

Возможно ли сегодня продолжение социальных реформ?¹

А.Е. ЧИРИКОВА

Основной сюжет размышлений: как региональные элиты воспринимают ограничения, связанные с дальнейшим проведением социальных реформ? как бы им хотелось изменить действия центра? можно ли оценивать социальную сферу исходя из принципа эффективности? какую роль в социальном реформировании элиты отводят населению и собираются ли они изменять социальную политику в соответствии с ожиданиями населения? Предлагаемый анализ строится на материалах исследования, проведенного в пяти российских регионах в 2006 г. Метод исследования — глубинные интервью с представителями региональной элиты, отвечающими за реализацию социальной политики в своих регионах, и региональными экспертами.

Социальная политика в современной России: динамика перемен путинского времени

Перераспределение полномочий в социальной сфере между уровнями власти, монетизация льгот и начавшаяся реализация национальных проектов актуализировали научную и экспертную дискуссию о содержании и возможных направлениях реформирования социальной сферы в России.

Определяя основные черты современной российской социальной политики, российские эксперты единодушно сходятся во мнении, что для современной социальной политики характерно отсутствие целостной стратегии (М. Горшков, Н. Тихонова, Л. Овчарова и др.). На общую 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, гарантирующих социальную стабильность [Виноградова 2004, с. 27], в слабой концептуальной обеспеченности социальной политики, в результате чего

¹ Настоящее исследование проведено в Институте социологии РАН в 2006 г. при финансовой поддержке Московского филиала Фонда Эберта. Руководитель исследования — член-корреспондент РАН М.К. Горшков, ответственный исполнитель — доктор социологических наук А.Е. Чирикова, участник исследования — доктор политических наук Н.Ю. Лапина. Научный консультант исследования — доктор Матиас Бубе, руководитель Московского филиала Фонда Эберта.

Россия от одних социально-политических мифов переходит к другим [Осинов, Лексин 2001].

Отсутствие эффективных действий в социальной сфере аналитики объясняют ресурсными ограничениями [Львов 2004; Шкаратан 2006]; несовершенством экономических и политических институтов и неготовностью власти «к их радикальному переустройству» [Якобсон 2006, с. 54]; разрывом между интенциями властей и ожиданиями населения («государство и население говорят на разных языках» [Тихонова 2006а, с. 17]; зависимостью социальной политики от политических интересов и избирательных циклов («в ближайшие два года будут увеличиваться средства, которые закачиваются в социальную политику, но эффекта от этого не будет» [Тихонова 2006б]); несовершенством законодательства в социальной сфере, позволяющим «широко» трактовать реформы [Овчарова 2006].

В современной России сформировался новый компромисс власти и общества. Его результатом является «модель выживания», позволяющая населению адаптироваться к меняющимся условиям существования с помощью не всегда законных методов, на что власть закрывает глаза [Государственная социальная политика... 2004]. 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 правами², с точки зрения других, – усилив роль государства в социальной сфере [Львов 2004].

Социальная реформа в том виде, в котором она предложена властью, замыкается на следующих 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, «социальная политика не реализует тех функций, которые она должна выполнять в обществах современного типа, а поступает как в XVIII в., занимаясь содержанием богаделен» [Тихонова 2006б].

Социальные реформы мыслились властью как путь «выравнивания» социального пространства и сглаживания региональных различий. Однако, как свидетельствуют эмпирические исследования, полученный эффект оказался прямо противоположным. Монетизация льгот увеличила различия в доходах населения в «богатых» и «бедных» регионах, спровоцировала рост межрегионального неравенства в области проведения социальной политики, так как в связи с реформой на «бедные» регионы были возложены непосильные социальные обязательства [Россия регионов... 2005, с. 59]. Незнание реформаторами логики функционирования

² Механизмами новой социальной политики мог бы стать «выкуп» властью, с одной стороны, части социальных обязательств у населения, а с другой, – права брать неформальные платежи у представителей профессиональных корпораций (врачей, учителей и т. д.), а также легализация государственно-частного сектора социальных услуг [Якобсон 2006, с. 64–65; Шишкин 2006а].

российского социального пространства становится мощнейшим тормозом на пути преобразований.

Централизаторская политика федеральных властей вступает в противоречие с региональным многообразием и в этом смысле «становится тупиковой» [Дробижева, Чирикова 2006]. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они вынуждены работать в «адаптационном режиме», приспособляясь к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает «региональное дробление» [Россия регионов... 2005, с. 59]. Политика, параметры которой задаются «из центра», не учитывает имеющийся региональный опыт. По разным оценкам, в России насчитывается от пятнадцати до двадцати пяти субъектов Федерации, которые уже в 1990-е годы приступили к реформированию социальной сферы [Шишкин 2006а; Россия регионов... 2005]. «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 [Овчарова 2006].

Взгляд на социальное развитие через призму отношений между центром и регионами позволяет сделать вывод, что социальные реформы в среднесрочной перспективе будут эволюционировать в зависимости от вектора этих отношений.

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 [Ланина, Чирикова 2006].

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» аналитиков³.

Бюрократия – не единственное препятствие на пути реформ. В их осуществлении не заинтересованы работники социальной сферы и часть, преимущественно состоятельная, населения России. Размышляя об «институциональных ловушках», директор научных программ НИСП С. 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 2006а]. Противодействие реформам со стороны профессиональных корпораций на протяжении последнего десятилетия было столь велико, что до 2004 г. им удавалось блокировать все попытки преобразований.

³ Последняя проблема отчасти решается с появлением в России аналитических центров, занимающихся разработкой социальной проблематики и способных выполнять функцию независимой экспертизы (Независимый институт социальной политики, Государственный университет – Высшая школа экономики, Институт экономики города, Институт социологии РАН и др.).

Перечисленные проблемы со всей очевидностью обнажают главные вопросы: являются ли национальные проекты полноценной заменой социальных реформ? следует ли продолжать движение по пути глубоких структурных реформ? как подобное движение видится самим региональным элитам? моральные или прагматические принципы лежат в основе выбора того или иного пути?

Ответы на поставленные вопросы мы попытались найти в ходе социологического опроса, проведенного методом глубинного интервью в пяти российских регионах. Всего было проведено около 110 интервью с представителями власти, бизнеса, региональными экспертами.

Последующий анализ материалов интервью позволил убедиться в том, что у региональных элит существуют свои ответы на поставленные вопросы и не считаться с их оценками не только не дальновидно, но и не рационально.

