

# Т е м а н о м е р а : Социальная политика российского государства

---

## Возможна ли сегодня модернизация социальной политики в России?



**Чирикова Алла Евгеньевна** —  
доктор социологических наук,  
главный научный сотрудник  
Института социологии РАН

*e-mail:* [chirikova\\_a@mail.ru](mailto:chirikova_a@mail.ru)

## Возможна ли сегодня модернизация социальной политики в России?

### Аннотация

В центре анализа готовность элит к преобразованиям в социальной сфере и их собственные представления о том, какие изменения в социальной сфере, на их взгляд, стоит делать в ближайшей перспективе.

### Abstract

The analysis centers on the readiness of the elites for the transformation of the social sphere. The respondents assess the relevance of various social reforms in the short term perspective.

**Ключевые слова:** социальная политика регионов, модернизационный потенциал элит, адаптивное поведение, взаимоотношения Центра и регионов, готовность региональных элит к новациям в социальной сфере

**Keywords:** regional social policy, modernization potential of the elites, adaptive behavior, relations of the Center and the regions, readiness of the regional elites for innovation in the social sphere

### *Введение: социологи в дискуссии с экономистами*

Статью директора Института социально-экономических проблем народонаселения, доктора экономических наук, профессора А.Ю. Шевякова я прочла с большим интересом. Не только потому, что это взгляд профессионала на наиболее общественные проблемы, но и, в первую очередь, потому, что статья с экономической точки зрения содержит хорошую доказательную базу, полна глубоких расчетов и международных сравнений, которые, однако, чаще всего оказываются не в пользу России. Но это суровая реальность, с которой нельзя не считаться.

Поднятая автором в статье проблема избыточного неравенства давно назрела. Сколько бы мы ни говорили об экономическом росте, нельзя не признать, – рост есть, а развития нет. Автор убежден: справиться с накопившимися социальными проблемами российского общества можно, – изменив в сторону справедливости перераспределительные процессы, то есть, отняв какую-то часть денег у богатых, в пользу бедных слоев населения.

Обоснованность своей идеи А. Ю. Шевяков доказывает, опираясь на экономическую логику и теорию рационального поведения. В этом контексте набор аргументов автора вполне убедителен. Скрупулезность экономических расчетов практически не оставляет иного выбора, как разделить позицию автора в необходимости продвижения выдвинутой идеи.

Вот только что-то внутри мешает; может быть, привычка смотреть на процессы, происходящие в российском обществе глазами социального психолога? Привыкшего, не только оценивать целесообразность тех или иных инновационных шагов, но и дотошно анализировать готовность элит и общества к инновационным преобразованиям, наличие субъектов, способных эти преобразования провести в жизнь.

Стремление смотреть на предлагаемые меры с позиций реализуемости и субъектности, делает их не столь очевидными с социально-психологической точки зрения.

Достаточно обратиться к уже имеющейся практике преобразований в социальной сфере. Например, можно вполне к месту вспомнить монетизацию льгот или реализацию национальных проектов. И один, и другой пример, на мой взгляд, весьма показательны.

Первый свидетельствует о том, что российские элиты сегодня не готовы проводить социальные преобразования, если они задевают интересы населения, потому что последние не умеют справляться с протестными настроениями. А разве богатые – это не часть населения, да еще со своими теневыми ресурсами влияния на механизм принятия ключевых решений? Возникающее напряжение между элитой и народом они склонны «заливать» деньгами, забывая о конечной цели предпринятых изменений. В результате изменения наступают, но не те, которых хотелось бы, а которые получились...

В другом случае мы имеем масштабный социальный проект, имевший под собой глубокую электоральную поддержку и потребовавший у своих авторов денег в 4–6 раз больше, чем планировалось. В результате национальные проекты есть, а эффективных преобразований в социальной сфере нет. Это если говорить об общенациональных социальных проектах, где ключевую роль играют общенациональные элиты.

Не менее показательными в этом смысле являются стратегии региональных элит, которых кризис сделал еще более нерешительными и еще более неспособными к каким-либо нововведениям. Стремление на протяжении последних десяти лет любой ценой обеспечивать политическую стабильность в регионе, отучило региональных лидеров от радикальных шагов в социальной и политической сферах. Более того, в условиях вертикали власти, настоятельное требование со стороны Центра к региональным элитам, – держать под контролем протестные настроения населения любой ценой, совсем не стимулируют к каким-то революциям в сфере перераспределения, какими бы необходимыми для общества они не представлялись.

Однако не стоит думать, что только кризис сделал региональные элиты такими нерешительными. Причины здесь расположены намного глубже.

