе;
- область превратилась в площадку, где в 1990-е гг. отрабатывались новейшие региональные технологии в социальной сфере, а с начала нового столетия стали отрабатываться федеральные;
- реформы в социальной сфере институционально обеспечены (наличие развитого социального законодательства; отлаженная работа ведомств, отвечающих за социальное развитие);
- качественное управление социальной сферой: ею руководит стабильный корпус управленцев; в регионе сформировался высококвалифицированный менеджмент; ведется постоянный мониторинг качества работников социальных министерств;
- в процессе модернизации СП широко используется экспертный потенциал.

Несмотря на серьезное внимание региональных властей к социальной проблематике и достигнутые в этой области успехи, в регионе сохраняется ряд острых социальных проблем, в том числе: высокий уровень поляризации населения по доходам, повышенный уровень бедности, высокий уровень заболевания болезнями социального характера (ВИЧ-инфекция, туберкулез). Развитие региона во многом будет зависеть от того, насколько региональной власти удастся «использовать и наращивать унаследованные преимущества» [23], а также поддерживать темпы модернизации в социальной области.

Пределы экстенсивного развития: Республика Саха (Якутия)

Республика Якутия — экономический лидер Дальневосточного федерального округа, в республике производится 1/3 всей промышленной продукции ДВФО. По показателю душевого ВРП республика выделяется среди регионов Дальнего Востока, по индексу качества жизни она занимала 21 место в РФ (2003 г.). В 1990-е гг. в республике была разработана концепция развития «Якутия — XXI век», в которой декларировались построение современного государства, модернизация социальной сферы и формирование в республике среднего класса. С начала переходного периода руководством региона проводится активная социальная политика. В конце 1990-х гг. Якутия тратила на социальные нужды 60,7% своего бюджета при среднем показателе по России 46,6% [24]. По душевым расходам на СП Якутия опережала среднероссийский уровень более чем в 1,5 раза. Высокий уровень финансирования социальных расходов стал возможен вследствие:

1) высоких доходов от экспорта ресурсов (Якутия является крупнейшим в мире экспортером алмазов);
2) особых отношений Якутии с федеральным центром, которые позволяли республике в 1990-е гг. не платить налоги в федеральный бюджет;
3) контроля республиканской элиты над собственностью (значительная часть республиканской собственности остается в руках государства).

Приоритетным направлением социальной политики в Якутии является

образование. В советский период северные регионы не имели развитой системы профессионального и высшего образования. В постсоветский период руководством республики была выдвинута задача преодоления исторического отставания в этой сфере. В 1990-е гг. в условиях борьбы республики за суверенитет и экономическую самостоятельность тема образования приобрела особое политическое звучание и была призвана консолидировать население Якутии вокруг национальной элиты. Высокий образовательный уровень стал важной составляющей этнической и республиканской идентичности. На протяжении последнего десятилетия расходы на образование стабильно составляли 1/3 всех расходов бюджета республики. За эти годы число вузов в Якутии выросло с 2 до 15; многие студенты обучались за пределами республики, в том числе за рубежом.

Другим важным направлением социальной политики региона является демографическая политика. В Якутии оказывается помощь многодетным семьям с четырьмя и более детьми (чаще всего речь идет о титульном населении). В середине 1990-х гг. были открыты банковские счета в размере 100 тыс. рублей для оказания помощи ученикам сельских школ. В соответствии с республиканским законом вдвое повышено пособие одиноким матерям.

Социальная политика республики Якутии носит отчетливо выраженный экстенсивный характер. К ее особенностям относятся:

— социальные расходы превышают финансовые возможности региона, порождая несбалансированность регионального бюджета;
— нерациональный выбор приоритетных направлений в социальной политике; неоправданный «перевес» отдельных статей;
— отсутствие продуманной системы управления социальной сферой, дублирование функций управляющих структур (в Якутии действует 7 министерств, занимающихся социальными вопросами);
— избыточная занятость в бюджетной сфере (образование, здравоохранение, культура);
— неприменение новых социальных технологий, позволяющих более экономно и одновременно эффективно расходовать средства на социальные нужды.

Схожие черты имеет модель социальной политики, получившая развитие в Республике Коми. Экспортно-сырьевая ориентация региона, высокие доходы бюджета позволили республике в 1990-е гг. создать разветвленную систему социальной защиты. В регионе федеральные законы о социальной защите дополнены региональными, которые существенно увеличивают помощь нуждающимся категориям граждан (многодетным семьям, одиноким матерям, инвалидам и т. д.). Сложившаяся в республике категориальная система социальной защиты малоэффективна, поскольку в регионе не действуют адресные формы помощи. В условиях централизации финансовых ресурсов и сокращения доходов субъектов Федерации продолжение экстенсивной социальной политики становится все более проблематичным. На сегодняшний день в республике сняты некоторые надбавки к зарплате, планируется пересмотр льгот и категориальных надбавок.

Социальная политика в Якутии и Коми остается советско-патерналистской, что отвечает социальному запросу не занятой в ресурсных отраслях части населения. Однако на сегодняшний день возможности экстенсивного развития социальной сферы в этих регионах становятся все более ограниченными: нагрузка на бюджет достигла своего предела, республики лишились особого статуса в отношениях с федеральным центром, что особенно ярко видно на примере Коми. В этих условиях с особой остротой стоит вопрос о сокращении социальных расходов и формировании в регионах эффективной ресурсосберегающей СП. Однако для этого требуется политическая воля и высококвалифицированный менеджмент в социальной сфере, который в республиках отсутствует.