Остановимся более подробно на изложении основных результатов исследования и следующих из него выводов.

Социальные реформы: продолжение следует?

Реализация в общероссийском масштабе национальных проектов фактически затормозила на сегодняшний день глубокую структурную перестройку в социальной сфере. Правительство РФ, столкнувшись с реакцией неприятия населением монетизации льгот, решило не форсировать проведение социальных реформ, полагая, что за их продолжение может быть заплачена слишком высокая цена — потеря социальной стабильности. В настоящее время процесс социального реформирования идет в регионах «по желанию», так как изменения, заложенные в социальных реформах, озвучивались намного раньше и были приняты к реализации в некоторых регионах, которые видели в этом для себя смысл.

Национальные проекты позволили поддержать наиболее проблемные области социальной сферы. Однако по-прежнему неясно, что делать со структурными реформами, следует ли их продолжать или национальные проекты сегодня позволяют решать круг наиболее трудных проблем, существующих в социальной политике? Что означает для региональных элит отказ от продолжения социальных реформ по приказу «сверху»? Могут ли подобные шаги приостановить уже начавшиеся преобразования в социальной сфере?

Материалы проведенного исследования позволяют говорить о том, что сторонников продолжения реформ в регионах оказалось значительно больше, чем можно было предположить. Фактически около 2/3 опрошенных нами респондентов настаивают на целесообразности продолжения социальных реформ, которые должны прийти на смену национальным проектам: *«Национальные проекты будут продолжены, но это не отменяет реформирования. Сейчас государством фактически только определяются приоритетные направления. Поэтому я думаю, что структурные реформы придут на смену национальным проектам. Сейчас надо просто элементарно поддержать социальные отрасли. Вливания в медицину и образование дадут свои результаты. Тогда можно будет продолжить реформы. Это следует обязательно сделать»*, — считает вице-губернатор Пензенской области Е. Столярова.

Мотивация продолжения реформ в оценках элит формулируется просто: *«Я думаю, что тактически верно начинать с национальных проектов, потому что общество должно быть подготовлено к реформам, и национальные проекты дают возможность их проводить. Но этого мало. Надо делать следующий шаг. Уже сейчас люди спрашивают: “А что дальше?”. Нельзя взять и остановиться на полпути, когда многое сделано для того, чтобы процесс пошел. Мы сформировали у работников установку на изменения, — иначе зачем было вкладывать деньги? За прошлые заслуги?»*

Согласие на продолжение реформ со стороны элит нельзя назвать безусловным. Участники исследования формулируют достаточно широкий перечень ограничений для их продолжения. Одно из основных требований со стороны элит — отказ от технологии «кавалерийской атаки». Но это не единственное условие для продолжения реформирования. Не менее важным, по мнению элит, является умение федеральной власти действовать как стратегический партнер, отказавшись от иерархического подхода при разворачивании реформ в регионах. Кроме того, государство должно действовать системно и выработать критерии результативности реформ. Необходимо научиться оценивать ситуацию в регионах комплексно, искать и находить новые технологии реформирования, адекватные времени и ситуации: *«Можно продолжать проведение социальных реформ, но только тогда, когда власть научится увязывать все в единое целое. Сегодня нам нужны новые технологии. Чего мы ждем? Мы должны дать стране возможность подняться».*

Противники продолжения социальных реформ, которые в основном сосредоточены в сфере образования, являются не идеологическими оппонентами, а, скорее, представляют тех, кто не верит в то, что реформа, предложенная центром, сможет учесть специфику отраслей или территорий, а следовательно, создаст такое количество управленческих проблем, с которым руководителям социальной сферы на местах будет трудно справиться. Региональные элиты хорошо понимают, что социальные реформы могут повысить уровень напряженности в обществе, но откладывать реформы тоже нельзя: *«Социальные реформы не проводить нельзя. Но надо делать масштабную перестройку, касающуюся многих сторон жизни общества. Как на это решиться? Трудно, но необходимо. Все понимают, что социальные реформы — это самый болезненный узел. Это может привести к обострению проблем, но и не проводить их нельзя, надо решаться».*

Сторонники реформ убеждены: национальные проекты — первый и необходимый шаг поддержки социальной сферы, но его явно недостаточно, поскольку предполагается лишь тактическое решение проблем вместо стратегического и системного. Национальные проекты нацелены на получение краткосрочных результатов, в то время как социальная сфера нуждается сегодня в долгосрочных стратегиях как никакая другая. Денежного ресурса национальных проектов недостаточно для проведения системных преобразований: *«Структурные реформы возможны в любых условиях. При недостатке денег и при их избытке. Структурная перестройка все равно позволяет двигаться вперед. Она позволяет совершенствовать системную ситуацию. Но системные изменения не произойдут, если мы будем задействовать только один ресурс — деньги. Здесь должны быть привлечены комплексные ресурсы. В национальных проектах такого подхода не просматривается. Поэтому это*

несистемное решение, и оно может дать весьма ограниченный результат», – считает одна из участниц исследования.

Размышляя о целесообразности социального реформирования сегодня, региональные элиты убеждены, что эффективность социальной сферы в значительной степени зависит от экономического потенциала, именно поэтому реформирование социальной отрасли, учитывая цены на нефть, вполне может быть начато сегодня, в условиях благоприятной экономической ситуации.

Оценивая целесообразность/нецелесообразность продолжения реформ, представители элит в первую очередь рассматривают этот процесс применительно к двум социальным сферам: здравоохранению и образованию.

Продолжение структурных реформ в здравоохранении представители элит и эксперты видят в дальнейшей реструктуризации стационаров, переходе к финансированию учреждений по пролеченному случаю, сокращении времени пребывания больного в стационаре, в развитии амбулаторно-поликлинической сети как менее затратной системы лечения больного, оптимизации бюджетного финансирования и др.

Некоторые респонденты подчеркивают в своих оценках, что систему реформирования социальной сферы необходимо создавать более энергично, так как сегодня она не отвечает требованиям времени, функционируя по принципам советского периода, в то время как другие сферы экономики претерпели существенные изменения и сделали серьезный шаг в сторону развития рыночных отношений: *«Мы имели когда-то лучшую систему здравоохранения в мире. Она была основана на диспансеризации, на профилактике и др. Была сильная стационарная помощь. У людей был крайне низкий материальный уровень. Они не могли приобретать лекарства, поэтому больных надо было госпитализировать. Среднее пребывание на койке составляло более 14 дней. Сегодня, когда мы научились считать, – это безобразие. Это дорого и неэффективно. Нет в этом необходимости»*, – считает Э. Шереметьева, глава муниципального образования Угличского района, в прошлом главный врач крупнейшего больничного комплекса.