На мой взгляд, существенную роль в этом играют: характер мотивации региональных элит, привычные поведенческие стратегии во взаимоотношениях с Центром, сложившиеся за годы «вертикали», а также специфика представлений элит о принципиальной возможности в России преобразований в сфере социальной политики. Ситуация осложняется тем, что эксперты, давно и успешно работающие в сфере социальной политики, своими скептическими оценками возможностей реформ в данной сфере, если не использовать такой ресурс, как политическая воля, не помогают, а мешают региональным элитам брать на себя необходимый груз ответственности. Дефицит политической воли становится определяющим фактором на пути преобразований.

И оценки экспертов, и положение элит, и характер их представлений о возможностях преобразований в социальной сфере, на мой взгляд, перевешивают значимость экономических аргументов, хотя и не отрицают их.

Стремление на протяжении последних десяти лет любой ценой обеспечивать политическую стабильность в регионе, отучило региональных лидеров от радикальных шагов в социальной и политической сферах.

Постараюсь на конкретных аналитических и эмпирических материалах доказать, что высказанные мною аргументы имеют право на существование, хотя бы потому, что реальная социальная и политическая жизнь в России всегда полна неожиданностей и никогда не протекает линейно, по раз и навсегда усвоенным образцам.

В основе предлагаемых обобщений материалы эмпирического исследования региональных элит, проведенного в разные годы с использованием метода интервью. Палитра исследуемых регионов достаточно широка, что позволяет говорить о правомерности распространения полученных выводов на более широкие общности.

### ***Возможности преобразований в социальной сфере: оценки экспертного сообщества***

Определяя основные черты современной российской социальной политики (СП), российские эксперты единодушно сходятся во мнении, что для современной СП характерно отсутствие системной стратегии [1, 2, 3, 4, 5]. На позицию экспертов наслаиваются различные политические оценки, присущий участникам дискуссии социальный оптимизм/пессимизм, принадлежность к различным школам. Однако базовая оценка ситуации остается неизменной.

Особенность российской ситуации в социальной сфере, как считают оппоненты правительственного курса, состоит в невыполнении государством правил и обязательств, обеспечивающих социальную стабильность [1, с. 27], в слабой концептуальной обеспеченности СП, в результате чего Россия от одних социально-политических мифов переходит к другим [6]. Что кстати согласуется с мнением А. Ю. Шевякова.

Отсутствие эффективных действий в социальной сфере аналитики объясняют ресурсными ограничениями [7, 8]; несовершенством экономических и политических институтов и неготовностью власти «к их радикальному переустройству» [9]; разрывом между интенциями властей и ожиданиями населения («государство и население говорят на разных языках» [10, с. 17]; зависимостью социальной политики от политических интересов и избирательных циклов («в ближайшие два года будут увеличиваться средства, которые закачиваются в СП, но эффекта от этого не будет» [11]; несовершенством законодательства в социальной сфере, позволяющим «широко» трактовать реформы [12].

Не менее важную роль в «пробуксовке» СП играет новый компромисс власти и общества. Его результатом стала «модель выживания», позволяющая населению адаптироваться к меняющимся условиям существования с помощью не всегда законных методов, на что власть закрывает глаза [4]. Факторами торможения изменений в социальной сфере наряду с несовершенством социальных практик признаются продолжающиеся накапливаться мягкие обязательства государства, коррупция, система отношений, в том числе и теневых, которые сложились в социальной сфере в постсоветский период.

Решить эти проблемы можно, с точки зрения одних специалистов, отказавшись от «институционального лицемерия» и порожденных им диспропорций между провозглашенными и реализуемыми социальными правами, с точки зрения других, – усилив роль государства в социальной сфере [7].

Социальная реформа в том виде, в котором она сформулирована властью, замыкается на нескольких проблемах – монетизации льгот, введении адресной социальной помощи для наиболее нуждающихся категорий населения. «Узкое» понимание содержания социальных реформ оставляет нерешенной проблему инвестиций в социальную сферу. В результате, как считает Н. Тихонова «СП не реализует тех функций, которые она должна выполнять в обществах современного типа, а поступает как в 18 веке, занимаясь содержанием богоделен» [11].

Социальные реформы, на чем настаивает и А. Ю. Шевяков, мыслились властью как путь «выравнивания» социального пространства и сглаживания региональных различий. Однако, как свидетельствуют эмпирические исследования, полученный эффект оказался прямо противоположенным. Монетизация льгот увеличила различия в доходах населения в «богатых» и «бедных» регионах, спровоцировала рост межрегионального неравенства в области проведения социальной политики, т. к. в связи с реформой на «бедные» регионы были возложены непосильные социальные обязательства. Незнание реформаторами логики функционирования российского пространства стало мощнейшим тормозом на пути социальных преобразований. Не означает ли это, что и последующие преобразования столкнутся с подобными трудностями?

