

Региональная социальная политика: акторы и мотивация

А.Е. ЧИРИКОВА

Приближающийся цикл политических выборов первого лица государства обостряет дискуссии о том, какие преобразования в социальной сфере следует предпринять. Большинство экспертов, работающих в данной области, склоняются к точке зрения, что основное изменение должно коснуться институтов реформирования социальной сферы. В данной статье основное внимание уделяется субъектам реформирования социальной политики в регионах, где на основе эмпирических материалов автор стремится показать, почему действующие сегодня субъекты социальной политики не готовы к модернизационному прорыву.

Ключевые слова: интервью, региональные акторы социальной политики, мотивация реформирования социальной сферы, исполнительная и законодательная региональная власть как акторы социальной политики, посткриминальный бизнес, сценарии реформирования социальной политики в оценках экспертов

Постановка вопроса

Развернувшиеся в экспертном сообществе научные дискуссии о том, какой должна быть современная социальная политика, заставили людей, заинтересованных в позитивных общественных переменах, вновь переосмысливать те ресурсы, с помощью которых эти перемены можно осуществить. Подавляющее большинство экспертного сообщества (Е.Ш. Гонтмахер, Я.И. Кузьминов, Т.М. Малеева и др.) настаивает на том, что каких-либо изменений в краткосрочной и среднесрочной перспективах в социальной политике не произойдет, если не будут оптимизированы институты, отвечающие за ее реализацию. Взвешивая последствия функционирования несовершенных институтов в социальной сфере, аналитики весьма часто недооценивают как значимый фактор влияния ресурсы и мотивацию акторов, действующих на поле социальной политики, по умолчанию предполагая, что их готовность действовать в необходимых институциональных рамках заведомо высока. Важно разработать идеологию, модели и законодательство, а все остальное свершится само собой.

Занимаясь длительное время изучением региональных элит и хорошо зная ситуацию на местах, я не могу разделить подобного оптимизма. Сегодняшние стратегии политического поведения региональных элит, в том числе на поле социальной политики, отличаются адаптивностью, которая в свою очередь является следствием выстроенной властной вертикали, которая блокирует любую инициативу «снизу».

Властная вертикаль по сути своей не предполагает учета законных интересов всех заинтересованных субъектов регионального политического пространства, подменяя их индивидуализированным «торгом» с наиболее известными и политически активными структурами регионов, требуя взамен полное политическое подчинение.

Благодаря «вертикализации» региональные элиты фактически были вытеснены из федерального политического процесса, за ними осталось только одно право: демонстрируя послушание центру, выстраивать свою экономическую и социальную политику в регионах под жестким контролем федералов.

Размышляя о направлении изменений в стратегиях региональной власти, можно выделить как минимум три характеристики, которые описывают поведение региональных элит в докризисный период:

- сужение политической составляющей в стратегиях региональных элит, уход региональных элит из публичной сферы в область неформальных договоренностей;
- сохранение идеологии скрытого патернализма при взаимодействии с федеральным центром на фоне заявленного проектного или программного режима;
- доминирование коротких целей над долгосрочными в политическом поведении элит.

Эффект деполитизации стратегий региональных элит был обусловлен тем, что центр в последние годы весьма успешно реализовывал задачу устранения региональных элит не только с федерального, но и с регионального политического пространства. Причем делалось это с использованием партийного ресурса, с одной стороны, с другой, – политические ресурсы губернатора обменивались на дополнительные ресурсы в виде траншей: фактически политическая лояльность региональных элит выкупалась центром. Региональные элиты, получив преференции, отныне демонстрировали полную подчиненность центру, причем делали это инициативно.

На этом фоне в кризисный период во время президентства Д.А. Медведева еще более укрепились и необоснованно возросли патерналистские ожидания самих региональных элит, что позволило некоторым аналитикам говорить о феномене бюджетного иждивенчества [Зубаревич 2010]. Это привело к серьезной перестройки психологии самого политического лидерства и вызвало другие, не менее опасные последствия для регионов.

Именно на этом фоне уже в 2008 г. можно было констатировать наличие феномена коротких целей у региональной власти. Элита с такими характеристиками годилась лишь для стабильной социально-экономической ситуации, так как была не способна к мобилизации внутренних ресурсов, не могла рисковать своим местом ради новых начинаний, не застрахованных от провала. В результате региональ-

ные элиты к моменту начала кризиса практически потеряли знания политических игроков, привыкнув на протяжении нескольких лет оперировать и действовать в политическом пространстве малого масштаба, «на расстоянии вытянутой руки», под жестким прессингом центра.

Таким образом, кризис лишь еще в большей степени усугубил консервативность стратегий региональных элит (прежде всего, элиты властной), резко актуализировав ожидания регионального истеблишмента в сторону финансовой поддержки со стороны центра. Бюджетные и иные трансферты обменивались на полное подчинение и лояльность к проводимому политическому курсу. Способствовал такой модели отношений не только экономический кризис, но и начавшийся процесс обновления губернаторского корпуса, инициированный Кремлем в кризисный период.

Эксперты сходятся во мнении, что ни федеральная, ни региональная элиты не смогли использовать кризис для того, чтобы дать новый импульс развитию экономической и социальной систем в целом или отдельных их анклавов, несмотря на то, что именно в условиях кризиса просчеты эти стали наиболее очевидными. Однако страх перемен оказался страшнее возможных опасностей в лице протестных настроений или потери социальной стабильности. Похоже, что федеральный центр и сегодня, когда кризис входит в заключительную фазу, продолжает настаивать на своих ошибках, избегая переосмысления происходящего в российском экономическом и социальном пространстве. Региональные элиты в свою очередь, наращивая адаптационный потенциал, так и остаются зависимыми от материальных вливаний центра, растеряв последние надежды на изменение привычной ситуации. Доминирование адаптивных стратегий во всех группах элит над всеми остальными еще раз доказывает тот факт, что инновационных перемен в России придется ждать еще долго.

Обоснованность подобного вывода доказывают материалы проведенного мною эмпирического исследования, которые еще раз подтверждают тот факт, что производить необходимые перемены в социальной политике сегодня просто некому. Акторы, которые должны действовать в этом пространстве, или не имеют четкого образа необходимых перемен, или у них нет мотивации к их осуществлению. Это порождает «застой» в региональной социальной политике, который, накапливаясь, рождает ощущение, что перемены в принципе не возможны. Соответствует ли это реальности и что целесообразно делать, чтобы перемены все же происходили, я попыталась выяснить у экспертов и представителей различных групп элит, прибегнув затем к процедуре «экспертизы над экспертизой». Результаты, полученные в ходе проведенного исследования, и представлены в настоящей статье.

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 [Аврамова 2006; Акоюн 2006; Антро-

пов 2005; Гонтмахер (1) 2000 и др.]. 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 [Аврамова 2006, с. 27], в слабой концептуальной обеспеченности СП, в результате чего Россия от одних социально-политических мифов переходит к другим [Зубаревич 2008].