Согласно полученным со стороны элит оценкам, во всех исследованных регионах, несмотря на непопулярность в среде медперсонала идеи сокращения стационарной сети и замены ее на поликлиническую помощь, процесс реструктуризации сети идет и уже можно говорить о некоторых позитивных результатах.

Наиболее оправданна оптимизация сети районных и сельских больниц, где в первую очередь следует развивать сестринские отделения, так как именно эти больницы выполняют не только врачебные, но и социальные функции.

Однако это не означает сокращения высокотехнологичной помощи. По мнению специалистов, спектр медицинских услуг достаточно широк, поэтому их стоимость может варьироваться для больных разных категорий.

Часть затрат на осуществление социальных функций больниц могли бы взять на себя церковь и бизнес, но эксперты признают – участие в этом процессе государства более желательно, потому что только бюджет сделает такой институт помощи пожилым людям устойчивым и стабильным.

Тем не менее часть управленцев демонстрируют убежденность в том, что сокращение времени пребывания больного в стационаре может негативно сказаться

на качестве лечения больных, поскольку подобная система дает хорошие результаты только в том случае, если существуют четкие алгоритмы лечения больных, которые в России пока отсутствуют.

Управленцы, отвечающие за процесс сокращения койкомест в регионах, в целом отмечают позитивность происходящих процессов в области перестройки системы здравоохранения с целью повышения эффективности ее работы. Наиболее важно то, что региональные управленцы, спустя 3–4 года после того, как эти идеи были озвучены, не воспринимают их негативно и уже научились двигаться в направлении реструктуризации, хотя еще совсем недавно это казалось невозможным.

Определенные успехи в продвижении реструктуризации региональные управленцы объясняют «вертикалью власти», благодаря построению которой появилась возможность спрашивать с главных врачей более строго за эффективность деятельности лечебных учреждений. Наиболее подчиняемы и управляемы главные врачи в дотационных и небольших по размеру регионах, где выживание медицинских учреждений напрямую зависит от умения главврачей подчиняться «сигналам сверху».

Однако не все направления реформирования сферы здравоохранения получают позитивную оценку тех, кто знает систему здравоохранения изнутри.

Наиболее существенное сопротивление реформам демонстрируют не только те, кто боится потерять место в результате преобразований, но и управленцы, которые в процессе реформирования могут лишиться возможности управленческого маневра, без которого функционирование учреждений социальной сферы просто невозможно, если не будут изменены объемы и принципы финансирования стационаров: *«Как стратег я за реформы. Ресурсоемкие процессы надо удешевлять. Но если я пересяду в кабинет главного врача, тогда я буду думать иначе. Мы обманываем сами себя. Мы тратим деньги на экстренного больного за счет того, что не лечим других. Мы закрываем на это глаза, потому что у нас нет денег. На деле не существует в здравоохранении адекватной оценки фактических затрат. Поэтому главные врачи держатся за койкоместа и не дают их сокращать»*, — убежден Ю. Алпатов, заместитель председателя Пензенской городской думы, проработавший 16 лет главным врачом крупнейшей городской больницы в Пензе.

Часть главных врачей объясняют нецелесообразность сокращения койкомест в стационарах другой причиной — отсутствием профилактической работы, низким уровнем самосохранительного поведения россиян.

Некоторые из респондентов подчеркивают в своих интервью, что при реформировании здравоохранения не может быть унифицированных рецептов, процесс изменения функций лечебных учреждений должен сопровождаться тщательным анализом ситуации на местах.

В целом проведенное исследование позволяет говорить о том, что потенциал сопротивления социальным реформам существует, но он не столь выражен, как привыкли думать и рассуждать в Москве. В некоторых случаях опасения вполне оправданны, так как сферы образования и здравоохранения достаточно инертны, и заняты в них профессионалы, избегающие риска, что следует из анализа их поведения на рынке труда: *«Структурные реформы в здравоохранении подразумевают со-*

кращение врачебного персонала. Медсестры еще могут найти другую работу. У врача возникнет дилемма — либо расти на своем месте, либо искать “левый доход” в частной структуре. Например, торговать лекарствами, заняться массажем или чем-то другим. Все равно произойдет раскол, будет мощный конфликт, никто не хочет оценивать себя адекватно. Это социальная проблема», — считает Н. Антипова, заместитель Департамента здравоохранения Администрации Ярославской области.

Наиболее осторожно региональные элиты предлагают подходить к реформам в сфере образования, особенно если речь идет о сокращении малокомплектных школ и подушевого финансирования, когда «деньги следуют за учеником».

Опасения элит небезосновательны. Нельзя ко всем регионам подходить с одинаковыми мерками, без учета специфики каждого. На реформировании образования это видно наиболее отчетливо. Например, в Ярославской области подушевое финансирование, приведшее к сокращению малокомплектных школ, дало весьма позитивные результаты, которыми довольны и чиновники, и учителя, и родители. Введение школьных автобусов позволило закрыть малокомплектные школы и перевести учеников в хорошо оснащенные школы с высоким уровнем преподавания. Система образования от этого только выиграла.

В Пензенской области, где из 700 школ около 500 можно отнести к малокомплектным, подобное сокращение способно вызвать волну протеста среди населения и повысить уровень социальной напряженности. Основными причинами, порождающими такую ситуацию, являются инерция родителей и страх учителей лишиться места работы в условиях, когда невозможно найти ему замену. Немаловажную роль играет способность региона взять на себя часть расходов по реформированию, поскольку собственных средств у регионов-реципиентов не всегда достаточно.

Именно поэтому руководители области, отвечающие за социальную сферу, предпочитают не делать поспешных шагов и призывают других исходить из тех конкретных условий, которые сложились в том или ином регионе: *«Если мы сегодня в деревне построили дороги, провели газ, воду, построили школы, то зачем их закрывать? Тем более, что при работе с меньшим количеством учеников результаты обучения и воспитания получаются лучшими. Какой может быть уровень образования в школах, где в классах по 40 человек? Из сельских школ больше выходит талантливых ребятшек, потому что они не избалованы», —* считает заместитель председателя правительства Пензенской области А. Пашков.