Централизаторская политика федеральных властей входит сегодня в противоречие с региональным многообразием и в этом смысле «становится тупиковой» [13]. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они вынуждены работать в «адаптационном режиме», приспособливаясь к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает «региональное дробление» [14]. Политика, параметры которой задаются «из центра», не учитывает имеющийся региональный опыт. «Социальная инженерия» федерального центра не только не принимает во внимание удачные региональные практики, но разрушительно сказывается на них, не оставляя регионам средств для осуществления собственных социальных экспериментов [12].

Взгляд на социальное развитие через призму отношений между центром и регионами позволяет сделать вывод, что социальные преобразования в среднесрочной перспективе будут эволюционировать в зависимости от вектора этих отношений, которые продолжают оставаться централизаторскими, что не способствует успешности любых преобразований, тем более социальных.

Социальные реформы имеют мощную политическую составляющую. Действуя по авторитарному сценарию, федеральный центр создает дополнительные механизмы контроля над региональными властями. Распределение ресурсов приобретает откровенно политический характер: дополнительные средства получают политически лояльные региональные руководители и руководители-«тяжеловесы», пользующиеся большим влиянием в московских коридорах власти [15].

Но не только это усложняет проведение социальных преобразований. Реформы возможны лишь при осознании их необходимости в управленческой среде, а, следовательно, требуют изменений внутри Министерства, в котором на сегодняшний день, по ряду оценок, наблюдается дефицит высококвалифицированных кадров и серьезных «внутренних» аналитиков.

Бюрократия – не единственный тормоз на пути реформ. В их осуществлении не заинтересованы работники социальной сферы и часть, преимущественно состоятельная, населения. Размышляя об «институциональных ловушках», директор научных программ НИСП С. Шишкин отмечает, что сформировавшиеся в социальной сфере правила игры, которые «обуславливают ее неэффективность, выгодны

Бюрократия – не единственный тормоз на пути реформ. В их осуществлении не заинтересованы работники социальной сферы и часть, преимущественно состоятельная, населения.

Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они вынуждены работать в «адаптационном режиме», приспособливаясь к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает «региональное дробление».

всем участникам, а экономические, политические и административные издержки изменения этих правил очень велики» [16, 17]. Противодействие реформам со стороны профессиональных корпораций на протяжении последнего десятилетия было так велико, что до 2004 г. им удавалось блокировать все попытки преобразований.

Региональные элиты, как основные субъекты преобразований в регионах, совсем не спешат включаться в рискованные социальные эксперименты, хотя бы потому, что легкого результата не получится, а трудный и противоречивый вполне может стоять места во власти, но разве на это кто-нибудь согласится?

Сопротивление региональных элит любым новациям совсем не случайно. За последние 10 лет было сделано все возможное, чтобы ключевые субъекты регионального уровня отвыкли от самостоятельных решений. И они отвыкли. Отыграть ситуацию назад будет весьма сложно. По крайней мере, так можно заключить, проанализировав результаты исследований поведенческих стратегий и мотивации региональных элит в контексте процессов модернизации вообще и социальной сферы в частности.

***Региональные политические элиты: может ли российская модернизация начаться с регионов?***

Вес в политическом пространстве региональных элит в эпоху Б. Ельцина был сопоставим с политическим весом федеральных политиков. Более того, политические ресурсы российской региональной власти были таковы, что Москва не могла предъявлять им свои требования с позиции силы. Для Б. Ельцина и его команды было важно учитывать настроения региональных элит, особенности функционирования власти на местах. В ельцинский период это было необходимым условием успешности проведения политики федеральным Центром. Неадекватные представления о целях, ресурсах и особенностях поведения региональных элит оказались чреватые тем, что решения Центра существенно искажались или не исполнялись вовсе на региональном уровне.

В путинское время учет законных интересов регионов сначала был подменен индивидуализированным «торгом» с наиболее известными и политически активными руководителями, несмотря на установленную законами и постановлениями практику равенства в отношениях между

всеми субъектами федерации и Центром. Со временем, Центр ужесточил требования к регионам, добившись их полного политического подчинения. Возможным это стало благодаря политике фаворитизма Кремля по отношению к регионам, которая начала набирать свою силу в начале 2000-х гг., а к середине второго путинского срока приобрела свои наиболее выраженные формы, особенно в период реализации национальных проектов.

Во второй путинский срок региональные элиты были фактически вытеснены из федерального политического процесса. Уход из федерального политического пространства региональных элит, идеология вертикального подчинения которых отразилась не только на механизмах реализации власти, способствовал появлению новых правил во взаимодействии Центра и регионов и существенным образом изменил политические стратегии самих региональных элит.

Сегодня эти стратегии, если опираться на данные, полученные в ходе глубинных интервью, характеризуются следующими особенностями:

- сужение политической составляющей в стратегиях региональных элит, уход региональных элит из публичной сферы в область неформальных договоренностей;
- принятие скрытого патернализма при взаимодействии с федеральным Центром;
- доминирование коротких целей над долгосрочными в политическом поведении элит;
- прагматизация мотивации региональных элит, нарастание адаптивных стратегий в политическом поведении.