Отсутствие эффективных действий в социальной сфере аналитики объясняют ресурсными ограничениями [Десягин 2005; Лапина, Чирикова 2004], несовершенством экономических и политических институтов и неготовностью власти «к их радикальному переустройству» [Львов 2004], разрывом между интенциями властей и ожиданиями населения («государство и население говорят на разных языках» [Козина 2008]), 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» [Шишкин 2008]), несовершенством законодательства в социальной сфере, позволяющим «широко» трактовать реформы [Зубаревич 2003].

Не менее важную роль в «пробуксовке» СП играет новый компромисс власти и общества: его результатом явилась «модель выживания», позволяющая населению адаптироваться к меняющимся условиям существования с помощью не всегда законных методов, на что власть закрывает глаза [Бунин 2003]. Факторами торможения изменений в социальной сфере наряду с несовершенством социальных практик признаются продолжающиеся накапливаться мягкие обязательства государства, коррупция, система отношений (в том числе и теневого), сложившихся в социальной сфере в постсоветский период.

С точки зрения одних специалистов решить эти проблемы можно, отказавшись от «институционального лицемерия» и порожденных им диспропорций между провозглашенными и реализуемыми социальными правами, а с точки зрения других, – усилив роль государства в социальной сфере [Десягин 2005].

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.Е. Тихонова, «СП не реализует тех функций, которые она должна выполнять в обществах современного типа, а поступает как в XVIII в., занимаясь содержанием богоделен» [Тихонова (2) 2006].

Социальные реформы 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» [Виноградова 2004]. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они вынуждены работать в «адаптационном режиме», приспосабливаясь к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает «региональное дробление» [Гонтмахер (2) 2000]. Политика, параметры которой задаются «из центра», не принимает в расчет имеющийся региональный опыт: «социальная инженерия» федерального центра не только не учитывает удачные региональные практики, но разрушительно сказывается на них, не оставляя регионам средств для осуществления собственных социальных экспериментов [Зубаревич 2003]. 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 [Зубаревич 2008]. 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.В. Шишкин отмечает, что сформировавшиеся в социальной сфере правила игры, которые «обуславливают ее неэффективность, выгодны всем участникам, а экономические, политические и административные издержки изменения этих правил очень велики» [Шишкин 2006]. 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?

Сопrotивление региональных элит любым новациям совсем не случайно. За последние 10 лет было сделано все возможное, чтобы ключевые субъекты регио-

нального уровня отвыкли от самостоятельных решений. И они отвыкли. Отыграть ситуацию назад будет весьма сложно. По крайней мере, такое заключение можно сделать, проанализировав результаты исследований поведенческих стратегий и мотивации региональных элит в контексте возможностей модернизации социальной сферы.

Субъекты региональной социальной политики: федеральная власть и другие акторы

Акторы социальной политики – это лица и группы лиц, которые, обладая необходимыми ресурсами, оказывают влияние на выработку направлений СП и ее реализацию в регионе. Среди наиболее значимых акторов СП в регионе исследователями, как правило, выделяются:

- федеральная власть;
- региональная исполнительная и законодательная ветви власти;
- федеральные и региональные бизнес-структуры;
- региональные партийные, профсоюзные, общественные и международные организации;
- несистемные акторы СП (организованные преступные группы, ОПГ).

Соотношение этих сил на поле региональной СП не остается неизменным и определяется: (1) значимостью социальной политики для регионального и федерального уровней власти; (2) характером взаимодействия между центром и субъектами Российской Федерации; (3) отношениями, которые складываются между Россией и внешним миром, политической и экономической открытостью страны и ее регионов.

В постсоветской России между уровнями государственной власти произошло перераспределение функций: федеральная власть сконцентрировалась на реализации экономических реформ (либерализация экономики, приватизация), а решение социальных вопросов перешло в ведение региональных властей. В годы «региональной автономии» социальная политика развивалась главным образом за счет внутренних ресурсов региона – бюджетных и внебюджетных средств, а основным ее субъектом оставалась региональная власть.

В последние годы федеральный центр стремится по возможности усилить перераспределительную политику государства, что лишает регионы стабильных источников доходов, усиливает их зависимость от «теневой» политики и в целом способствует росту настроений иждивенчества [Кузнецова 2005; Климанов, Лавров 2004; Курляндская 2006], а поэтому в современной России быть бедным проще и выгодней, чем богатым [Россия регионов 2005; Лапина, Чирикова 2004; Чирикова 2010]. В условиях, когда федеральный центр концентрирует в своих руках основные ресурсы, задачей региональных властей становится «встраивание» в перераспределительный процесс. Особенно заметной эта тенденция становится в годы кризиса 2008–2010 гг. В прошлом патерналистские ожидания были типичны для российского населения, сегодня они распространяются на элитные группы. Новая

система отношений «центр – регионы» требует от региональных руководителей не инициативы, но «договороспособности», умения устанавливать «особые» отношения с первыми лицами государства и федеральными чиновниками.

Позиционирование Кремля в качестве центрального актора социальной политики делает неактуальными собственные инициативы регионов в социальной сфере. Выработка социальной реформы в атмосфере закрытости, «продавливание» социальных законов в российском парламенте свидетельствовали о том, что федеральный центр, а точнее, кремлевская администрация, намерены проводить реформу не вместе с регионами, но вопреки сотрудничеству с ними. Социальная реформа, осуществляемая «сверху» по той же схеме, в рамках которой в начале 90-х гг. реализовывались экономические реформы, заставляет элиты регионов приспосабливать федеральные нормы к условиям конкретной территории.

Утрата стимулов к развитию негативно сказывается на регионах: вслед за ресурсами они начинают терять высококвалифицированных специалистов. Включается, по определению эксперта, «механизм торможения региональных элит»: «сверху» его действие задается федеральными властями, инициировавшими отмену губернаторских выборов и сделавшими ставку на «проверенные кадры»; «снизу» – поведенческими стратегиями квалифицированных кадров и управленцев, которые в прошлом могли рассчитывать на политическое продвижение в своем регионе, а сегодня стремятся его покинуть.

Новые факторы регионального развития вносят коррективы в социальную политику регионов. Но социальная политика инерционна и во многом продолжает развиваться по тем же направлениям, которые были заданы в 90-е гг. В путинской России *многообразие социальных практик сохраняется* с той лишь разницей, что меняются источники, за счет которых СП в регионах развивается. На смену внутренним ресурсам приходят ресурсы внешние: все большую роль играют средства, получаемые из федерального центра по бюджетным и внебюджетным каналам (национальные проекты). Финансовая и политическая зависимость регионов от федерального центра в условиях построения «властной вертикали» придает их СП политический характер, а готовность региональных властей осуществлять социальные новации Кремля призвана продемонстрировать их политическую лояльность федеральным властям.

Проделанный анализ российской ситуации приводит к следующим выводам.

Первое. В современной России произошла смена *центрального актора социальной политики*: в 90-е гг. эту функцию выполняла (если выполняла) региональная власть, в настоящее время формулирование социального запроса взяла на себя власть федеральная. Однако реализуемая федеральным центром политика отличается высоким уровнем авторитаризма и сверхвысоким контролем: федеральный центр постоянно создает дополнительные механизмы контроля, используя одновременно политику фаворитизма, что лишает механизм финансирования СП необходимой прозрачности.