Министр образования и науки правительства Пензенской области Ю. Скачков приводит свои аргументы в защиту малокомплектных школ: *«Если идти по пути закрытия малокомплектных школ, тогда в районе должна остаться одна школа. Но я сегодня к такому радикальному решению просто не готов. Последствия здесь очевидны — высокая социальная напряженность в учительской среде... Представьте 17 тыс. педагогов, из них 10 тыс. останутся в школе, а 7 пойдут по миру. Этого нельзя допустить, это жестоко».*

Но не только дестабилизация учительского корпуса останавливает пензенскую власть. Не менее важным аргументом является непредсказуемость развития ситуации в будущем: *«Непонятно, что мы получим через 10 лет, —* продолжает министр. *— С детскими садами мы это уже проходили. У нас сегодня огромная очередь в детские сады, а мы их 10 лет назад закрывали».*

В качестве приемлемого варианта пензенские управленцы предлагают отойти от идеи создания крупных школьных центров и ввести соответствующие корректирующие коэффициенты, которые позволят вывести малокомплектные школы из нормативного финансирования.

Но это не означает, что пензенцы сторонятся любых изменений в сфере образования. Начиная с 2003 г., совместно с Институтом экономики города, Пензенская область рассчитывает субвенции муниципальным образованиям на основе подушевого нормативного финансирования. В 2007 г. планируется довести субвенции до уровня школ. Подобная схема обрабатывается также для ПТУ.

Готовность врачей и учителей разных регионов к структурным преобразованиям неодинакова. Регионы с традиционалистской ориентацией, куда может быть отнесена Пензенская область, оценивают готовность учителей и врачей к радикальным переменам не столь высоко: *«Системы образования и здравоохранения области сегодня нуждаются в реструктуризации, но люди к ней пока не готовы. Это самая тяжелая работа. Люди должны втянуться в реформы, иначе ничего не получится. Поэтому их не следует делать быстро»*, — убеждена Е. Столярова, вице-губернатор Пензенской области.

Представители элит и эксперты Ярославской области, которая в общероссийском масштабе имеет имидж региона, открытого для экспериментов, оценивают готовность социальных институтов к реформам не столь высоко, как можно было бы ожидать, объясняя это общей социально-психологической инертностью врачей и педагогов, имеющих ярко выраженные стереотипы нерыночного поведения.

Но все же следует признать, что в Ярославской области учителя и врачи более приучены к переменам, поэтому в этой области реформы могут проходить более безболезненно, чем в любом другом регионе.

Весьма разумной для представителей элит является стратегия запуска социальных реформ на фоне реализации национальных проектов, для начала — в пилотном режиме. Это обеспечит плавный характер проводимых реформ, подготовит регионы к их реализации. Пилотный режим позволит оценить действенность новых правил и схем, а конкретные исполнители смогут увидеть преимущества и недостатки социального реформирования.

Наиболее дискуссионной в оценках элит является предполагаемая новая технология расчета бюджета социальной сферы в регионах, получившая название «бюджетирование по результату». Цель предлагаемой системы — достижение эффективности расходования бюджетных средств. Именно поэтому в данном варианте предлагается рассчитывать объемы бюджетных средств не по сметному принципу, а исходя из результативности деятельности социальных отраслей.

Несмотря на то что все представители элит осознают целесообразность введения такой системы, в большинстве своем они уверены, что на практике она не даст ожидаемых результатов. Скептики убеждены, что результативность бюджетной услуги пока невозможно оценить адекватно ни в сфере образования, ни в сфере здравоохранения. Они опасаются, что полученные на бумаге результаты не будут иметь ничего общего с реальными социальными процессами.

Для подобных опасений, безусловно, существуют основания. Именно поэтому в следующем разделе будет проведен анализ эксперимента «бюджетирование по результату», который в настоящее время осуществляется в Пермском крае.

Итак, анализ оценок региональных элит возможности продолжения социальных реформ в России говорит о сформировавшемся в регионах потенциале для их дальнейшего развития. Это относится и к низкоресурсным, и к высокоресурсным регионам. Основное требование региональных элит – не делать это в «пожарном порядке», максимально учитывать «сигналы снизу», отказаться от приказной риторики во взаимодействии между центром и регионами. Принцип коллегиальности в выборе стратегии проведения реформ позволит избежать многих ошибок реформирования. Однако не следует думать, что можно вовсе обойтись без них, но это не повод для того, чтобы не двигаться дальше.

Пермский феномен: эксперимент «Бюджетирование по результату» в оценках региональных элит

Пермский край является регионом, который взял на себя ответственность участвовать в эксперименте Министерства финансов РФ, получившем название «Бюджетирование по результату». Суть эксперимента заключается в рационализации расходов на социальную сферу. В рамках данного эксперимента объем начисления бюджетных средств ставится в зависимость от эффективности работы отраслей социальной сферы в регионе.

Решение губернатора принять участие в эксперименте, предполагающем серьезную перестройку деятельности социальных отраслей региона, прежде всего образования и здравоохранения, не может не вызвать вопросы: как намерение кардинально перестроить принципы финансирования данных отраслей воспринимается элитами региона? как на это реагируют члены команды, законодательная власть, муниципальные руководители? Ведь не секрет, что чиновники достаточно настороженно относятся к любым новшествам, предпочитая стабильность и устойчивость правил игры. М. Решетников, один из молодых членов команды, занимающийся стратегией развития региона, не скрывает, что разрыв между губернатором и элитами существует, но при этом наблюдается тенденция к взаимному сближению. Однако данные исследования позволяют говорить о том, что оценки различными группами элит проводимых изменений весьма неоднозначны.

Идею жестких либеральных реформ разделяют далеко не все представители областной администрации, так что говорить о том, что процесс реформирования идет легко и гладко вряд ли возможно. Большинство представителей властных структур сходятся во мнении: *«Провозглашаемая модель будет воплощена в жизнь в любом случае. Чиркунов будет эту позицию отстаивать и не позволит действовать по-другому никому из команды... Ему хватит для этого ресурсов влияния»*, – считает один из членов команды губернатора.

Анализируя возможность или невозможность либеральных преобразований, некоторые из респондентов признают, что губернатор намерен в социальном реформировании пойти дальше федерального центра, который проявляет непоследовательность в проводимых преобразованиях: *«Центр ведет себя удивительно не-*

последовательно. Некоторые лозунги и начинания в деле повышения эффективности расходования средств в социальной сфере вдруг начинают подменяться примитивной раздачей денег в целях ликвидации протестных настроений. Получается, что хотели вроде бы экономить, а потом, почувствовав политические риски, просто откупились, чтобы удержаться в своих креслах. Но такие откаты только затягивают агонию. У нас в этом смысле миндальничать губернатор не позволит», — убежден П. Блусь, начальник Контрольно-аналитического управления Департамента развития человеческого потенциала Администрации Пермского края.