Региональные элиты, получив преференции, отныне демонстрируют полную подчиненность Центру, причем делают это инициативно. В условиях кризиса эта стратегия дает наилучшие результаты для региона. Ведь социальная стабильность в регионах, как правило, достигалась за счет дополнительных финансовых ресурсов, которых сегодня не хватает всем. Поэтому для региональных элит сегодня делом чести и политическим успехом становится обеспечение по возможности федеральными ресурсами своих регионов любой ценой.

Однако какие бы скрытые мотивы ни лежали в нарастающей поддержке Центра со стороны региональных элит, ясно одно – в их основе желание любой ценой удержаться во власти, получить необходимые ресурсы и суметь выжить в условиях кризиса. Подчиняться выгоднее, чем идти вперед собственным путем и, возможно, ошибаться, реализуя стратегические, а не тактические задачи. В результате потенциал экономического роста, заложенный в рациональном устройстве государства, оказывается утраченным.

Исследования Аналитического Центра Юрия Левады показывают, что оценки элитами состояния институтов власти и процессов, происходящих в них, далеки от идеала. Неслучайно, что сегодня со стороны региональных элит активно формируется запрос на *формализацию правил политического взаимодействия* между Центром и регионами. Засилье неформальных практик в деятельности властей всех уровней так велико, что региональные элиты даже не пытаются скрыть это в своих оценках. Так, о доминировании неформальных практик над формальными говорили представители власти всех уровней в своих интервью на протяжении последних пяти лет.

Данные Аналитического Центра Юрия Левады практически подтверждают выводы, сделанные на локальных региональных выборах, и позволяют распространить полученные оценки на все российское пространство. Большинство опрошенных региональных элит не сомневается в том, что сегодня именно неформальные политические правила определяют действенность рычагов и инструментов влияния на проведение нужных решений, идет ли речь о федеральном центре или о ситуации на местах (см. таблицу 1).

Таблица 1

Рычаги и инструменты влияния для проведения нужных решений, в %

Рычаги и инструменты влияния	Вице-губернаторы	Высокопоставленные чиновники исполнительной власти	Представители законодательной власти	Руководители крупного и среднего частного бизнеса	Руководители крупных госпредприятий
Близость к президенту и администрации	65	70	69	76	57

**Продолжение таблицы 1**

Рычаги и инструменты влияния	Вице-губернаторы	Высокопоставленные чиновники исполнительной власти	Представители законодательной власти	Руководители крупного и среднего частного бизнеса	Руководители крупных госпредприятий
Работа командой разных ветвей власти	35	26	18	16	21
Интриги, закулисные ходы	33	32	39	35	43
Финансы, крупный капитал	31	42	47	45	41
Административно-бюрократический ресурс	40	46	35	43	55
Понимание необходимости реформ, умение их реализовывать	13	12	10	2	10

Источник: [18].

Данные, приведенные в таблице, показывают, что до сих пор близость к администрации президента, административно-бюрократические ресурсы, интриги, финансовый капитал во многом определяют те или иные политические решения на всех уровнях власти. Умение работать командой, понимание необходимости реформ, способность их проводить в жизнь занимают у большинства респондентов весьма скромное место в оценке рычагов влияния. Лишь вице-губернаторы отводят умению работать командой роль, сопоставимую с интригами и крупным капиталом.

До сих пор близость к администрации президента, административно-бюрократические ресурсы, интриги, финансовый капитал во многом определяют те или иные политические решения на всех уровнях власти.

Остальные представители элитных групп относятся к этому еще более критично, что отчетливо проявляется в оценках крупного бизнеса.

Для одних представителей региональной власти вертикаль продлила жизнь в политике, для других – существенно упростила властные функции, для третьих – позволила не зависеть от населения, выведя элиты из-под накала выборной борьбы.

Ожидание средств и борьба за федеральные деньги оказываются важнее поиска модернизационных проектов для региона. Мотивация риска и поиска новых перспектив слабее мотивации выживания во власти, которая остается мощным внутренним стимулом для повседневной управленческой деятельности региональных элит. Именно на этом фоне развивается феномен коротких целей у региональной власти. Сколько бы планов стратегического развития регионов при этом ни составлялось по заданию федерального Центра и сколько бы модернизационных проектов ни задумывалось, если нет внутренних побудителей для их реализации, то ожидать чуда вряд ли стоит.

Регионы все больше становятся координаторами, отвечающими за реализацию указаний сверху. Причем даже успешные практики регионального развития в ряде секторов постепенно сворачиваются, так как у регионов нет мотивации и средств на собственные социальные, экономические или политические инициативы. Центр в результате получает управляемость. Одновременно исчезает региональное многообразие. Тактическая победа Центра над регионами очевидна. Но не является ли подобный выигрыш Центра над регионами на самом деле политическим проигрышем, если брать в расчет долгосрочную перспективу?