Второе. Закономерным ответом на авторитарный сценарий, реализуемый федеральным центром, является адаптационный режим региональных элит, которые вынуждены приспосабливаться к законам, которые с ними не согласовывались, тем более что режим адаптации позволяет получать от центра дополнительные средства на реализацию социальных программ и проектов.

Третье. В привилегированном положении находятся регионы, которые научились получать выгоды от централизации и «встраиваться» в перераспределительный процесс. Отсюда вырастает основной принцип, характеризующий современную СП, – консервация существующей ситуации, отказ от любых рисков, страх перед любыми инновациями, не оплачиваемых щедро из федерального кармана.

Региональная исполнительная и законодательная власть как акторы социальной политики

Региональные элиты, включая губернаторов, имеют весьма расплывчатые и нечеткие представления о социальной политике. Эта тема остается по преимуществу популистской, хотя и обязательной для любого исследованного региона. Даже формально ведущие акторы такой политики (губернаторы, их заместители, руководители департаментов) не имеют четкой картины, какую же социальную политику они реализуют. Видение СП у них преимущественно фрагментарно, и действия этих региональных акторов зависят от стихийных поступлений средств. В большинстве своем они склоняются к патерналистской политике, и их готовность к реализации социальной политики с учетом особенностей региона (о ней много говорят) в реальности очень низка. Следует отметить, что **исполнительная власть – это субъект, обладающий монополией на информацию и претендующий на компетентность и лучшее видение стратегии в области социальной политики**, то есть региональная исполнительная власть имеет высокие претензии, однако они не подкреплены стратегическим видением, и, следовательно, эффективность реализации подобной СП крайне низка. В регионах среди субъектов исполнительной власти распространено убеждение, что возможности вариации в социальной политике невелики: *«можно сделать лишь то, что позволяет население»*. Но, что именно позволяет или требует население от исполнительной и законодательной власти, какой образ социальной политики превалирует у рядовых граждан, по материалам интервью определить сложно. Высказанные позиции весьма противоречивы и в малой степени учитывают реальное положение дел, и это позволяет вполне обоснованно говорить об отсутствии такого образа.

Одновременно у исполнительной власти имеется страх перед протестными настроениями, и он, судя по всему, резко возрос за последние два года. Существует еще один фактор, снижающий готовность исполнительной власти действовать на поле СП, – это общая усталость, в том числе усталость от борьбы с законодательными собраниями, которые ни при каких условиях не хотят отказаться от привычного популизма, блокируя тем самым любые инновации в социальной политике региона. Особенно отчетливо это было видно в материалах опросов 2010 г. в Пермском крае: *«Блокируется все, любой новый шаг, не ставится преград только тупой раздаче денег... В такой ситуации сделать что-то новое на поле социальной политики практически невозможно»*, – с горечью замечает заместитель председателя правительства Пермского края.

Комитеты по СП в законодательных собраниях, как правило, настроены патерналистски: в подобные комитеты традиционно входят «вечные оппоненты власти» – коммунисты, ЛДПР. При этом опросы и интервью показывают, что эти «заинтересованные» акторы социальной политики реально под эгидой борьбы за социальные программы на самом деле преследуют личные интересы или интересы защиты собственного бизнеса. Социальные программы, по сути, превратились в разменную монету, с помощью которой одни представители власти договариваются с другими представителями о возможности реализации тех или иных значимых целей. Именно поэтому мотивация законодателей лежит вне плоскости самой социальной политики: некоторые из них стремятся лишь к тому, чтобы сохранить себя во власти, другие – к тому, чтобы выбить с помощью реализации социальных проектов необходимые преференции для своего бизнеса. То есть депутаты находят удобную политическую оболочку, чтобы говорить о СП как об общественной необходимости, но за этой «фигурой речи» всегда скрываются их собственные интересы.

Например, в Пермском крае, где предпринимаются наиболее решительные преобразования в сфере СП, законодатели, несмотря на уже запущенные изменения, продолжают настаивать на необходимости приостановки уже действующих социальных преобразований. Сторонники оппозиции убеждены, что для реформы социальной сферы еще не созрело необходимых предпосылок. Желание оставить *«все как было, немного улучшив за счет дополнительных бюджетных средств»* настолько сильно, что все остальные шаги оппозиции воспринимает как *«исключительно вредные для населения»*. Геннадий Кузьмицкий, коммунист, представитель оппозиционной группы «Солидарность» в Пермском ЗС, искренне убежден в том, что *«везде эксперименты, в том числе и в здравоохранении. Мы создали депутатскую комиссию, осмотрели больницы Пермского края, ездили в Свердловскую область и вдруг поняли, что подобные эксперименты абсолютно непропорциональны...»*.

Несмотря на то, что эксперимент в здравоохранении (по мнению московских экспертов, давно работающих над этими вопросами) идет вполне успешно, необходимо признать, что не только оппозиция, но и у другие, более взвешенные депутаты, не имеют четкого представления о том, какие, собственно говоря, шаги предпринимаются на nive здравоохранения, что они могут дать отрасли. *«Я уверен, построить оазис в Пермском крае, когда вокруг пустыня, все равно не удастся, либо это надо делать всем и проращиваться изнутри примерно одновременно, заставив федеральный центр это обеспечивать. А не вбухивать деньги в гиблое оборудование, которое никто не знает, как его использовать. Сходили бы они в районную поликлинику или в областную больницу. Что напрягает? У меня мама с папой ходили в поликлинику. Терпели, терпели, потом пожаловались... Отношение к людям ужасное. Врачи злые... Мне кажется, что голова у Федерации куда-то не туда повернута... Вроде мы все за реформы, но с другой стороны, вколачивать деньги в умирающую отрасль – явно не умно...»*, – делится своей точкой зрения депутат Алексей Луканин.

Не только у «Солидарности», но и депутата ЕР Ирины Корюкиной желание дать свет частной медицине вызывает активное неприятие: *«Я против большого количества частных медпредприятий. Они могут быть, но они не должны быть*

превалирующими. Самой главной должна быть госмедицина. Федеральной, муниципальной, краевой, но государственной... Она в любой стране составляет большую часть. Она работает со всеми. Частная же медицина всегда ищет выгодного клиента. Для нее главное – прибыль. Это только бизнес. Она не возьмет к себе сирых и убогих, она не сделает тот объем помощи, который нужно сделать, она не получит за это то, что ожидает получить. Объем помощи и ее глубина обязательно пострадают. Это твердое движение по пути превалирования частной медицины, чего быть не должно».

Столь же непримиримо депутаты оценивают реформы в области образования. Региональные эксперты убеждены в том, что оппозиция социальным реформам носит не столько рациональный характер, сколько отражает личностное неприятие элитами из ЗС губернатора, который «ущемляет» их интересы в бизнесе. Как следствие – движение в направлении социального реформирования осуществляется неоправданно медленно и требует больших транзакционных издержек.