Непонимание, демонстрируемое элитами, по мнению некоторых экспертов, не поддается рациональной интерпретации, тем не менее оно существует вопреки тому, что каждый из действующих игроков получает в складывающейся ситуации определенные преимущества.

Некоторые эксперты полагают, что причина подобного отторжения кроется в жесткости и технократичности способов реализации пермской модели: *«Предлагаемые принципы не понимаются и не воспринимаются элитами. Несмотря на то что группы неоднородны, в них должны быть отдельные индивиды, которые должны это понимать, воспринимать и даже переносить на себя. Но этого, на удивление, не происходит. Чиркунов внедряет в жизнь жесткие технократические схемы. Причем стремится воплотить свои принципы в жизнь быстро, с чем я совершенно согласен. Не может быть медленных реформ. Да, это надо делать разумно, но в конкретный, очерченный промежуток времени. Любые протяженные реформы могут иметь обратный результат. Эти жесткость и скорость вызывают наибольший протест со стороны элит».*

Анализируя причины неприятия, большинство экспертов сходятся во мнении, что здесь имеет место комплекс факторов, в том числе социально-психологического характера:

- высокая инерция властных институтов;
- психологическая инерция элит, нежелание осуществлять переход от понятного к непонятному;
- недоверие к власти, основанное на опыте 1990-х годов;
- привычка элит решать проблемы путем неформальных договоренностей;
- страх перед будущими потерями в результате перемен;
- жесткость и слишком высокая скорость перемен;
- информационная закрытость исполнительной власти;
- излишняя ориентация на федеральный центр.

Большинство факторов торможения распространены повсеместно. Синдромы страха перемен и недоверия к власти давно и хорошо известны. Однако два из перечисленных выше факторов требуют специальных комментариев. Прежде всего, речь идет об инерции властных институтов. Применительно к пермской власти это особенно важно, так как костяк команды О. Чиркунова составляют выходцы из бизнеса. Это создает дополнительные трудности при попытках изменить привычные схемы деятельности чиновников без того, чтобы изменить восприятие самого властного института, внутри которого они оказались.

Если инерция системы власти как сдерживающий фактор преобразований вполне закономерна, то тезис о «*продолжении политики центра*», вызывающий неприятие у некоторых групп пермских элит, выглядит в этой ситуации, по крайней мере, странно, так как финансовая и политическая зависимость региона от центра в условиях назначения губернаторов неизбежна. Для самого губернатора, однако, это не является значимой переменной, так как *«губернатор воспринимает взаимосвязь с центром не как досадную помеху, не как необходимость подчиниться, он воспринимает ее как базовую установку, которая является основополагающей частью его собственной системы действий. Для него либеральная модель органична. Он в нее встроен»*, — замечает в своем интервью С. Неганов, начальник Управления внутренней политики Администрации Пермского края.

Аргументируя свое нежелание подстраиваться под действия федерального центра, пермские элиты вполне обоснованно видят в его действиях при реализации социальных реформ ряд типичных ошибок, которых им хотелось бы избежать: *«На самом деле социальных реформ, кроме монетизации льгот, пока не было. Идет консервация ситуации. Центр новое вино пытается влить в старые меха. Улучшение будет, но не принципиальное. Центру необходимо двигаться в другой логике — если вы хотите, чтобы система работала, в нее надо инвестировать ресурсы. Надо по-другому работать с населением. У нас по-прежнему стараются скорее манипулировать населением, чем показывать имеющиеся здесь проблемы»*.

Однако пока можно говорить о том, что реформаторы пермского масштаба вынуждены сталкиваться с проблемами, похожими на те, с которыми не справился федеральный центр. Главная из них заключается в отсутствии среди представителей элит консенсуса, невосприимчивости планируемых перемен теми, кто должен их реализовывать. Многие убеждены: *«До либерализма надо дорасти»*.

Особое несогласие с проводимой политикой демонстрируют депутаты законодательного собрания и главы муниципальных образований, хотя многие из них понимают, что перемены неизбежны.

Основные причины недовольства депутатов — уход от проблем населения, информационная закрытость исполнительной власти, нежелание обсуждать с депутатами планируемые в области социальной политики изменения.

Особой и на данном этапе неразрешимой проблемой для пермской власти продолжает оставаться население, с которым власть пока не научилась работать должным образом: *«Беда нашей власти в том, что ее представители хотя и пытаются доносить до населения свои идеи, но при этом совершенно его не слушают. Что оно про это думает?! Без этого власти жить нельзя. Сегодня обратной связи с обществом, с депутатами нет. Никто не хочет слушать, что говорят депутаты на пленарных заседаниях. Раньше губернаторы приходили и слушали»*, — с горечью замечает один из респондентов.

Отсутствие связи с обществом — не единственная проблема, лежащая в плоскости взаимодействия власти с другими субъектами. Некоторые депутаты усматривают в предложенной модели взаимодействия власти и бизнеса стремление установить отношения только с крупными игроками, в то время как средний и малый бизнес в складывающейся ситуации находятся вне поля зрения исполнительной власти как слабый, а потому малоинтересный партнер.

В настрое власти не замечать «мелких субъектов рынка» некоторые предприниматели видят принципиальное отсутствие стратегической заинтересованности в подобных акторах, ее нежелание менять привычные схемы отношений.

Большое неудовольствие у депутатов вызывает во многом демонстративный характер реформ, в результате чего, как им кажется, многое обещается, но не выполняется. Это порождает «эффект нереализованных ожиданий», особенно у представителей малого и среднего бизнеса, прежде всего торгового. Ведь им приходится конкурировать с торговым бизнесом самого губернатора.

Настаивая на заявительном, а не реальном характере реформ, некоторые представители элит действительно не замечают той огромной концептуальной работы, которая сопровождает действия власти при реализации данной модели. Это свидетельствует о том, что «публичная» составляющая реформ пока еще слабо проработана.

Возникает вопрос: что можно сделать с сопротивлением элит? Прекратить преобразования, замедлить их, воспользоваться обменными технологиями на более выгодных основаниях? Варианты многочисленны, но ни один из них не гарантирует стопроцентного результата.