Социал-демократический путь развития: Республика Татарстан

Татарстан — один из наиболее развитых регионов России. По душевому объему ВРП республика входит в пятерку ведущих субъектов РФ, на ее долю приходится 2,8 суммарного ВРП регионов России. По уровню денежных доходов населения Татарстан находится на 26 месте в РФ, по уровню качества жизни — на 6.

С начала переходного периода республиканское руководство проводит политику «мягкого вхождения в рынок»: государство сохранило контроль над наиболее прибыльными отраслями экономики (нефтяная и нефтехимическая отрасли); власть контролирует ситуацию в экономике, оказывая поддержку сельскому хозяйству, строительству и другим отраслям; до середины 1990-х гг. цены на основные продукты питания дотировались, а тарифы на услуги ЖКХ и городской транспорт до сегодняшнего дня остаются более низкими, чем в целом по стране. В «Программе социально-экономического развития Республики Татарстан на 2005–2010 годы» подчеркивается, что государство выполняет функцию «регулятора социально-экономических процессов». Благодаря политике «мягкого вхождения в рынок» уровень безработицы в регионе и дифференциация населения по уровню доходов ниже, чем в среднем по стране. В самой республике ставка на государственную поддержку экономики и отказ от «броска в рынок» воспринимаются как мудрый выбор руководства, сумевшего в кризисный момент удержать контроль над региональной ситуацией и создать условия для дальнейшего экономического роста. Но эксперты подчеркивают, что бюджетная поддержка отраслей экономики и инвестиции в нефтяную и нефтехимическую отрасль стали возможны лишь благодаря «особым» отношениям между Татарстаном и федеральным центром, позволявшим региону не платить налоги в федеральный бюджет и в дополнение к этому получать финансовую поддержку через бюджетные фонды[3].

С 1990-х гг. руководство республики проводит социально ориентированную политику. В регионе сложилась

3 С 2002 г. действует федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года»; большие субвенции и дотации были получены республикой в связи с празднованием 1000-летия Казани.

разветвленная система социальной защиты: большой поддержкой пользуются многодетные семьи, в основном татарские; до недавних пор существовала масштабная система льгот по ЖКХ и только в последнее время предприняты шаги в направлении модернизации системы соцзащиты (переход от категориальных льгот к адресной помощи). Политика реформирования в социальной сфере проводится региональными властями осторожно, ее можно определить формулой «шаг вперед, два шага назад». Это отчетливо видно на примере монетизации льгот: реформа в Татарстане, была осуществлена полностью, но социальные протесты вынудили республиканское руководство вернуться к ряду «натуральных льгот» и обеспечить бесплатными проездными билетами всех льготников и пенсионеров.

Важное место в социальной политике региона уделяется образованию. Республиканская система образования имеет ряд особенностей: в школах введено двуязычие, расширяется сеть татарских школ, реализуется программа их компьютеризации (по этому показателю Татарстан является одним из лидеров: в республике 1 компьютер приходится на 26 школьников, в то время как в среднем по стране это соотношение равно 1 : 59). Интенсивно развивается высшее образование: с 1995 по 2004 гг. число студентов росло более высокими темпами, чем в среднем в Российской Федерации (2,8 и 2,3 раза соответственно), одновременно выросла доля негосударственных вузов. Открываются духовные учебные заведения: закрепление за Татарстаном имиджа духовного центра мусульман — важная составляющая политики республиканских властей.

Ситуация в области обеспечения населения Татарстана медицинскими услугами признается экспертами как «благополучная» [25]. По объему среднедушевых расходов на здравоохранение Татарстан находится среди наиболее развитых регионов России: только за последние 5 лет инвестиции в здравоохранение росли и составили более 1,5 млрд рублей. Развитие здравоохранения в Татарстане осуществляется на основе целевых программ. В настоящее время действует 5 таких программ, рассчитанных на 2005–2010 гг. Важная составляющая программы развития здравоохранения — централизация и реорганизация существующих медицинских учреждений, больниц и диспансеров. Эта политика направлена на сокращение избыточной социальной инфраструктуры, которая осталась в наследство от советского периода, и призвана создать более эффективную и современную систему здравоохранения. В регионе осуществляется программа «Общеврачебная практика», в рамках которой действует 42 центра и подготовлено 650 врачей общей практики.

В республике достаточно успешно решаются проблемы жилищного строительства, сохраняются высокие темпы ввода жилья, в основном ликвидирован массив ветхого жилья. Татарстан выделяется среди субъектов РФ по уровню благоустроенности жилого фонда, в республике практически завершена газификация. Вместе с тем политика, с помощью которой решается жилищная проблема, далека от того, чтобы быть образцовой. В течение ряда лет

в Татарстане существовал обязательный налог, в соответствии с которым предприниматели отчисляли 1% прибыли на ликвидацию ветхого и аварийного жилья. Отмена незаконного налога ничего не изменила — теперь «пожертвования» предпринимателей передаются в специальный фонд.