Общий вывод, который можно сделать на основе проведенных исследований, следующий: готовность исполнительной власти к реализации СП с учетом особенностей региона низка, столь же незначительной является и мотивация акторов. Тем не менее исполнительная власть, несмотря на перечисленные ограничения, остается субъектом, обладающим монополией на информацию, компетентность и лучшее видение стратегии в области СП. При этом законодатели в регионах, несмотря на принятую риторику, не могут найти консенсуса; более того, скрытые, непрозрачные правила игры на поле СП выгодны большинству депутатов. В этих условиях издержки несет само население регионов, а акторов, способных эту ситуацию изменить, нет, или они отстранены от реальных рычагов влияния на ситуацию.

Бизнес как субъект социальной политики

Во «властную вертикаль» встраиваются не только региональные власти, но и другие субъекты, действующие на пространстве региональной политики, а именно: крупные российские компании, средний и малый бизнес регионального уровня. Ключевым условием предпринимательской деятельности в регионах становится политическая лояльность лидеров бизнеса любого уровня к федеральным и региональным властям. По мере встраивания крупного бизнеса во «властную вертикаль» бизнес утрачивает самостоятельность не только в политической, но и в социальной сфере. Сегодня СП бизнеса, как считает экономист Я. Паппэ, «становится проявлением лояльности», а направления социальной ответственности определяются не собственным выбором «капитанов крупного бизнеса», но предпочтениями федеральных и региональных чиновников, которым дается право решать, насколько эффективны те или иные социальные программы компаний [Паппэ 2006].

Меняется не только это. Усиливается конкуренция уровней власти за социальные деньги крупных российских корпораций, и перед последними стоит вопрос: чьи социальные программы обладают приоритетом – федеральные или региональные

ные? Ответ на него заранее известен: конечно, крупный бизнес не «покинет» регионы, где он работает, но часть ресурсов, которые ранее расходовались на социальное развитие территорий, в ближайшие годы все больше будут концентрироваться в Москве. В этой связи в новой ситуации основной внутрорегиональной опорой властей становится неконтролируемый федеральным центром региональный бизнес: в поисках утраченных ресурсов региональная власть продолжает усиливать давление на «своих» бизнесменов, тем самым, воспроизводя модель отношений «бизнес – власть», которая сложилась на федеральном уровне.

В экспертном сообществе существуют различные оценки социальной политики бизнеса. Одни аналитики настаивают на том, что она носит исключительно вынужденный характер и является ответом на запрос, сформулированный властью. В этой связи говорится о «государственном рэжете» и контрпродуктивности политики российских властей в отношении бизнеса [Зудин 1997; Зудин 2001]. Другой подход предполагает, что социальная ответственность является проявлением внутренних интересов бизнеса [Тарасов 2003, с. 9–12; Шмаров, Бочков, Лукаш 2005; Бизнес как субъект... 2005].

В логике участия бизнеса в СП действует не только экономическая, но и политическая составляющая. Участие бизнес-корпораций в социальной политике более значимо и эффективно в регионах, где существует сильная, авторитетная власть, сложился благоприятный предпринимательский климат, а между руководителями региона и лидерами бизнеса достигнут очевидный компромисс [Лापина, Чирикова 2002; Лапина, Чирикова 2004]. И это не случайно: бизнес никогда не будет тратить свои средства на помощь власти в реализации социальных проектов, если он не планирует получения от нее определенных дивидендов.

Проведенное нами исследование стратегий бизнеса на поле СП свидетельствует о противоречивости наблюдаемых здесь тенденций. С одной стороны, оно фиксирует пассивность и незаинтересованность бизнеса в реализации СП, особенно в экономически слабых регионах, с другой, – в тех регионах, где бизнес активен, социальная нагрузка, которую вынуждено нести на себе деловое сообщество, постоянно растет, вынуждая компании брать на себя все большее число социальных функций не только внутри корпораций, но и в регионе.

Одновременно, как показывает исследование, возрастают ожидания со стороны массового сознания по отношению к бизнесу и проводимой им СП. Ожидания эти, как правило, выходят за границы компетенций компаний и распространяются не только на необходимость помощи своим работникам, но и предстают как обязанность бизнеса социально поддерживать остальных жителей территорий.

Фактически можно говорить о ценностном разрыве между ожиданиями общества и теми реальными социальными стратегиями, которые бизнес хотел бы осуществлять для общества, двигаясь в системе своих приоритетов и интересов. Являясь во многих случаях вынужденным субъектом СП, особенно в градообразующих компаниях, деловое сообщество в большей степени ориентируется на требования власти, чем на запросы регионального населения, хотя нельзя говорить о том, что оно совсем отрезано от местных инициатив.

Исследование позволяет убедиться в том, что общество сегодня не воспринимает адекватно те вложения, которые бизнес делает в СП в виде налогов и создания

рабочих мест. Фактически требования массового сознания к бизнесу растут быстрее, чем возможности самих бизнес-корпораций. Возгонка подобных ожиданий естественно не улучшает восприятие бизнеса населением, поддерживая патерналистские и «давальческие» настроения. Деловое сообщество неоднозначно реагирует на эти ожидания: одни его представители в лице крупных компаний стремятся сократить разрыв между представлениями общества и интересами бизнеса, изыскивая и находя поле взаимовыгодного компромисса, другие продолжают не замечать делегированных им ожиданий. И это естественно вызывает общественное раздражение. При этом общество и власть не хотят признать того факта, что «заговор молчания» бизнеса по отношению к обществу и работникам не всегда является результатом нежелания соучастия, диктуемого либеральными представлениями руководителей компаний. Для того чтобы тратить деньги на СП – бизнес сначала должен их заработать.

Проведенное исследование вскрывает ряд важных проблем, которые возникают в пространстве взаимодействия власти и бизнеса на поле СП. Основная трудность состоит в том, что власть, функционируя как вынужденный субъект патернализма на поле СП, возлагает на бизнес слишком высокие ожидания. Подобная позиция приводит к тому, что властные структуры довольно жестко рекомендуют бизнесу быть социально ответственным; действуя таким образом, они пытаются создать замену публичного спроса на социальную активность, подменив его государственным давлением и принуждением бизнеса. Альтернативой такому шагу может выступать не подмена властью гражданских инициатив, не стремление выступать от имени местного сообщества, а реальное формирование субъектов таких инициатив, которые могли бы обходиться без посредников в лице власти при взаимодействии с бизнесом на поле СП. Координация «снизу» действий компаний на поле СП позволила бы приблизить социальные инициативы бизнеса к интересам территории, уменьшила бы несоответствие, которое существует сегодня между теми проектами, которые реализует бизнес по инициативе власти или по собственной воле с тем, в чем сегодня реально заинтересовано население того или иного региона.

Однако это не единственная проблема. Примечательным является тот факт, что власть фактически *вынуждает бизнес-сообщество к кратковременным стратегиям и несистемным шагам, иногда намеренно действуя за границами собственной компетенции*. Подобная позиция власти в известном смысле есть проекция ее собственного поведения в экономике и политике. Может быть, именно поэтому *власть не может сегодня играть роль долгосрочного партнера во взаимодействии со своим бизнесом, идет ли речь о СП или других направлениях социально-экономического развития*.