Именно поэтому, как считает один из членов команды, *«реформы надо делать, не учитывая позиции других игроков. Думаю, что в данной ситуации это единственный вариант. И делать их надо достаточно быстро. Одновременно с комплексом энергичных шагов, не учитывающих мнения других игроков, следует проводить долгосрочную политику, направленную на работу со значимыми игроками. Это два параллельных процесса. Надо двигаться одновременно, добиваясь иного отношения игроков, формируя их доверие».*

Предложенный способ — двигаться наперекор сопротивлению — требует огромных усилий и напряжения. Более мягкая стратегия, предлагаемая другим членом команды, — «пропитывать» социальную среду реформами: *«Социально-экономическую систему можно менять только одним способом — пропитывать. Все зависит от скорости пропитки. Бессмысленно хотеть, чтобы система разом пропиталась. Нужна переориентация в разных звеньях».*

Обе стратегии возможны, даже необходимы, при любых новациях. Но без ответа остается следующий вопрос: какая из них приведет к нужному результату в очерченных временных рамках? Не является ли длинный путь «пропитки» и короткий путь — «наперекор всему» — лишь данью здравому смыслу, в то время как требуются новые креативные решения, которые рождаются не только из политической воли, но и из хорошего знания экономических и социально-психологических механизмов функционирования общества, бизнеса и власти. Возможно, если бы власть решилась поделиться своей ответственностью с гражданским обществом, барьеров на пути реализации реформ было бы меньше.

По мнению политиков, скорость реформ могла бы быть увеличена, если бы Пермский регион получил необходимую поддержку со стороны федерального центра, не только финансовую, но и правовую. Существующие сегодня законы не позволяют проводить реформу так, как того требует ситуация. Кроме всего прочего, региону необходима лояльность центра и разрешение на отказ от популизма: *«В этой ситуации нам важно, чтобы федеральный центр разделил с нами риски и закрыл*

глаза на падение уровня доверия. Нам нужна институциональная поддержка, которая бы шла со стороны федерального центра. Это позволило бы нам провести то, что мы хотим, в нормальных формах. Сейчас мы, скорее, озвучиваем новую управленческую логику, но не можем ее полностью реализовать. Есть вещи, которые касаются бюджетного кодекса, а у нас нет нормальных институциональных условий для реформы бюджетной сети», – считает один из респондентов.

Не только действия власти, направленные на социальное реформирование, не устраивают представителей отдельных элитных групп. Например, депутаты недовольны действиями представителей бизнеса при реализации социальных программ. Особенно, когда речь идет о крупных компаниях. Нередко депутаты усматривают в социально ориентированном поведении бизнеса исключительно прагматичные и «защитные» мотивы: *«Я никогда не считал, что бизнес у нас социально ответственный. У нас бизнес занимается социальными вопросами тогда, когда он где-нибудь напакостит. “Лукойл” напакостит – открывает социальные проекты, гранты выдает. “Газпром” делает то же самое. Найдите хоть одно машиностроительное предприятие, которое бы занимало позицию социальной ответственности. Существуют предприятия, которые это делают, но только потому, что их руководитель пошел в какой-то выборный орган. И он таким образом пиарит свое предприятие», – замечает один из респондентов.*

Высокий уровень сопротивления новым подходам демонстрируют также руководители муниципальных образований. И это не просто проявление психологической косности, скорее, это уверенность в том, что быстрыми темпами социальную сферу реформировать невозможно. Будучи сторонниками эволюционных преобразований, данная группа элит оценивает намечаемые реформы в мягком варианте как «не всегда реализуемые», а в жестком – как «невозможные».

Насколько вероятно, что элиты будут препятствовать действиям губернаторской команды? Полученные оценки свидетельствуют о том, что такой сценарий развития событий маловероятен, даже в том случае, когда проводятся непопулярные преобразования, в которые элиты не верят. Объясняется это просто – отсутствием фигур, способных возглавить подобный протест.

Кто из представителей элит окажется прав – покажет время. Пока сценарий развития событий достаточно предсказуем – группа реформаторов и осторожные, или сопротивляющиеся, элиты, с которыми надо вести диалог и выстраивать взаимопонимание, не забывая при этом о населении, которое вполне может оказаться в тактическом проигрыше и не захочет ждать стратегического выигрыша в ходе социальных реформ. Если губернатор Пермского края сумеет справиться с существующими вызовами, это будет действительно уникальный опыт, достойный последующего распространения.

*Эффективность или справедливость:
какую стратегию выбирают региональные элиты?*

Социальная реформа обострила среди профессионалов и политиков дискуссии о том, какие приоритетные общественные цели должны быть поставлены во главу угла социального реформирования.

Оценивая ситуацию, сложившуюся сегодня в России в результате реформирования социальной сферы, некоторые российские эксперты [Шишкин 2006а] связывают неудачи реформ с расхождением между теми принципами, которые хочет реализовать в ходе реформ правительство РФ, и теми ожиданиями, которые сформировались сегодня в обществе по поводу содержания и целей социальной политики. Если российская властная элита при разработке ориентиров социальной политики исходит из принципа эффективности как основного, то население России ждет от власти реализации принципа справедливости.

Данный конфликт, вполне возможно, осознается теми, кто должен политику реализовывать. Но пока Кремль не сделал стратегического выбора в пользу той или другой модели.

Первая стратегия, в основе которой лежит принцип эффективности, сулит долгосрочные коллективные выгоды элите в целом, но порождает немалые краткосрочные издержки, и даже индивидуальные потери, связанные с протестным потенциалом в обществе. Следование принципу справедливости позволит снизить издержки, связанные с необходимостью постоянно держать под контролем политическую ситуацию, но повлечет за собой маргинализацию всех несогласных с этой генеральной линией и в итоге приведет к сохранению традиционных «нерыночных» стереотипов поведения, которые еще более усиливают патерналистские ожидания в российском обществе.

Полемичность двух выделенных подходов нашла свое отражение и в оценках региональных элит.

Исследование позволяет сделать вывод, что в настоящее время компромиссное решение данной проблемы, устраивающее все региональные элиты, не найдено. Большинство представителей региональных элит согласны с тем, что при реформировании социальной сферы следует исходить из принципа эффективности, хотя бы потому, что чем дальше, тем больше социальная сфера превращается в «черную дыру», поглощающую огромное количество средств: *«Я прекрасно понимаю, что с точки зрения эффективности социальная политика до сих пор безнадежно отставала от бизнеса и экономики. Но социальную сферу в эффективные рамки все равно включать надо. Черной дырой для любых форм инвестиций она оставаться не может»*, — убежден П. Блусь, начальник Контрольно-аналитического управления Департамента развития человеческого потенциала Администрации Пермского края.