Политический «вес» региона и авторитет президента республики М. Шаймиева обеспечили Татарстану собственный «мягкий путь» вхождения в рынок. Как и экономическая, социальная политика Татарстана имеет свое лицо и характеризуется:

- ориентацией республиканских властей на решение социальных вопросов и конкретными результатами развития социальной сферы;
- наличием в республике несопоставимых с другими субъектами РФ ресурсов для ведения СП (собственные ресурсы республиканского бюджета + постоянные вливания из федерального бюджета);
- привлечением к решению социальных вопросов бизнес-сообщества, деятельность которого жестко контролируется республиканскими властями;
- сочетанием советских традиций (массовый охват населения мерами социальной защиты) с осторожными шагами в сторону модернизации социальной сферы (монетизация льгот; внедрение адресной социальной помощи; развитие платных видов социальных услуг);
- подчеркнутой готовностью осуществлять социальные программы федерального центра (монетизация льгот, реализация национальных проектов).

При нынешней системе отношений между центром и регионами социальное благополучие Татарстана в значительной степени будет зависеть от взаимодействия с федеральным уровнем власти. Учитывая политическую значимость этого региона, можно предположить, что резких шагов в отношении республики предпринято не будет. В свою очередь в условиях, когда политическая лояльность федеральному центру приносит субъектам РФ большие дивиденды, региональная социальная политика все чаще приобретает политический характер, демонстрируя готовность республиканских властей следовать в «фарватере» Москвы.

Некоторые авторы отождествляют «сильную» социальную политику в регионах с «муниципальным капитализмом», в основе которого лежит кейнсианская модель экономики [26]. Но в реальности «сильная» социальная политика гораздо шире. Во-первых, в динамично развивающихся регионах власти переходят от проведения антикризисной политики к формированию социальной политики нового типа. Во-вторых, новая социальная политика выступает как самостоятельная сфера активности исполнительной власти и реализуется не по остаточному принципу, а по модели «сильный регион — сильная социальная политика». Руководители этих регионов осознают, что активная социальная политика — это капитал региона, за который следует бороться, в частности предлагая привлекательные социальные проекты. В-третьих, в ряде российских регионов формируются точки «социального роста». Под точками «социального роста» понимаются территории, где происходит накапливание

инновационных практик в социальной сфере, а между акторами СП устанавливается новый тип взаимодействия. В этом случае социальная политика становится площадкой развивающегося социального партнерства.

«Сильная» социальная политика получила развитие прежде всего в регионах-донорах, у которых имеются средства для осуществления не прописанных в федеральном законе социальных обязательств. Вместе с тем связь «ресурсы – "сильная" СП» не прямолинейна. В России имеются «бедные» регионы, которые проводят активную социальную политику. Среди них Пензенская область, накопившая немалый опыт в плане проведения социальных реформ и реализующая интересные социальные программы, в том числе и на селе.

«Слабая» СП характерна для бедных депрессивных территорий, ресурсы которых ограничены, а возможности социального развития зависят от «расположения» федерального центра и лоббистских способностей регионального руководства. В бедных регионах Центра, Поволжья и Юга России объем расходов на социальную политику в расчете на душу населения вдвое ниже общероссийских. В субъектах РФ с низкими бюджетными доходами социальные деньги расходуются прежде всего на заработную плату бюджетникам и выплату социальных пособий. Серьезными проблемами бедных, депрессивных регионов являются: низкий уровень обеспеченности социальными услугами, неразвитость и запущенность социальной инфраструктуры, отсутствие средств для инвестиций в социальную сферу [27, с. 222–237].

Анализ региональных практик приводит к выводу, что перед российскими регионами стоят различные по масштабам и целям задачи в социальной сфере. Главной задачей в регионах с «сильной» СП является ускоренный переход от патерналистских моделей к инновационным, формирование новых механизмов социальной политики и сохранение накопленного реформаторского потенциала. Для «бедных» регионов по преимуществу со «слабой» СП наиболее остро стоят проблемы преодоления сложившегося отставания в области развития социальной инфраструктуры и доступа населения к базовым социальным услугам. Масштабные социальные различия, существующие как между самими российскими регионами, так и между способами, которые они выбирают для решения социальных проблем, разная степень готовности региональных властей к преобразованиям предъявляют особые требования к СП, проводимой российским государством.

3. Национальные проекты: проблемы и последствия

В научном сообществе ведутся споры о том, проводилась ли социальная политика в России в 1990-е гг. и что она представляет собой сегодня. В этой связи высказываются разные точки зрения. Первая сводится к тому, что с началом рыночных преобразований государство отказалось от решения социальных вопросов (Д. Львов, Г. Осипов, В. Лексин). Сторонники второй точки зрения делают акцент на то, что за годы реформ в России сформировалось «социальное государство для богатых» (О. Шкаратан). В соответствии с третьей — ре-

формирование социальной сферы началось наряду с реформированием экономики в 1990-е гг. В научной литературе чаще всего анализируются 3 направления реформ — в здравоохранении, образовании, пенсионном обеспечении (Л. Овчарова, Н. Зубаревич, С. Шишкин, И. Рождественская). Большое внимание эксперты уделяют социально-экономическим последствиям монетизации льгот. Эта реформа, как следует из анализа Н. Зубаревич, вместо унификации системы социальной защиты привела к увеличению различий между «богатыми» и «бедными» субъектами РФ.