Ни путинские реформы, ни медведевские новации, ни попытки укрепить властные институты не улучшают качества российских элит. Политическая элита продолжает оставаться в России закрытой социальной группой, для которой внутренние противостояния и конфликты оказываются важнее, чем функции общественного управления.

Вместо того чтобы сделать все возможное для расширения элитного слоя, для развития внутренней мотивации фигур, принимающих ключевые решения в регионах, роста их открытости, Центр его сужает, делая из региональных политических руководителей – зависимых и неинициативных исполнителей «приказов сверху», не верящих в то, что следование формальным правилам может привести их

Ожидание средств и борьба за федеральные деньги оказываются важнее поиска модернизационных проектов для региона. Мотивация риска и поиска новых перспектив слабее мотивации выживания во власти, которая остается мощным внутренним стимулом для повседневной управленческой деятельности региональных элит.

к решению важных общественных проблем. В результате российская политическая элита, в том числе региональная, в основной своей массе отличается короткой мотивацией и высокой прагматичностью. Жесткое подчинение и управление с помощью страха потерять свое «место под солнцем», административный отбор лояльных кадров, неформальные практики не могут рождать политических лидеров, способных совершить модернизационный прорыв. Тем более, если речь идет о сложных социальных инновациях, когда затрагиваются интересы богатой части населения, которые пока морально не готовы делиться своими доходами с бедными, и более того, имеют свои каналы влияния на лиц, принимающих решения на всех уровнях российской федеральной и региональной власти.

***Куда следует двигаться в социальной сфере: оценки региональных элит***

Как это ни парадоксально, но отсутствие политической воли у региональных элит, привычка действовать в адаптивных схемах, в свою очередь, вовсе не означают, что они не осознают необходимости коренных перемен в социальной сфере регионов. Однако говорить о том, что у них сформировано единообразное представление о том, как, кем и с помощью каких ресурсов это следует делать, вряд ли правомерно. Более того, региональные элиты в качестве механизма оптимизации СП видят не преобразования в распределительных механизмах, а введение системы единых социальных стандартов (ЕСС), которые должны обеспечиваться по единой схеме из федерального Центра. Не менее важной сферой для инноваций являются, по их мнению, изменения в сфере разграничения полномочий в области СП, без оптимизации которой никакие новые распределительные отношения не спасут ситуацию в социальном поле.

Причина, которая побуждает представителей региональных элит настаивать на необходимости подобных преобразований, и, прежде всего, на введении ЕСС, схожа с аргументацией А. Ю. Шевякова – 15 лет рыночных реформ в России привели, по мнению респондентов, к усилению региональной экономической и социальной дифференциации. Естественно, что существенная экономическая дифференциация регионального пространства обусловила укрепление социального неравенства, проявлением кото-

Региональные элиты в качестве механизма оптимизации СП видят не преобразования в распределительных механизмах, а введение системы единых социальных стандартов (ЕСС), которые должны обеспечиваться по единой схеме из федерального Центра.

рого явилась разная доступность населения к получению образовательных и медицинских услуг, разный уровень социальной поддержки. Региональная дифференциация социальной сферы нарастала год от года, причем богатые регионы наращивали свои возможности в предоставлении социальных услуг, в то время как в бедных регионах усугублялась деградация социальной сферы. И это нельзя назвать случайностью. Трансферты из федерального Центра давали возможность поддерживать социальную сферу в регионах крайне слабо, а собственного ресурса для поддержания и развития социальных отраслей в регионах не было. В результате отношения, складывающиеся на поле «Центр – регионы», различные представления о том, за что способен отвечать один актор, а за что – другой, стали основным тормозом на пути социальных изменений.

Полученные в ходе интервью оценки экспертов, настаивающих на необходимости разграничения полномочий и на оптимизации договорных процессов, свидетельствуют о том, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе, если Центр не изменит действующих привычных схем в области СП, какие-либо изменения в социальной сфере регионов окажутся невозможными.

Эксперты подтверждают тот факт, что при работе с регионами Центр привык действовать по модели «приказа», а необходимые рецепты в области социальной политики трудно выработать в Москве. Для региональных элит очевидно – в разработке необходимых мер должны принимать участие те, кто отвечает за СП в регионах. Однако подобное влияние регионов на выработку тех или иных стратегий оказывается на деле минимальным. Принимаемые в Центре решения лишь весьма условно учитывают особенности тех или иных региональных процессов. Кроме того, Центр сторонится сегодня реальных преобразований, демонстрируя «охранительное поведение», ради поддержания стабильности отказываясь признавать регионы в качестве стратегического партнера, с которым следует работать в диалоговом режиме.