Итак, можно констатировать, что бизнес сегодня в российских регионах продолжает оставаться вынужденным актором СП. Несмотря на то, что в ряде регионов он разделяет субсидиарную модель СП, но, по сути, является «кошельком» для патерналистской модели, проводником которой все больше становится исполнительная и законодательная власть региона. Условия кризиса делают эту модель еще более устойчивой; при этом, как правило, забывается тот факт, что «помощь по принуждению» не рождает устойчивой мотивации. Отсюда следует единственно возможный вывод – бизнес-сообщество сегодня не может рассматриваться как системный и устойчивый актор на поле региональной СП.

НКО и профсоюзы на поле региональной СП

Опыт отдельных российских регионов свидетельствует о том, что гражданские организации могут быть ответственными партнерами власти на поле СП и уже вносят свой вклад в развитие региональной социальной политики, например, в Пермском крае. Однако этого нельзя сказать в отношении всех исследованных регионов. Оценки, полученные в ходе опросов от экспертов и представителей власти, свидетельствуют о том, что некоммерческие организации (НКО) по мнению подавляющего большинства респондентов не рассматриваются сегодня как реальный и влиятельный актор СП в регионах.

Причину сложившегося положения дел очень точно диагностирует ивановский эксперт: *«Нежелание власти выстраивать диалог с общественными организациями и делегировать им часть своих социальных функций – самое главное».*

Таким образом, ситуация взаимодействия этих акторов на поле СП имеет неравновесный характер, что свидетельствует о различных состояниях и фазах эволюции гражданских инициатив, об асинхронности темпов деятельности НКО при реализации тех или иных функциональных задач. Несмотря на то, что в последние годы все более заметным становится процесс подключения НКО к реализации проектов социального содержания, переход от спонтанно-проектной деятельности инициативного плана к системе госзаказа в наиболее продвинутых регионах, например, в Пермском крае. Создаются не только отдельные НКО, но и ресурсные центры, объединения НКО (Пермская гражданская палата, Пермская ассамблея, Ярославский центр социальных инициатив), что говорит пусть о локальном, но начавшемся процессе институционализации гражданских инициатив.

С определенной долей уверенности можно говорить о том, что темпы развития НКО до сих пор остаются зависимыми от персональных стратегий представителей власти и самих лидеров НКО. Полный или частичный отказ международных организаций финансировать деятельность НКО в России привел к тому, что они вынуждены были искать способы выживания в региональном сообществе, что еще более диверсифицировало их стратегии. Часть НКО фактически ушла из сферы социального проектирования, другая, – наоборот, в связи с изменением системы финансирования местных инициатив, когда многие проекты бизнеса теперь субсидируются только через НКО, получила значительное развитие. Двигаться вперед смогли те НКО, которые за эти годы накопили существенный интеллектуальный капитал и капитал общественного признания.

Сегодня НКО имеют свою нишу в российском обществе: именно они могут разрушить ту *«великую китайскую стену, которая образовалась между властью и населением, не преодолев которую, мы можем получить социальный взрыв»*, – так считает один из респондентов.

Активная, хотя и вынужденная инициация бизнесом деятельности НКО в сфере социальной политики привела к тому, что власть сейчас вынуждена считаться с такими организациями, хотя уровень доверия между властью и НКО формируется медленно, как и привлечение НКО к реализации гуманитарных программ.

В экспертном сообществе пока не сложилось однозначно позитивной оценки деятельности НКО в сфере социальной политики. Многие эксперты настороженно относятся к деятельности НКО, высказывая вполне обоснованные опасения: *«Я не могу назвать гражданским обществом в регионах полтора инвалида. Это резко, но это правда. НКО действуют, но их немного и они разрознены. Главное, что не хватает НКО – интеллектуального ресурса. Я соприкасался с местными НКО на семинарах – это несерьезный институт. Они собираются и слушают прописные истины: как они должны тратить деньги, как взаимодействовать с властью, а дальше ничего не происходит. Я понимаю, что эти люди стали потребителями финансовых потоков. Но они неэффективны, они привыкли пользоваться небольшими средствами, которые идут непонятно на что. В регионах я не вижу ресурсов для их развития, потому что регионалы оторваны от нормальных грантодателей, от нормальных людей, у которых они могли бы поучиться системно, а не урывками»*, – считает Алексей Глазырин, вице-президент Российского общества по связям с общественностью, директор по региональному развитию.

Несмотря на обоснованность ряда экспертных оценок, следует признать, что позитивные образцы деятельности НКО и их взаимодействия с властью в некоторых регионах вполне сложились.

Таким образом, сегодня можно говорить о том, что если власть начнет активнее привлекать бизнес к участию в социальной политике, то уже в ближайшей перспективе деловому сообществу потребуются институты, через которые оно сможет осуществлять формальное, а не «конвертное» финансирование социальных проектов. Тем более что бизнес все меньше хочет заниматься непрофильной деятельностью, поэтому делегирование определенных функций в сфере социальной политики НКО под контролем компании его бы очень устроило. Это потребует расширения системы НКО, которые впоследствии могут перерасти в социальный бизнес.

Однако работа в рамках реализации интересных проектных направлений – не единственный вектор, по которому могут двигаться НКО. Не менее важной функцией НКО в перспективе может оказаться общественная экспертиза деятельности различных благотворительных фондов. Это потребует от НКО умения завоевывать авторитет у влиятельных акторов региона и способности вести профессиональную экспертную работу. Также НКО будут необходимы хорошие организационные навыки работы и неконфликтные стратегии деятельности с различными организациями и компаниями.

Если новые вызовы времени окажутся посильными для НКО, тогда прогноз их деятельности вполне позитивен. Если нет – будет сохраняться (в лучшем случае) стагнирующая динамика, а власть и бизнес по-прежнему останутся безразличными к гражданским инициативам и деятельности общественных организаций. И это вполне закономерно: слабый партнер не интересен никому.

Профсоюзы на поле СП также пока не заметный актер социальной политики. Хотя именно профсоюзы, как считают их руководители, обладают рядом специфических ресурсов, которые позволяют им оказывать влияние на формирование и реализацию социальной политики в регионе. Участники опроса к таким ресурсам относят:

- массовость и наличие организационной структуры;
- место посредника в отношениях между трудовыми коллективами и работодателями;
- закрепленный законом статус;
- включенность профсоюзов в систему социального партнерства;
- возможность влиять на социально-экономическое положение в своем регионе;
- способность быть организаторами массового протеста;
- устоявшиеся отношения с руководством региона;
- кредит доверия, которым обладают профсоюзные организации и персонально отдельные руководители.

Тем не менее за прошедшие годы реформ в России профсоюзы не превратились во влиятельного актора социальной политики. Правда, профсоюзное руководство рассматривает свои организации в качестве «ядра» гражданского общества в регионах, полагая, что в этом качестве профсоюзы призваны играть роль привилегированных партнеров власти. Однако, как показывают материалы исследования, партнеры профсоюзов по социальному взаимодействию – власть и бизнес – эту точку зрения не разделяют. И власть, и предприниматели относятся к профсоюзам достаточно сдержанно, часто обвиняя в традиционализме и неспособности мыслить современно. В экспертном сообществе также утвердилось мнение, что профсоюзы не вписались в происходящие изменения и не смогли найти свое новое место в общественной жизни. В этой ситуации массовым организациям трудящихся не приходится рассчитывать, что решения их внутренних проблем придет извне.