Несколько месяцев спустя после неудачно стартовавшей реформы монетизации льгот руководство страны перешло к новому этапу социальной модернизации. В октябре 2005 г. было объявлено о реализации четырех национальных проектов (НП) — «Образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье» и «Развитие АПК». Продолжением национальных проектов стала демографическая программа, предложенная руководством страны в 2006 г. О значимости национальных проектов свидетельствовал тот факт, что Совет по реализации приоритетных национальных проектов возглавил Президент РФ В. Путин, а заместителем председателя Совета стал первый заместитель председателя Правительства РФ Д. Медведев. Аналогичные структуры начали создаваться в регионах — комитеты по реализации национальных проектов при губернаторах, законодательных собраниях, местных советах.

В экспертном и политическом сообществе существуют полярные оценки НП. Представители власти подчеркивают, что приоритетные проекты направлены на «сбережение народа» и свидетельствуют о «возвращении» государства к исполнению своих социальных обязательств. Сегодня, считает начальник Экспертного управления администрации Президента А. Дворкович, социальная политика в России впервые становится системной. Национальные проекты — это новый инструмент проведения СП. Их основное преимущество состоит в том, что они реализуются быстро, не требуют изменений в законодательстве, а их содержание может модифицироваться. Так, проект «Образование» в 2007 г. приобрел новые подпрограммы, направленные на развитие среднего и профессионального образования. Аналогично развивается проект «Здравоохранение». В публичном пространстве власти чаще всего озвучивают факты и цифры, которые призваны убедить общественность в правильности сделанного выбора. Выступая в январе 2007 г. в Государственной думе РФ, Д. Медведев отмечал, что НП помогли стимулировать инициативу и скоординировать усилия регионов, муниципалитетов, бизнеса и профессионального сообщества в социальной сфере. Высокую оценку национальных проектов первый вице-премьер РФ подкрепил статистическими данными об увеличении зарплат учителей и врачей, размерах выданных кредитов в рамках реализации программы «Доступное и комфортное жилье» и т. д. В официальных выступлениях чаще всего говорится о позитивных последствиях национальных проектов и гораздо реже о тех проблемах, которые возникают в ходе их осуществления.

Представления экспертов о содержании, задачах, последовательности национальных проектов в значительной степени расходятся. Одни считают, что национальные проекты — это «стратегия прорыва», позволяющая государству формулировать и решать первоочередные социальные задачи. Они позволяют вкладывать средства в «точки роста» и со временем могут стать хорошей основой для дальнейшего развития социальной сферы. Вторые более сдержанны в своих оценках. Они убеждены, что федеральный центр отказался от структурных реформ в социальной области и предпочел им решение сиюминутных задач, а в качестве механизма СП избрал национальные проекты [28]. Третьи видят в НП возвращение государства к привычному для него патернализму в социальной сфере[4]. Но в одном мнения аналитиков сходятся: все они считают, что национальные проекты имеют отчетливо выраженную политическую окраску и в этом смысле являются элементом предвыборной стратегии властей.

В исследовании, проведенном мною совместно с А. Чириковой (2006 г.), были выявлены проблемы и социальные последствия НП [29]. В центре нашего внимания были представители региональной элиты и руководители социальных учреждений ряда российских регионов. Выборка строилась по такому принципу, что в нее вошли как «богатые», так и «бедные» регионы. Опрошенные представители элиты позитивно оценивали дополнительное финансирование социальной сферы, поступающее по линии НП, особо отмечая, что реализация проектов позволила «медикам и педагогам убедиться в том, что государство в них заинтересовано» [30]. Высоко оценивалось решение о создании 15 межрегиональных медицинских центров. Этот шаг, с точки зрения руководителей регионов, особенно тех, где такие центры будут созданы, позволит «подтянуть» кадровый состав врачей, расширит возможности их профессионального роста. Опрошенные позитивно оценивали постоянный мониторинг реализации проектов со стороны первых лиц государства. Руководители территорий убеждены, что регулярные выезды в регионы Д. Медведева и его команды «дисциплинируют» региональные элиты.

Проведенное исследование позволяет судить о том, насколько успешно национальные проекты осуществляются в регионах. Как показали материалы опроса, эффективным социальным механизмом национальные проекты прежде всего стали в «подготовленных» регионах, где до этого действовали собственные социальные проекты и программы, а управленческие команды мобилизованы на решение социальных задач. В этих субъектах РФ нацпроекты имели кумулятивный эффект: в ходе их реализации не только «осваивались» федеральные деньги, но параллельно росли региональные инвестиции в социальную сферу. Следует особо подчеркнуть, что этот факт на сегодняшний день расценивается исследователями как наиболее позитивное достижение национальных проектов. Вместе с тем далеко не во всех регионах НП имели позитивные результаты. Респонденты в Ставропольском крае полагали, что НП не дали должного эффекта, по-

4 С. В. Шишкин. Интервью, август 2006 г.

скольку не прошли стадию апробации, не были должным образом подготовлены и не учитывали региональных особенностей.