Регионалы убеждены: сегодня накопилось немало вопросов, требующих согласования Центра и регионов. В первую очередь принципиальный для СП вопрос – может ли в России существовать единая социальная политика, каким образом она должна учитывать особенности регионов?

Полученные в ходе интервью суждения показали, что доминирующей здесь является позиция – единая социальная политика в России не только может, но и должна существовать. Именно она работает на суверенитет и целостность России, которые нуждаются в политической поддержке сегодня как никогда: «В России должна быть единая СП. Россия сегодня слишком разнородная. Если мы будем вести разную СП, то вскоре получим проблему целостности и суверенитета. СП является консолидирующим регионы инструментом», – убежден Павел Исаев, ярославский депутат и предприниматель.

Более того, время, когда это нужно было делать, давно наступило, а дальнейшее бездействие Правительства РФ в этом направлении лишь усугубляет все нарастающую социальную дифференциацию.

Несмотря на то, что подавляющее большинство региональных элит и экспертов выступает за выработку единой СП, для ее реализации следует как минимум придерживаться двух важных принципов: единая СП не должна отменять право регионов на собственные дополнительные вложения в социальную политику региона, это, во-первых; во-вторых, единую СП следует ориентировать на обеспечение минимальных социальных стандартов, за которые федерация должна нести полную ответственность, не перекладывая выполнение основного перечня обязательств по стандартам на плечи регионов.

Представители региональной власти, занятые решением социальных проблем региона, убеждены, что выработка такой политики необходима для регионов, так как позволяет сделать Центр более ответственным игроком на поле региональной политики: «Пусть действуют социальные стандарты, о которых так много говорят. Иначе: есть в регионе возможности – социальные программы реализуются, а нет – так ничего не делается», – убеждена Светлана Митрошина, заместитель министра здравоохранения и социального развития правительства Пензенской области.

Без взаимного присутствия Центра и регионов, которое регулируется взаимными обязательствами и согласованными правилами, изначальное содержание понятия политики просто исчезает.

Это тем более необходимо в силу того, что Центр является местом, где концентрируются финансовые ресурсы, поступающие из регионов, которые потом распределяются

Единая социальная политика в России не только может, но и должна существовать. Именно она работает на суверенитет и целостность России, которые нуждаются в политической поддержке сегодня как никогда.

на реализацию СП: «При той централизации финансов, которая существует, единая СП просто необходима», – считает один из региональных руководителей.

Настаивая на необходимости единой социальной политики (ЕСП), в виде единых социальных стандартов (ЕСС), участники опроса подчеркивают, что введение ЕСС не должно означать отказа от самостоятельности регионов. Более того, по их мнению, необходимо включать механизмы конкуренции между регионами более решительно, что послужит дополнительным стимулом участия в социальной политике.

Важным компонентом реализации ЕСП, наряду с ЕСС, могли бы стать федеральные целевые программы, которые не ограничивают регион.

Выработка и обеспечение ЕСС могут сопровождаться контролем со стороны Центра, однако жесткая регулировка «всего и вся» из Центра может значительно повысить издержки на реализацию технологии ЕСС.

Хорошо осознавая, что реализация политики ЕСС – это достаточно сложная процедура, представители элит, занимающиеся реализацией СП в регионах, считают необходимым переходить к предлагаемой системе постепенно, начав с самых насущных вопросов, которые в первую очередь должны подпадать под действие такой политики.

Выработке ЕСС должна предшествовать большая работа по концептуализации и разделению полномочий в сфере СП. Те из них, которые передаются регионам, следует обеспечить финансовыми средствами.

Среди приоритетных направлений представители элитных групп называют следующие:

- поддержка детей и детства;
- поддержка граждан, имеющих заслуги перед государством (ветераны, тыловики);
- поддержка инвалидов;
- лекарственное обеспечение;
- льготы по проезду.

Это минимальный перечень, который может расширяться за счет других групп, но унификация именно в этих направлениях социальной защиты представляется сегодня первоочередной задачей. Важным приоритетом для государства должны стать лица, имеющие заслуги перед

ним. Иначе получается, что государство, сформулировав некоторые моральные принципы, перебрасывает фактически их исполнение на регионы.

Настаивая на унификации СП через выработку социальных стандартов, региональные руководители остаются на практике последователями смешанной модели – унификации и плюрализации одновременно. Смешанная модель позволяет учитывать многообразие российских регионов, по принципу «право сильного наращивать свои возможности и пользоваться ими по своему усмотрению». Такой подход дает возможность дополнительно мотивировать регионы на реализацию продуманной СП – за счет собственных усилий, в том числе. Важно только, чтобы предпринимаемые шаги не обернулись нарастанием патерналистских установок среди населения.