Материалы исследования свидетельствуют о том, что в российских регионах профсоюзам, большинство из которых вышли из советского прошлого, не просто осваивать новые социальные роли. Начавшийся в 90-е гг. процесс тред-юнионизации профсоюзов продолжается, хотя далеко не всегда он протекает так быстро, как того хотели бы сами профсоюзы или их партнеры по социальному взаимодействию. Сложность этого процесса состоит в том, что традиционным профсоюзам, а именно они составляют основную профсоюзную массу, трудно и непривычно дистанцироваться от властей, а возможности оказывать влияния на бизнес и администрацию они лишены. Тем не менее опыт отдельных предприятий показывает, что организациям трудящихся удается отстоять собственную автономию и выстроить эффективные отношения с руководством предприятий. Исходя из этих единичных опытов, можно утверждать: сегодня новые подходы к социальной политике в профсоюзном движении чаще всего отрабатываются «снизу», а площадками социального эксперимента становятся отдельные предприятия (корпорации).

Завоевание профсоюзами статуса автономного актора социальной политики требует от них серьезной внутренней работы. Многое будет зависеть и от того, как быстро лица, работающие по найму, начнут осознавать свои коллективные интересы и проявят готовность к их защите. В этом отношении российский опыт вряд ли будет кардинально отличаться от классического опыта западной демократии, когда важным стимулом развития профсоюзных организаций становилась социальная активность.

Посткриминальный бизнес на поле социальной политики: приоритеты и мотивация

Социальная политика посткриминального бизнеса в первую очередь определяется социальным происхождением ее лидеров, традиционными этическими, иногда сентиментальными представлениями о необходимости поддержки слабых.

Однако готовность к реализации социальной политики, по мнению экспертов, не означает, что в отношении лидеров посткриминального бизнеса можно говорить о социальной ответственности, опирающейся на определенные этические основания, которых, по мнению респондентов, у представителей данного бизнеса нет и быть не может. Активность криминального и посткриминального бизнеса на поле СП рассматривается респондентами как попытка заменить функции государства, но делается она исключительно в собственных интересах. Причем чаще всего подобная социальная деятельность носит временный характер и заканчивается тогда, когда интересы меняются: *«С одной стороны, криминал выполняет определенную социальную работу для общества, с другой, криминал подменил собой функцию государства в своих интересах. Но как только у них интерес пропадает, они все бросают, поэтому криминал может выполнять социальную функцию только временно».*

Большинство из респондентов, посчитавших возможным обсуждать эту тему в процессе интервью, выделяют в качестве основных приоритетов во внешней СП вклады в спортивные проекты, организацию спортивных мероприятий, контроль за детскими спортивными школами. Спортивный блок дополняется поддержкой церкви, имиджевыми проектами. В первую очередь они включают в себя поддержку ку слабых: пенсионеров и даже бомжей.

Выбор в качестве приоритетов для бизнеса с криминальным происхождением спорта в его разнообразных формах, помощи церкви, поддержки слабых вполне понятен. Спорт – это воспроизведение себе подобных; помощь слабым хорошо укладывается в менталитет лиц с криминальным прошлым, поскольку для этих людей собирательный образ матери и отца, их повсеместной поддержки «сильными сыновьями» выполняет важную регулятивную функцию в структуре личности.

Эксперты дают неоднозначные оценки внутренней СП, которую посткриминальный бизнес осуществляет на своих предприятиях. Одни специалисты склоняются к позиции, что внутренняя СП на таких предприятиях не отличается от предприятий, где работает «белый бизнес». Именно потому, что топ-менеджмент таких компаний весьма часто не представляет источника происхождения денег, за счет которых существует бизнес. Другие (и их большая часть) считают, что внутренняя социальная политика в таких фирмах или предельно свернута, или, наоборот, носит предельно патерналистский характер «советского образца».

Эксперты описывали практики, которые характеризовались полным отсутствием каких-либо социальных льгот для работников, более того, это даже сопровождалось забастовками, что свидетельствует о том, что готовность к реализации внутрикорпоративной политики остается у этой страты бизнеса относительно низкой. Если есть возможность пожертвовать интересами персонала,

то топ-менеджеры таких предприятий делают это осознанно и последовательно. Но нельзя не признать, что «бесчеловеческий» подход к персоналу и внутрикорпоративной социальной ответственности характерен не для всех представителей подобного бизнеса. Вот как описывает принципы проводимой СП в своих компаниях бывший лидер центровой группировки Александр Вараксин: *«Я не могу себе позволить рыночных отношений в СП, когда работнику даешь деньги и он сам решает все свои проблемы без моей помощи. Время еще не пришло. Мой бизнес очень диверсифицирован, но патерналистские стратегии я осуществляю везде».*

Таким образом, сколь бы широкую социальную деятельность не проводил посткриминальный бизнес, адресуя ее населению и обществу, в основе этой деятельности, чаще всего, будут доминировать скрытые мотивы, хотя нельзя утверждать, что в их поведении полностью отсутствует сентиментальность и желание помочь другим, чтобы лишний раз убедиться в своем могуществе и влиянии. Эксперты интерпретируют особенности внутренней картины мотивации посткриминального бизнеса наличием в ней взаимоисключающих побуждений.

Доминирующим в диспозиции мотивов является такой известный мотив как *«желание легализоваться в обществе».* Этот посыл делает поведение бизнеса с криминальным происхождением ориентированным в сторону общества, заставляет учиться заново азбуке социальных действий: *«Ребятам нужно иметь имидж, делать себя розовыми и пушистыми. Тот же Уралмаш, та же центральная группировка. Они давно не бандиты, а респектабельные бизнесмены, которые занимаются если не «белым», то, по крайней мере, «серым» бизнесом. Но необходимость замазать прошлые грехи остается».*

Стремление к легализации в свою очередь сопровождается желанием забыть о своем происхождении, продемонстрировать окружению, семье, детям свой новый социальный статус. Когда деньги заработаны, этого становится мало. Однако, безусловно, усилия, потраченные на легализацию и вписывание в «социум», не могут идти в разрез с достижениями прагматических целей в бизнесе. Когда они хотят легализоваться, то *«у них работают икурные интересы, потому что они хотят выйти из криминального бизнеса».*

Иногда вложения в социальную политику делаются с одной целью – установить контроль над территорией и людьми, на ней проживающими. Стремясь легализоваться в обществе, эта страта бизнеса явно не забывает о своих прагматических интересах. При этом сфера социальной политики превращается для этого бизнеса в удобный инструмент собственной декларации в обществе и одновременного решения своих прагматических задач. Поэтому явные и скрытые цели при реализации социальных проектов у посткриминала вполне могут не совпадать

На определяющую роль мотива социальной востребованности ради получения социальных дивидендов указывает другой весьма информированный эксперт: *«Любой бизнес хочет получить социальные дивиденды и поддержку. Любой бизнес, даже легальный. Все ориентированы на социальную востребованность. Они, прежде всего, люди, а не роботы, которые хотят признания, внимания, власти в конце концов. Это связано с внутренней мотивацией».*

Важной составляющей в мотивации, по мнению участников опроса, остается **чувство социальной вины**, которое побуждает этих людей к активной дея-

тельности. Однако в данном случае вряд ли стоит переоценивать «повернутость к обществу», даже если она имеет прагматический фундамент хотя бы потому, что исходные ценности, которые ранее регулировали деятельность организованных преступных группировок, совсем к этому не располагают¹.