По-разному складывалась судьба отдельных национальных проектов. Более успешно осуществлялись проекты в области образования и здравоохранения, сферах, где реформы начали проводиться с конца 1990-х гг. В меньшей степени успешными были проекты, связанные с жильем и развитием АПК. Во многом, как считают участники исследования, это объясняется различными механизмами финансирования этих проектов. В то время как проекты по образованию и здравоохранению оказались дополнительным ресурсом для развития указанных сфер, проекты АПК и «Доступное жилье», основанные на принципах софинансирования, не могли быть поддержаны в слаборесурсных регионах, где они оказались практически недоступны для граждан. Опрошенные представители региональной власти убеждены: потребуются годы, чтобы система АПК «развернулась» в сторону рыночного развития. Это дало нам право сделать следующий вывод: эти 2 проекта создают условия для развития регионов с подготовленной финансовой базой, в то время как регионы слабые в ресурсном отношении становятся еще беднее и опускаются на самое «дно». Чтобы работа в направлении этих двух проектов дала результаты, необходимо системное ее обеспечение в форме государственной политики с отработанными технологиями [31].

Особое внимание в ходе исследования было обращено на проблемы и ошибки, допущенные в ходе реализации национальных проектов. Оценки, данные представителями регионов, вскрывают прежде всего те ошибки, которые были допущены центром. Среди наиболее часто встречающихся недоработок федеральных властей региональные элиты называют:

– несогласованность механизмов реализации проектов с конкретными исполнителями на местах;
– нарушение коммуникации между центром и регионами в процессе реализации национальных проектов;
– отсутствие системности и долгосрочной перспективы;
– стремление сделать все быстро без учета естественных процессов;
– внутреннюю конфликтность проектов;
– низкую степень свободы региональных властей в расходовании средств по национальным проектам.

Особое недовольство среди работников социальной сферы на местах вызывает стремление центра контактировать с регионами по ходу реализации национальных проектов в режиме жестких приказов, не требующих обсуждения. Большинство опрошенных убеждены в том, что если бы Кремль провел с ними серию предварительных консультаций, многих ошибок в реализации национальных проектов можно было бы избежать. Региональные элиты упрекают федеральный центр за низкий уровень откровенности, вследствие чего о многих целях не было заявлено открыто. С этими оценками согласны эксперты, отмечавшие, что НП готовились в «атмосфере секретности», «чекистскими методами». Но дело не только в недоверии, отсутствии стратегического мышления или неумении эффективно тратить деньги.

Региональные власти подвергают сомнению общую эффективность национальных проектов, которые, снимая одни проблемы в социальной сфере, способствуют появлению других. Серьезной проблемой, о которой говорили в своих интервью региональные руководители, стало нарастание конфликтности среди врачебного и педагогического корпуса, с которой региональные руководители пытаются справиться, вводя региональные надбавки. Другая проблема, возникшая в ходе реализации национальных проектов, связана с утратой стимулов к качественной работе во врачебном корпусе. Происходит это по той причине, что, приняв решение повысить зарплату врачам, центр фактически не предложил систему оценки качества работы, в результате чего работники получили дополнительную оплату за работу, требования к которой не были изменены. Последствия такого решения очевидны: при большем числе ресурсов система здравоохранения продолжает работать столь же неэффективно, как и раньше, только теперь на ее содержание тратится больше средств.

Специальный раздел исследования был посвящен тому, как реализация национальных проектов отразилась на стратегиях региональных элит. Опросы, проведенные в регионах, дают авторам право утверждать, что «раздача» денег регионам под национальные проекты в целом «вписывается» в логику централизации России. Ради дополнительных ресурсов для своих регионов губернаторы способны идти на любые уступки центру, в том числе политические. В этом случае политические ресурсы губернатора обмениваются на ресурсы в виде траншей, а политическая лояльность региональных элит фактически «выкупается» федеральной властью. Однако такая политика может иметь опасные последствия для региональных руководителей, если они не смогут создать внутренние стимулы для развития региона. «Трансфертная игла» опасна и тем, что она перестраивает стратегию региональных элит, для которых главным становится адаптация к требованиям федерального центра. Исследование отчетливо свидетельствует: отношения между федеральной и региональной властями на современном этапе явно теряют свою политическую остроту, превращаясь в отношения иерархического соподчинения. Губернаторы все более становятся координаторами, отвечающими за реализацию указаний «сверху». В этих условиях нередко успешные социальные практики, получившие развитие в регионах, постепенно сворачиваются. Одновременно с этим резко возрастают патерналистские ожидания региональных властей. Опасность развития патернализма среди региональных элит осознают и сами представители власти. «Надо помнить, что если деньги по проектам раздавать, тогда регионы не станут искать инвесторов, не будут подтягивать свой бизнес. Мы пока не умеем затаскивать к себе инвесторов, поэтому деньги получать от центра легче, нежели их зарабатывать. Это опасно», — считает высокопоставленный представитель региональной власти. На этом фоне получает развитие феномен коротких целей, который выражен как у федеральной, так и у региональной власти.