Однако утверждать, что принцип эффективности безболезненно «приживается» среди руководителей социальных учреждений вряд ли возможно: *«Обязательно нужна эффективность в социальной сфере, — настаивает Э. Шереметьева, глава муниципального образования Углича. — Сколько бы мы туда денег ни опускали, ратор никогда не станет насыщенным. Мы приучаем руководителей быть экономными. Если Вы так не умеете, то Вы не руководитель. Мы как оспу этот принцип прививаем. Люди иногда обижаются. Они привыкли жить вольно. Под оправдание “нет денег” можно не делать многого. Эта формула бездействия универсальна. Я категорически запретила произносить эти слова. Казначейская система, кстати, очень помогает бороться с неэффективностью»*.

Еще более сложна ситуация с чиновниками, которые фактически не заинтересованы в проведении принципа эффективности в жизнь: *«Я согласен, социальную*

систему надо делать эффективной. Развелось много контор и бюджетных учреждений, неэффективно работающих. Но чиновник — это каста неприкасаемая и неотъемлемая. Она хочет жить, а делать ничего не умеет. Но без чиновника жить тоже нельзя. Необходимо, чтобы чиновники работали эффективно и их было меньше», — убежден один из успешных топ-менеджеров крупной компании, региональный политик.

Это серьезное ограничение для проведения принципа эффективности в реальную управленческую практику.

Оппоненты данной точки зрения в свою очередь убеждены, что реализация принципа эффективности в отношении социальной политики в России должна быть отложена до времени экономического расцвета как минимум или не должна браться в расчет совсем, когда речь идет о социальном капитале нации: «Через какое-то время, когда уровень экономического развития в стране значительно повысится, тогда можно будет переходить к берегающим стратегиям в социальной сфере. Когда станем побогаче, вот тогда и начнем экономить на социальной сфере», — считает А. Пашков, заместитель председателя правительства Пензенской области.

С его точкой зрения солидарны и другие областные и городские руководители из разных регионов, отчетливо понимающие, что принцип эффективности не должен быть доминирующим, когда речь заходит о социальной сфере. Прежде чем реализовывать тот или иной принцип, российские элиты должны задать себе вопрос: ради чего? «Эффективность ради чего? Мы на кого работаем? На собственную страну или на другие страны? Почему мы должны делать так, чтобы это было выгодно менеджерам», — размышляет министр образования и науки правительства Пензенской области Ю. Скачков.

Начальник Департамента социально-экономического развития Ярославля А. Нечаев еще более резко высказывается по поводу стратегии эффективности в социальной сфере, исходя при этом из весьма рациональных оснований: «Городская власть — не предприниматели. Терминов “выгодно” или “не выгодно” для нас не должно существовать. Наша задача — делать так, чтобы людям было комфортно. Надо — значит надо. Ведь это наше население».

Рассуждая об эффективности социальной сферы, многие участники исследования подчеркивают, что определить ее уровень применительно к медицине или образованию достаточно сложно, особенно с этических позиций: «Какой эффект должен быть в медицине? В результате должно улучшаться здоровье нации. И какими средствами это делается — большими, маленькими — не столь важно. Если у нас улучшится здоровье, мужчины не будут умирать в 59 лет, увеличится рождаемость, то издержки здесь считать не надо. Говорить об издержках — это цинично. Цена и должна быть высокой. Причем здесь экономика?», — считает один из представителей городской элиты.

Более того, по мнению элит, эффективность социальной сферы трудно оценить, потому что до сих пор не определены критерии качественного образования или медицины. Кроме того, школы и органы здравоохранения не только обслуживают население. Они сами являются социальными институтами, в которых работают бюджетники, сумевшие сохранить их в трудный период рыночных реформ.

Поэтому сегодня идти по пути резкого сокращения штата социальных учреждений ради торжества принципа эффективности вряд ли целесообразно.

Размышляя о цене социальных услуг, предоставляемых социальной сферой региона, один из самых известных и эффективных предпринимателей Пензенской области, директор крупнейшего АПК В. Супиков замечает: *«Я против принципа эффективности в образовании и медицине. Так мы губим и наше образование, и нашу медицину. Ведь мы не понимаем, что у нас учителя и врачи работают за копейки, при этом выпускают образованных людей и спасают жизни многих людей. Долго так продолжаться не может. Не может столь нужная услуга обществу стоить так дешево. Для них должна существовать серьезная господдержка, иначе социальная система разрушится изнутри».*

Те представители элит, которые убеждены, что не следует далеко отступать от принципа справедливости, на реализацию которого так рассчитывает население, все же считают, что необходимо искать компромиссные пути, чтобы цели элит и населения в социальной политике не расходились столь кардинальным образом, как это происходит сегодня. При этом региональные руководители соглашаются с тем, что реализация принципа справедливости в социальной политике может весьма дорого обойтись государству. Но приемлемые выходы из создавшейся ситуации могут быть, при желании, найдены. По крайней мере, именно так считает И. Скороходова, председатель правительства Ярославской области: *«Принцип справедливости очень затратен. Сегодня мы не можем ориентироваться только на эффективность или только на справедливость. Мы долго в социальной сфере ориентировались на справедливость. А справедливость все равно не настала. Об эффективности в социальной сфере не вспоминали вообще. Сегодня надо искать компромиссные стратегии применительно к обществу переходного типа. Существует сколько угодно вопросов, где эти два принципа можно реализовать одновременно».*

Скороходова убеждена — соединение этих двух принципов в современной социальной политике даст наилучшие результаты. Искать и находить при этом следует, однако, не традиционные, а креативные подходы в области социальной политики, и не бояться их реализовывать на практике.

Таким образом, сегодня можно говорить о том, что российские элиты вполне осознают, что как эффективные менеджеры они должны действовать исходя из принципа эффективности. Однако будучи частью населения и чувствуя умонастроения в обществе, они справедливо полагают, что переход к реализации радикальных стратегий может принести больше вреда, чем пользы. Поэтому правы те, кто призывает искать компромиссные пути, которые учитывали бы и настроения населения, и необходимость реализации задач, стоящих перед региональной элитой по достижению эффективности в работе социальной сферы.