Результаты исследования позволяют говорить о том, что сегодня региональные элиты приходят к осознанию необходимости более четкого разделения полномочий на поле СП между федерацией и регионами. Несмотря на то, что этот процесс уже начался, он пока не удовлетворяет регионалов. Движение в необходимом направлении должно осуществляться параллельно с установлением четких правил игры, которые бы не ущемляли интересы регионов, прежде всего финансовые.

Не менее существенными, по мнению элит, являются шаги, направленные на поддержание практики реализации федеральных целевых программ, которые дают возможность помогать наиболее активным, инициативным и нуждающимся в поддержке регионам. Следует избегать при этом политики фаворитизма при распределении трансфертов, которая сегодня является определяющей во взаимоотношениях Центра и регионов на поле СП.

Особо тщательно процесс распределения зон ответственности должен осуществляться по отношению к дотационным регионам, чтобы избежать, с одной стороны, ущемления интересов этих регионов, с другой – неоправданного роста бюджетного иждивенчества, характерного для кризисного периода. В любом случае полномочия между Центром и регионами в сфере СП должны разрабатываться с учетом мнений территорий, а не базироваться на жестких схемах.

Наиболее сложным и противоречивым для регионалов оказался вопрос об оптимальной модели распределения полномочий на поле СП.

Анализ материалов интервью позволяет говорить о преимущественно позитивной оценке региональными элитами передачи части мандатов в области социальной сферы с федерального на региональный уровень, предусмотренные недавно принятыми федеральными законами. Однако подобный шаг будет иметь положительные последствия при условии, что Федерация не только отдает полномочия, но и обеспечивает их выполнение финансами в виде трансфертов тех денег, которые регион заработал: *«Если тебе дают полномочия, тогда тебе должны дать рычаги для выполнения этих полномочий»*, – считает один из участников опроса.

Одновременно, представители элит достаточно скептически относятся к тому, что баланс полномочий и средств на их реализацию будет когда-либо достигнут. Это не единственное ограничение подобного шага. Позиции элит относительно целесообразности передачи части полномочий в социальной защите с муниципального на региональный уровень также весьма неоднозначны. Одни говорят (таких большинство) о том, что подобный шаг неоправдан и будет иметь негативные последствия для населения городов и районов, другие настаивают на позитивности принятых изменений.

Сторонники передачи полномочий с муниципального на региональный уровень, представленные в основном высшими чиновниками регионального уровня, видят в этом шаге, как минимум, два преимущества: повышение уровня финансовой обеспеченности СП и возможное улучшение качества управления социальной отраслью на муниципальном уровне, за счет более жесткого регулирования кадровых назначений со стороны областного уровня власти.

Улучшение уровня финансовой обеспеченности осуществимо благодаря большим финансовым возможностям области, с одной стороны, с другой – за счет повышения контроля за целевым использованием социальных денег. Предотвращение нецелевого использования средств, которое так распространено на этом уровне власти, – важное последствие такой передачи.

Возрастание качества менеджмента представители областной власти связывают с возможностью реализации принципа эффективности, прежде всего, в отношении социальной инфраструктуры, которая не является доминирующей при финансировании для глав муниципальных образований. На ограниченную рациональность стратегий

многих муниципальных управленцев указывает большинство представителей элитных групп, представляющих областной уровень власти, как и ряд региональных экспертов. Оптимизация полномочий позволит, по мнению представителей областной власти, улучшить, прежде всего, качественный состав муниципальных кадров, работающих в социальной сфере. Высказанные позитивные оценки разделяет и часть опрошенных экспертов.

Муниципалы и другие эксперты не столь однозначно готовы оценить предпринятый шаг и даже предупреждают о его серьезных негативных последствиях. Прежде всего, они отмечают непропорциональность передачи социальных учреждений на областной уровень, хотя бы потому, что муниципалитеты наиболее плотно работают с населением. Однако Федеральный Закон № 131-ФЗ лишил муниципалитеты значительной части налоговой базы, что не позволяет им содержать социальную сферу.

На сомнительную позитивность сделанного шага указывают не только большинство муниципалов, но и часть представителей областной власти (около 20%). Они убеждены, что возврат к старой схеме распределения полномочий, особенно в социальной защите, вполне правомерен: *«Социальная защита должна быть сферой общих полномочий. Надо вернуться к старой системе. Пусть они выполняют свои полномочия за счет средств вышестоящих органов. Пусть бюджет будет у них»*, – убеждена Валентина Землякова, руководитель сферы социальной защиты Пензенской области.

Некоторые регионы нашли выход из новой ситуации, передав назад свои полномочия по социальной защите муниципалитетам. Такой шаг, по мнению представителей власти, вполне целесообразен. Он снимает часть оперативной нагрузки и приближает социальную услугу к населению. При этом областная власть не остается без дела: она оказывает организационную помощь, выполняет методическую работу, осуществляет контроль над реализацией полномочий.