Национальные проекты российские политики и аналитики оценивают в за-

висимости от того, каким им видится будущее социальной сферы. Представители власти полагают, что национальные проекты — это временное явление, а поставленные в них вопросы в перспективе будут решаться в рамках бюджетной политики. Иначе смотрят на будущее НП сторонники продолжения социальных реформ в России. Чтобы стать эффективным социальным механизмом, нацпроекты должны быть вписаны в стратегию реформирования, считает руководитель Центра социальных исследований и инноваций Института экономики РАН Е. Гонтмахер. В схожем формате рассматривает национальные проекты другой признанный эксперт С. Шишкин. На примере здравоохранения он в своем выступлении на 5 научной конференции «Социальная политика: вызовы XXI века» (Москва, 20–21 февраля 2007 г.) отмечал, что, несмотря на увеличение финансирования отрасли (с 2001 по 2006 гг. — на 13%), национальные проекты не улучшают ситуацию в здравоохранении, а лишь способствуют финансированию отдельных секторов отрасли (создание офисов врачей общей практики и высокотехнологичных межрегиональных центров). Не решают НП и другую острую проблему — доступность услуг в здравоохранении. Переход от реформ в социальной сфере к нацпроектам, как считает аналитик, свидетельствует о том, что в настоящее время российское государство к проведению структурных реформ в социальной сфере не готово.

Какой же должна быть российская социальная политика? На этот вопрос летом 2006 г. в интервью отвечали ведущие российские эксперты.

4. Какая социальная политика нужна России?

Материалы интервью позволяют выделить несколько стратегий реформирования социальной сферы. Среди них выделяются: стратегия трехстороннего компромисса, стратегия разноскоростного развития, стратегия опоры на «точки роста».

Стратегия *трехстороннего компромисса* предполагает выработку СП, основанной на договорных отношениях между центром и регионами, властью и гражданским обществом. В этом случае реформы становятся результатом взаимодействия различных акторов, как представителей власти, так и некоммерческих организаций (НКО). Логика договорных отношений сводится к тому, что регионы перестают быть «исполнителями» воли федерального центра, но превращаются в «соавторов реформ». Особенно важно в этой связи признание федеральной властью того факта, что разные регионы формулируют различные запросы в области социальной политики: для «бедных» первоочередной задачей является борьба с прогрессирующей бедностью, для «богатых» — борьба с чрезмерной социальной дифференциацией [32, с. 10–17]. Влиятельным актором СП, в соответствии с этой логикой, должны стать некоммерческие организации, за которыми закреплялся бы контроль за социальной политикой. Благодаря НКО между обществом и властью устанавливается постоянная связь, через них социум посылает «наверх» сигналы о том, что реформы в социальной сфере «буксуют» или не воспринимаются населением. У договорной практики есть свои

ограничения. На сегодняшний день в России не существует власти, которая умела бы слышать голос «снизу», «не продавливать реформу, но синхронизировать ее с естественными тенденциями» [33, с. 17–27]. Кроме этого, любая попытка выработать консенсусное решение требует дополнительных ресурсов и времени. «Но если мы не будем двигаться по этому пути, — считает С. Шишкин, — то трудно вообще сказать, какие другие механизмы у нас окажутся работающими».

Стратегия *разноскоростного развития* предполагает, что реформы в социальной сфере не могут проводиться одновременно «по всем азимутам». Процесс реформирования, как считают сторонники этой стратегии, должен развиваться, в первую очередь, в тех сферах, где появляются новые социальные услуги и новые виды технологий. «Под новые проекты, которые принципиально отличаются от старых, под новые технологии будут легко выстраиваться новые отношения, финансовые и организационные»[5]. Чаще всего в этой связи упоминалось здравоохранение и высшее образование, сферы, из всех социальных отраслей быстрее других приспособившиеся к новым рыночным условиям, хотя нередко это происходило за счет снижения качества услуг.

Существует точка зрения, что начинать реформы следовало бы в наиболее прозрачных секторах социальной сферы, где сформировались группы интересов и лица, их отстаивающие; где процесс реформирования может быть проконтролирован. Параллельно с реформами в ряде секторов, считает специалист по проблемам социальной защиты Л. Овчарова, необходимо создать сектор социальных услуг, который демпфировал бы негативные последствия, возникающие в результате реформ (социальная защита с широким мандатом: например, поддержка граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации). Реализация сценария разноскоростного развития предполагает, что старая бюджетная система и новая, основанная на страховании и индивидуальной оплате социальных услуг гражданами, еще долгое время будут сосуществовать, поскольку в обществе сложились определенные образы СП, сильны привычки, а новой отработанной системы, которую можно было бы перенести на российскую почву, не существует.

Ставка на разноскоростной тип развития предполагает длительный эволюционный путь, на его реализацию может уйти от 15 до 20 лет, в течение которых новые и старые институты и практики будут сосуществовать. Главным условием осуществления СП является наличие политической воли у руководства страны, готовность действовать в социальной сфере последовательно с расчетом на длительную перспективу, не надеясь, что существует «волшебное средство», способное мгновенно перестроить логику деятельности социальных институтов[6]. Ограничениями на пути реализации этой стратегии являются российское «неуважение к собственным институтам» и неумение российских элит действовать в эволюционной, а не революционной логике [35].

5 С. В. Шишкин. Интервью, август 2006 г.

6 С. В. Шишкин. Интервью, август 2006 г.; [34].