Одновременно утверждать, что исключительно прагматические мотивы и мотивы легализации составляют костяк внутренней мотивации этих лиц, было бы неправомерно. Известным побудителем социальной поддержки у некоторых криминальных лидеров является, скорее, советское воспитание и ценность «помощи тем, кто работает на тебя», чем стремление получить дивиденды от проводимой социальной политики с общества или власти. Тем более бизнес хорошо осознает, что такая помощь может принести определенную выгоду в условиях жесткой конкуренции. Например, именно так интерпретирует поддержку своих работников бывший лидер центровых Александр Вараксин: *«У меня есть воспитание, идущее из прошлого. Я не истрочу на ужин больше 100 долларов, но лучше окажу поддержку своим работникам. У молодых предпринимателей этого нет. Сменится поколение, закончится патерналистская политика предпринимателя. Но пока без нее не обойтись. Если сотрудникам, работающим в моем ресторане, предложат более высокую зарплату, они уйдут к конкуренту. Они не патриоты моего ресторана. И так во всем бизнесе»*.

Анализируя последствия занятия СП этой страты бизнеса, некоторые эксперты фиксируют непоследовательность и низкую результативность такого участия хотя бы потому, что эти люди не являются надежными партнерами в реализации СП и характеризуются низким уровнем доверия по отношению друг к другу и населению.

Таким образом, предпринятый анализ вскрывает достаточно неоднозначный по своей структуре комплекс мотивации, состоящий как бы из противоречащих друг другу элементов, тем не менее они слиты в единое целое. Отличительной чертой данной мотивации является сложная соподчиненность присутствующих в ней мотивов, их тесная связь между собой, несмотря на их изначально полярный характер. Определенные доминантные позиции в этом мотивационном комплексе, по оценкам экспертов, могут занимать чувство вины и ценность силы, связанные, прежде всего, с желанием контролировать экономическую и социальную ситуацию. Фактически позволительно предположить, что посткриминальный бизнес не доверяет обществу, но одновременно именно от этого общества хочет получить социальную защиту своего бизнеса, восстановить социальные потери, связанные с криминальным происхождением. Не отрицается у этих групп и наличие матери-

¹ Так, Вадим Волков, который специально занимался изучением образцов нормативной культуры членов ОПГ, убедительно показал в своей работе, что набор заданных культурных смыслов и норм придает действиям этих людей легко узнаваемый характер. По результатам его исследования можно сделать вывод о том, что структура социального действия этих групп находится в соответствии с внутренней иерархией, личными мотивами и функциями, которые выполняет данный социальный институт. Ценности и нормы способствуют поддержанию определенного уровня интеграции данного сообщества и его воспроизводства. Социализация многих членов ОПГ, источником которой была длительная карьера, связанная с силовыми видами спорта, предопределила их последующую склонность к принятию ценности агрессии и риска. Отсюда автор выводит в качестве доминантных у данной группы высокую ценность силы, риска и низкую ценность жизни на фоне силовой принципиальности [Волков 2005, с.195-200].

альной мотивации, но это именно то, что сближает их с представителями некриминального бизнеса.

Исследование позволяет говорить о том, что приобретенный посткриминальным бизнесом социальный опыт сформировал и закрепил у них отношение к социальной политике как инструменту, позволяющему решать все остальные задачи, включая задачи борьбы с конкурентами. Одновременно посткриминальный бизнес, как бы он ни нуждался в СП для реализации своих целей, никогда не сможет стать системным актором СП. И объяснение этому весьма простое – посткриминальный бизнес постоянно находится на распутье: он способен жить одновременно по законам цивилизованного рынка и по законам рынка криминального. Наличие двух полярных систем ценностей усложняет прогноз будущего поведения, и эта неопределенность обуславливает высокий уровень недоверия к подобному бизнесу на поле СП, хотя иногда он действует социально активно, проявляя, может быть, даже большую социальную активность, чем все остальные.

Возникает вопрос, является ли участие посткриминального бизнеса в политике приемлемым для российского общества? Как следует относиться к тому, что посткриминальный бизнес известным образом позиционирует себя на поле СП? Здесь не может быть однозначного ответа. Если это делается лишь с целью установления легитимных отношений с властью, достижения скрытых прагматических целей, удовлетворения политических амбиций, то такая СП не даст желаемого общественного результата, но будет являться инструментом легализации такого бизнеса в обществе. Не слишком ли дешево посткриминальный бизнес хочет купить социальную индульгенцию у своего народа?

Стратегии реформирования социальной сферы в оценках экспертов

Материалы исследования позволяют выделить несколько стратегий реформирования социальной сферы, которые предлагают эксперты. Среди них: *стратегия трехстороннего компромисса*, *стратегия разнотемпового развития*, *стратегия опоры на «точки роста»*.

Стратегия трехстороннего компромисса предполагает выработку СП, основанную 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 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 [Тихонова (2) 2006].

Влиятельным актором СП в соответствии с этой логикой должны стать некоммерческие организации, за которыми закрепляется контроль за социальной по-

литикой. 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» [Зубаревич 2008]. Кроме этого, любая попытка выработать консенсусное решение требует дополнительных ресурсов и времени. *«Но если мы не будем двигаться по этому пути, – считает С.В. Шишкин, – то трудно вообще сказать, какие другие механизмы у нас окажутся работающими»* [Шишкин 2008].

Стратегия разнотемпового 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 областях, 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»* [Шишкин 2008]. Чаще всего в этой связи упоминаются здравоохранение и высшее образование, сферы, которые быстрее других приспособились к новым рыночным условиям, хотя нередко это происходило за счет снижения качества услуг [Россия регионов 2005].

Есть точка зрения, что начинать реформы следовало бы в наиболее прозрачных секторах социальной сферы, где сформировались группы интересов и лица, их отстаивающие; и где процесс реформирования может быть проконтролирован. Параллельно с реформами в ряде секторов, считает Л.Н. 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) [Овчарова 2008].

Реализация сценария разнотемпового 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.

Стратегия разнотемпового развития, как и стратегия трехстороннего компромисса, – это длительный эволюционный путь, на ее реализацию может уйти от 15 до 20 лет, в течение которых новые и старые институты и практики будут сосуществовать. Главным условием ее осуществления 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 [Тихонова (1) 2006; Шишкин 2008].

Ограничениями на пути реализации этой стратегии остаются российское «неуважение к собственным институтам» и неумение российских элит действовать в эволюционной, а не революционной логике [Зубаревич 2008].