Дело теперь за следующим шагом: добиться того, чтобы у регионов было право передачи полномочий в области социальной защиты – не только своих собственных, но и федеральных, муниципалитетам.

В настоящий момент ситуация смягчается тем, что на практике региональный уровень забирает на себя реально те полномочия, которые может выполнить лучше,

и отказывается от тех, которые могут исполняться более эффективно муниципальными органами власти. Если сформировалось доверие к муниципалитету, тогда, по мнению региональных элит, ему может быть возвращен довольно большой объем таких полномочий. Это вполне оправданно, так как региональной власти не всегда хватает видения ситуации «на местах», что может негативным образом сказаться на качестве управления социальной сферой на муниципальном уровне.

Таким образом, реализация Федерального Закона № 122 и № 131-ФЗ позволяет убедиться в том, что сегодня, в условиях вертикали власти, при выработке и реализации законов требуются гибкость и доверие всех уровней власти друг к другу. Пока это большой дефицит. Именно поэтому власть всех уровней вынуждена пробовать изменения, не доверяя друг другу. Цена таких изменений велика, а технологии несовершенны. Но это не означает, что они не нужны.

Можно говорить о том, что низкий уровень доверия властных акторов на всех уровнях иерархии – еще один существенный тормоз на пути революционных преобразований. Власть и сама признается в том, что ей под силу только локальные реформы, не требующие властной мобилизации и быстрых реакций. Это является серьезным сигналом к тому, что ученым и экспертам следует в полной мере учитывать эти особенности российской бюрократии, без которой инновации в социальной сфере, к сожалению, не возможны.

### ***Заключение***

Проделанный анализ мотивации региональных элит, сформировавшихся в исследуемые годы практик взаимодействия Центра и регионов в социальной сфере, система внутренних приоритетов региональных элит относительно целесообразности тех или иных изменений в области социальной политики, позволяет утверждать: ни ментальных, ни социальных условий для реализации предлагаемых А. Ю. Шевяковым изменений в распределительной политике ни в обществе, ни среди элит сегодня не сформировано. Любые изменения в сфере социальной политики не могут быть революционными и должны, как минимум, не изменять в худшую сторону жизнь любых групп населения, в том числе населения, входящего в верхние 9–10 децили.

Изменение распределительных отношений затрагивает интересы, в первую очередь, не населения, а элитного регионального корпуса. Это означает необходимость достижения элитного консенсуса при любых преобразованиях.

Кроме того, предлагаемые нововведения не могут не учитывать готовности элит к намечаемым изменениям. Не стоит утверждать, что сегодня региональные элиты совсем не хотели бы преобразований в социальной сфере, по крайней мере, об этом свидетельствуют материалы интервью, но рассчитывать на то, что они будут действовать по указке федерального Центра, полностью забыв о своих интересах, и рисковать своим местом во власти, вряд ли правомерно. Изменение распределительных отношений затрагивает интересы, в первую очередь, не населения, а элитного регионального корпуса. Это означает необходимость достижения элитного консенсуса при любых преобразованиях. Но ни для кого не секрет, что подобный консенсус трудно достигим в отношении даже менее значимых вопросов, нежели налоговая политика.

### *Библиографический список*

1. Виноградова Е. Социальная политика: исторический, теоретический и практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: социальная политика и социальные реформы в России (2000-2003 гг.). М., 2004. С. 27.
2. Гонтмахер Е. Социальная политика: Уроки 90-х. М.: Гелиос – АРВ, 2000.
3. Горшков М., Тихонова Н. и др. Социальная политика в оценках населения и экспертов. М., 2005. Рукопись.
4. Государственная социальная политика и стратегия выживания домохозяйств. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
5. Зубаревич Н. Экспертное интервью, проведенное автором в 2006-2008 гг.
6. Осипов Г., Локосов В. Социальная цена неолиберального реформирования. М. – ИСПИ РАН, 2001.
7. Львов Д. Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9. С. 24–36;
8. Шкаратан О. Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 39–54.
9. Якобсон Л. Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 54.
10. Тихонова Н. Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. 2006. № 3. С. 10–17.
11. Тихонова Н. Экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.

12. Овчарова Л. Н. Экспертное интервью, проведенное автором в 2006-2008 гг.
13. Дробижева Л., Чирикова А. Центр и регионы: современное состояние российского федерализма. Казань, 2006. Рукопись.
14. Зубаревич Н. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003.
15. Лапина Н., Чирикова А. Взаимодействие Центра и регионов на поле социальной политики М., 2006. Рукопись.
16. Шишкин С. Можно ли реформировать российское здравоохранение? // Полит. Ру. Публичные лекции. 2009. 9 декабря. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2006/06/29/shishkin.html>.
17. Шишкин С. Экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.
18. Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Левада Ю. А. Проблема элиты в сегодняшней России. М.: Фонд Либеральная миссия, 2007. С. 327.