Стратегия *опоры на «точки роста»* основывается на предположении, что дополнительные средства должны направляться на поддержку наиболее перспективных социальных практик и социальных направлений, где возможен быстрый прорыв. Она основывается на признании регионального многообразия, предлагает развивать пилотные проекты, которые уже проявили свою эффективность в ряде российских регионов. Одни эксперты ссылаются на пермскую и самарскую модели СП, которые начали реализовываться в 1990 гг., другие считают наиболее востребованными в масштабах страны «татарстанскую» и «московскую» СП, в которых инвестиции в социальную политику сосуществуют с социальной помощью «по заслугам». Сочетание, позволяющее СП выполнять двойную функцию, — обеспечивать солидарность в обществе и легитимировать статус власти — вот тот путь, по которому следует двигаться. «Если бы в нашей стране был принят путь реформирования социальной сферы, основанный на опыте территорий, России не пришлось бы пользоваться западными моделями, поскольку она наработала бы собственные», — убеждена Н. Зубаревич. Учитывая многообразие региональных практик, аналитики утверждают: в России возможен коридор, в рамках которого должны укладываться различные региональные СП.

Оптимальным, по оценкам экспертов, является гибкий механизм реформирования социальной сферы, при котором федеральная власть формулирует сценарные варианты (коих должно быть несколько), которые учитывают особенности социально-экономического развития регионов, тип занятости, перспективы регионального развития. Из предложенных вариантов региональное руководство должно иметь возможность выбрать тот, который более всего подходил бы данному региону. Гибкий механизм реформирования СП предполагает дифференцированную политику центра в отношении регионов: больше свободы следует давать «богатым» самодостаточным территориям, которые дальше других продвинулись в направлении социального реформирования; меньше свободы — «дотационным» территориям, бюджет которых формируется за счет трансфертов и субвенций из федерального бюджета. Правда, далеко не всем специалистам регионализация СП представляется оптимальной. Социальный эффект отдельных практик сложно оценить, а опора на «точки роста» будет еще больше дифференцировать социальное пространство и препятствовать созданию «общей среды», считает сотрудник Института международных экономических и политических исследований РАН Т. Чубарова.

***

В первое постсоветское десятилетие в России проводились частичные и несистемные реформы в социальной сфере. СП тех лет носила «адаптационный» характер и была призвана приспособить социальную сферу к изменениям, которые произошли в экономике и обществе. Начала преодолеваться институциональная отсталость — наряду со старыми создавались новые социальные институты; появились новые способы и каналы финансирования соци-

альных услуг. За основу преобразований были приняты новейшие модели финансирования социальной сферы, которые начали внедряться в странах Западной Европы. Этот выбор поощрялся западными экспертами и международными финансовыми организациями, однако не учитывал российскую реальность — низкие доходы граждан, общую бедность, психологическую неподготовленность к преобразованиям социальной сферы.

В начале нового столетия ситуация изменилась. Построив капитализм, власть осознала, что в нем отсутствует социальная составляющая. Между тем государственные ресурсы росли, а Россия стала претендовать на значимое место в мировой политике. Без социальных «успехов» стать влиятельной мировой державой в XXI столетии Российской Федерации вряд ли удастся. Это отчетливо осознает правящий класс, приступивший к реализации нового этапа социальных реформ. В 2001–2002 гг. начата пенсионная реформа; предприняты шаги в борьбе с бедностью; с 2005 г. происходит перераспределение полномочий в социальной сфере между различными уровнями власти. Не все из них были должным образом подготовлены и в результате столкнулись с серьезным неприятием в обществе. В 2006 г., чтобы компенсировать имиджевые потери, связанные с монетизацией льгот, российским руководством был взят курс на реализацию национальных проектов. Важность выбранных для национальных проектов целей не вызывает сомнений. Образование, здравоохранение, доступное жилье, демография и развитие АПК — это первоочередные задачи, стоящие перед российским обществом. Однако подходы к их решению вызывают серьезные сомнения. Открытым остается вопрос: что будет с социальной сферой после 2007–2008 гг., когда в России завершатся выборы?

«У нас нет и долгое время еще не будет социального государства и сильной социальной политики», — считает один из наиболее авторитетных российских аналитиков Н. Зубаревич. Но чтобы сильная СП все же сформировалась, власти должны отчетливо осознать собственные ошибки, допущенные в ходе реформирования. Незнание реформаторами логики функционирования российского пространства превратилось в мощный тормоз на пути социальных реформ. Централизаторская политика федеральных властей вошла в противоречие с региональным многообразием. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с субъектами РФ вынудила их действовать в «адаптационном режиме», приспосабливаясь к законам, которые с ними не согласовывались. Не вызывает сомнений тот факт, что одинаковых темпов модернизации социальной сферы для всех регионов быть не может. Региональная дифференциация столь велика, что невозможно ставить единые для всех регионов цели и ожидать схожих результатов.

Взгляд на социальное развитие через призму отношений между центром и регионами позволяет сделать вывод, что социальные реформы в среднесрочной перспективе будут эволюционировать в зависимости от вектора этих отношений. На сегодняшний день основными характеристиками отношений «центр — регионы» являются недоверие и страх. Федеральный центр де-

монстрирует недоверие региональным властям, централизуя бюджетные и внебюджетные денежные потоки. Региональные власти испытывают страх перед центром, маскируя его «глянцевой отчетностью» и проявлениями политической лояльности. Взаимное недоверие уровней власти приводит к тому, что поле публичной политики сужается, а политические процессы все больше приобретают в современной России «теневой характер». Но это лишь часть проблемы. Отношения «центр — регионы» негативно сказываются на внутренней динамике социальных реформ, поскольку осуществляются только те шаги, которые могут быть проконтролированы «из центра».