Стратегия опоры на «точки роста» основывается на мысли, что дополнительные средства должны направляться на поддержку наиболее перспективных социальных практик и социальных направлений, где возможен быстрый прорыв. Она базируется 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 90-е гг. [Латина 2005], другие считают наиболее востребованными в масштабах страны «татарстанскую» и «московскую» модели СП, в которых инвестиции в социальную политику сосуществуют с социальной помощью «по заслугам» [Тихонова (1) 2006].

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, основанной на опыте территорий, России не пришлось бы пользоваться западными моделями, поскольку она «наработала» бы собственные»*, – убеждена Н.В. Зубаревич [Зубаревич 2008].

Учитывая многообразие региональных практик, аналитики утверждают: в России возможен коридор, в рамках которого должны укладываться различные региональные СП. Но федеральная власть неверно *«задает» этот коридор, в результате чего «адекватно выстроенные региональные модели рушатся»* [Тихонова (2) 2006].

Оптимальным, по оценкам экспертов, является гибкий механизм реформирования социальной сферы, при котором федеральная власть формулирует сценарные варианты (их должно быть несколько), которые учитывают особенности социально-экономического развития регионов, тип занятости, перспективы регионального развития. 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 этот сценарий представляется оптимальным. Социальный эффект отдельных практик сложно оценить, а *опора на «точки роста» будет еще больше дифференцировать социальное пространство и препятствовать созданию «общей среды»*, – считает сотрудник ИМЭПИ РАН Т. Чубарова [Чубарова 2007]. Обращаясь к историческому опыту и практике борьбы трудящихся за свои права на Западе, аналитик делает вывод, что иного пути достижения социальной справедливости в обществе не существует: *«без борьбы ничего не решается»* [Чубарова 2007]. Препятствиями на пути реализации этого сценария становятся слабая структурированность гражданского общества в России, индивидуалистическое сознание россиян, низкий протестный потенциал.

Заключение

Проведенное исследование позволяет констатировать неоспоримый процесс, характерный для современной России – сегодня субъектное поле региональной социальной политики развивается под излишним контролем федеральной власти. Это приводит к тому, что регионы все в большей мере становятся лишь проводниками выработанной сверху политики, отказываясь от собственных инициативных шагов в социальной сфере.

Как следствие, все исследованные акторы СП в регионах имеют низкий уровень мотивации к реформированию социальной сферы, который с большой долей вероятности повысить будет довольно сложно, если не поменять правила взаимодействия между центром и регионами на поле СП. До тех пор, пока любая активность в регионах, в том числе и в социальной сфере, будет согласовываться с Кремлем, модернизационный прорыв на поле СП будет невозможен. Изменений не будет также и потому, что благодаря политике фаворитизма Кремля в привилегированном положении находятся те регионы, которые научились получать выгоды от централизации и «встраиваться» в перераспределительный процесс, а совсем не те, кто стремится хоть что-то изменить. Это снижает готовность региональных элит к реформированию, так как рисков в этой ситуации оказывается больше, чем выгод.

Несмотря на это, регионы остаются площадкой, на которой в перспективе могут «прорасти» новые социальные практики. Это станет возможным только при условии, что давление центра на регионы не будет излишне жестким.

Литература

- Аврамова Е.М.* (2006) О пространстве возможностей реформирования социальной сферы // *Общественные науки и современность*. № 3.
- Акопян А.С.* (2006) Якобсон не сдастся // *Общественные науки и современность*. № 5.
- Антропов В.В.* (2005) Модели социальной защиты в странах ЕС // *Мировая экономика и международные отношения*. № 11.
- Виноградова Е.В.* (2004) Социальная политика: исторический, теоретический и практический аспекты // *Экономические и социальные проблемы России: Социальная политика и социальные реформы в России (2000–2003 гг.)*. М.: ИНИОН РАН.
- Волков В.В.* (2005) Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: ИД ГУ-ВШЭ.
- Гонтмахер Е.Ш.* (1) (2000) Общественный договор как основа оптимальной социальной политики // *Социально-экономические проблемы переходного общества: Из практики стран СНГ*. М.: Наука.
- Гонтмахер Е.Ш.* (2) (2000) Социальная политика: Уроки 90-х. М.: Гелиос – АРВ.
- Деягин М.Г.* (2005) Россия после Путина. Неизбежна ли в России «оранжевая революция»? М.: Вече.
- Зубаревич Н.В.* (2003) Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС.
- Зубаревич Н.В.* (2008) Интервью.

- Зубаревич Н.В. (2010) Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: НИСП.
- Зудин А.Ю. (1997) Бизнес и политика в президентской компании 1996 г. // Pro et Contra. № 1.
- Зудин А.Ю. (2001) Неокорпоративизм в России (Государство и бизнес при Владимире Путине) // Pro et Contra. № 4.
- Козина И. (2008) Интервью.
- Крыштановская О.В. (2005) Анатомия российской элиты. М.: Захаров.
- Лапина Н.Ю. (1998) Бизнес и политика в современной России. М.: ИНИОН РАН.
- Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. (2004) Путинские реформы и потенциал влияния региональных элит / Аналитический доклад. М.: Институт социологии РАН.
- Львов Д.С. (2004) Нравственная экономика // Свободная мысль. № 9.
- Овчарова Л. (2008) Интервью, август.
- Ослунд А. (1994) Шоковая терапия в Восточной Европе и России. М.: Республика.
- Паппэ Я. (2008) Интервью.
- Перегудов С.П. (2006) Социальная ответственность бизнеса и благотворительность. М., (рукопись).
- Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? (2005). М.: Поматур.
- Тарасов С.Г. (2003) Особенности межбюджетных отношений в современной России // Человеческие ресурсы региона и корпоративная политика. Норильск.
- Тихонова Н.Е. (1) (2006). Интервью.
- Тихонова Н.Е. (2) (2006) Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. № 3.
- Федеральный закон 122 ФЗ (2004) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 35. 30 августа. М.
- Федеральный закон (2006) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий // Собрание законодательства Российской Федерации. № 1. 2 января. М.
- Шишкин С.В. (2006) Можно ли реформировать российское здравоохранение? // www.polit.ru/lectures/2006/06/29/shishkin.html
- Шишкин С.В. (2008) Интервью.
- Шкаратан О.И. (отв. ред.) (2003) Государственная социальная политика и стратегия выживания домохозяйств. М.: ГУ ВШЭ.
- Шкаратан О.И. (2006) Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // Общественные науки и современность. № 4.
- Шмаров А., Бочков П., Лукаш С. (2005) Псылаю тебе девку, позаботься о ребенке // Эксперт. № 10.
- Чирикова А.Е., Лапина Н.Ю. (2002) Регионы-лидеры: экономика и политическая динамика. М.: ИСРАН.
- Чирикова А.Е. (2010) Региональные элиты России. М.: Аспект-Пресс.
- Чубарова Т. (2007) Интервью.
- Якобсон Л.И. (2006) Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. № 2.
- Esping-Andersen G. (1999) Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne. P.: PUF.