Отношения между центром и регионами — важная, но не единственная проблема, с которой столкнулись власти в процессе модернизации социальной сферы. Было бы наивно полагать, что достижение «бюрократического консенсуса» в рамках отношений «центр — регионы» автоматически сделает социальную политику российского государства более эффективной. На протяжении 1990-х гг. население России, как и население других стран, где ранее у власти находились тоталитарные и авторитарные режимы, являлось «рабочим материалом для воплощения реформаторских замыслов» [36, с. 5]. Общество в РФ и сегодня практически полностью отстранено от принятия решений в социальной сфере. Важнейшая проблема российской политики — это преодоление существующего разрыва «общество — власть». Власть не понимает, что собой представляет российское общество, а следовательно не может сформулировать социальную политику, которая «пошла бы вглубь» и привела бы к *нужным* для страны социальным последствиям. Результатом разрыва «общество — власть» становятся, как об этом убежденно говорит директор Института социологии РАН М. Горшков, непродуманные шаги в социальной сфере, социальные последствия которых никто не просчитывал, накапливающаяся в обществе обида на «социальную несправедливость», и как итог — «стабильность без ярких признаков динамического развития» [37]. В результате в стране, несмотря на экономический рост и предпринятые шаги в социальной области, не наблюдается улучшения психологического самочувствия граждан, не происходит численного роста среднего класса — основной социальной опоры экономической и политической стабильности. Чтобы такой эффект проявился, общество в лице различных его субъектов — представителей бизнеса и гражданских организаций, как это уже бывало в российской истории, должно быть подключено к процессу принятия решений в социальной сфере и контролю над их реализацией. Без этого шаги в социальной сфере останутся очередным пиаровским ходом властей, который со временем исчерпает себя.

1. *Гонтмахер Е.* Социальная политика: уроки 90-х. М., 2000.
2. Социальная политика: парадигмы и приоритеты / под общ. ред. В. И. Жукова. М., 2000.
3. *Шишкин С.* Экономика социальной сферы. М., 2003.
4. *Гонтмахер Е.* Указ. соч. С. 18.
5. *Зубаревич Н.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М., 2003.

6. *Виноградова Е.* Социальная политика: исторический, теоретический, практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: Социальная политика и социальные реформы в России (2000–2003 гг.). М., 2004.
7. *Якобсон Л.* Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2.
8. *Гонтмахер Е.* Указ. соч. С. 73.
9. *Осипов Г., Лексин В.* Социальная цена неолиберального реформирования. М., 2001.
10. *Якобсон Л.* Указ. соч. С. 52–66.
11. *Шкаратан О.* Социальная политика. Ориентир — новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4.
12. Социальная политика и социальные реформы глазами россиян / Институт социологии РАН. М., 2006.
13. *Гордон Л., Клопов Э.* Потери и обретения в России девяностых: Историко-социологические очерки экономического положения народного большинства. М., 2000. Т. 1. Меняющаяся страна в меняющемся мире: предпосылки перемен в условиях труда и уровне жизни.
14. *Benaraya F.* L'économie de la Russie. P., 2006.
15. *Гонтмахер Е.* Указ. соч. С. 93.
16. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Независимый институт социальной политики. М., 2005.
17. Россия регионов: трансформация политических режимов / под общ. ред. В. Я. Гельмана, С. И. Рыженкова, М. Бри. М., 2000.
18. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? …
19. Федеральный Центр и региональная власть: взаимодействие на поле социальной политики в современной России: Аналитический доклад / руководитель проекта М. Горшков — М., 2007.
20. Предпринимательский климат регионов России: География России для инвесторов и предпринимателей / отв. ред. А. Лавров, В. Шувалов, А. Нещадин. М., 1997.
21. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? … С. 80.
22. Федеральный Центр и региональная власть…
23. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? … С. 209.
24. *Кузнецова О.* Бюджетная политика регионов // Политика и экономика в региональном измерении / под ред. В. Климанова, Н. Зубаревич. М.; СПб., 2000.
25. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? … С. 189.
26. Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств / под ред. О. Шкаратана. М., 2003.
27. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / отв. ред. Л. Овчарова. М., 2005.
28. *Гонтмахер Е.* Социальная политика в парадигме национальных проектов: Выступление на 5 научной конференции «Социальная политика: вызовы XXI века». НИСП, Москва, 21–23 февраля 2007 г. [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной политики: официальный сайт. URL: http://www.socpol.ru (дата обращения: 22.12.2008 г.).
29. Федеральный Центр и региональная власть…
30. Там же. С. 87.
31. Там же. С. 65.
32. *Тихонова Н.* Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. 2006. № 3.
33. *Зудин А.* Россия: бизнес и политика (стратегии взаимодействия бизнеса и государства) // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 4.
34. *Тихонова Н.* Указ. соч. С. 10–17.
35. *Зудин А.* Указ. соч. С. 17–27.
36. Социальные проблемы и социальная политика в странах Восточной Европы (1990 годы – 2005) / отв. ред. Ю. И. Игрицкий. М., 2006.
37. *Добрынина Е.* Класс одиночек // Российская газета. 2006. 29 декабря.