Итак, позиции, высказанные в ходе интервью представителями элитных групп и региональными экспертами, позволили убедиться в том, что среди них нет ярых противников социальных реформ, как об этом часто приходится слышать в Москве. Большинство придерживается мнения, что социальные реформы неизбежны, потому что без них социальная сфера региона может превратиться в «черную дыру» для экономики России. В некоторых регионах процесс рационализации социальной сферы уже начался и дает позитивные результаты.

Возражения против социального реформирования возникают только в том случае, если центр начинает это делать в кавалерийском темпе и отказывается прислушиваться к сигналам с мест. Это вызывает глухое раздражение региональных элит, которые не могут понять, почему их профессионализм и знание региональной специфики не востребуются федеральной властью. Налаживание каналов коммуникации между центром и регионами в процессе реализации реформ – необходимое условие социального реформирования в будущем.

Среди региональных элит много последователей поэтапного реформирования социальной сферы с использованием локальных технологий, когда механизмы реформирования сперва отрабатываются на отдельных регионах, а затем тиражируются на более широкое региональное пространство.

Учитывая последствия реализации закона о монетизации льгот, можно с уверенностью утверждать, что это не просто осторожность со стороны элит, но реальное знание ситуации на местах. Управлять протестными настроениями в регионах оказалось не так просто, как представлялось.

Выбор между эффективностью и справедливостью очень труден для региональных элит. Осознание того, что время неэффективных стратегий стремительно уходит в прошлое, фактически произошло, но действовать только по модели рационального выбора в социальной сфере элита не может и не хочет, отчетливо понимая, что подходит к социальной сфере только с позиций эффективности, как в экономической сфере, вряд ли правомерно.

Поэтому наиболее приемлемым в данном случае будет путь поиска компромиссных стратегий, при которых эффективность соотносилась бы с возможностями и существующими ограничениями, накладываемыми на эффективность ожиданиями населения.

Можно предположить, что в следующем политическом цикле, который начнется после 2008 г., будет предпринята попытка вернуть в общественное сознание принцип социальной справедливости ради того, чтобы не усугублять поляризацию российского общества.

Заключение

Приближение нового политического цикла несколько отодвинуло на второй план дискуссию о том, возможно ли сегодня продолжение глубоких структурных реформ в России. По умолчанию предполагается, что до наступления 2008 г. радикальных изменений в сфере социальной политики ожидать не приходится. И это вполне закономерно. Социальная сфера остается той областью, состояние которой может служить показателем благополучия отношений, складывающихся между властью и обществом. Вмешиваться в социальную политику сегодня, прибегая к радикальным изменениям, значит подвергать риску стабильность политической ситуации.

Но отказ от политического вмешательства вовсе не означает, что социальная сфера в этом не нуждается, и в ней не накапливаются проблемы, требующие незамедлительного решения. Характер накопившихся в социальной сфере проблем позволяет утверждать, что здесь нужны решительные меры, способные сохранить

социальную сферу от полного развала. Начатые преобразования только обострили ожидания населения, желание увидеть последствия предпринятых шагов при условии, что они не будут обременительны для населения и сделают общество социально справедливым. Включение социальной сферы в национальные приоритеты государства и публичное их озвучивание фактически закрыло дорогу назад.

Вполне определенно можно прогнозировать, что ближайшее десятилетие станет временем активных преобразований в социальной сфере, так как дальше откладывать их решение, без шанса потерять доверие общества окончательно, уже нельзя.

Естественно, что какие бы концептуальные схемы проведения социальных реформ ни предлагались центром, их реализация или нереализация в полной мере зависит от тех институтов и субъектов, которые должны эти реформы проводить в жизнь, включая российские регионы.

Какова сегодня готовность институтов и субъектов? Исследование позволяет говорить о том, что, пройдя уроки монетизации, региональные элиты осознали коридор ограничений, в котором находится власть при любых попытках реформирования социальной системы. Это был трудный, но необходимый опыт. Первоначально поддавшись на требования центра выполнять команду «сверху» любой ценой, элиты незамедлительно получили протестную реакцию населения. Так российская элита, и федеральная и региональная, в одночасье была вынуждена понять — социальное реформирование требует серьезной подготовки и учета многих факторов, в том числе непредсказуемых в логике здравого смысла. Управленцы всех уровней оказались перед новыми вызовами, к которым не были готовы, вследствие чего им пришлось разрешать возникающие конфликтные ситуации за счет неоправданной траты средств, которые потребовались для того, чтобы сгладить негативные последствия монетизации льгот.

Неудачная попытка монетизации льгот, однако, кардинально не изменила установки и ожидания региональных элит.

Сегодня большинство представителей элит убеждены в том, что наряду с национальными проектами, параллельно с ними, необходимо продолжать глубокие структурные реформы, так как далее сохранять социальную сферу региона в ее нынешнем виде невозможно. Одни представители элит считают, что социальная сфера не может бесконечно долго оставаться «черной дырой» для экономики регионов, другие справедливо полагают, что власть должна когда-то повернуться навстречу проблемам населения и поддержать социальную сферу, подчиняясь идее социальной справедливости.

Осознает ли власть, что ждет от нее население, неизбежен ли разрыв между ожиданиями населения и стратегиями власти? Всегда ли ошибки власти связаны с плохим знанием массового сознания?

Исследование позволяет говорить о том, что региональная власть не демонстрирует «феномена нисходящей слепоты». Она адекватно формулирует шаги, которых от нее ждет региональное сообщество. Однако эти ожидания всегда превосходят возможности, в том числе финансовые, которыми располагает власть для реализации социальных программ. Более того, муниципалитеты демонстрируют готовность к реализации собственных социальных программ даже тогда, когда

указания сверху освобождают их от такой необходимости. Даже если в основе таких шагов лежит мотивация сохранения себя во власти и попытка «купить» лояльность электората, в любом случае это сказывается на социальной ситуации в городах позитивно. Население от этого только выигрывает. Для того чтобы действия власти были в большей степени ориентированы на ожидания населения, необходимо, как минимум, снять институциональные ограничения, в том числе законодательные, как максимум – научиться работать с населением в упреждающем режиме по разъяснению и продвижению своих собственных планов. Это позволит повысить не только адекватность власти, но и адекватность самого населения. Одновременно нельзя не признать, что среди элит продолжает доминировать установка, что с «отставшим» населением вообще работать трудно, а иногда просто не нужно, поскольку оно всегда препятствует любым преобразованиям, которые не дают моментальной выгоды.

Виновником подобных установок является не только власть, но и само население, которое продолжает вести себя достаточно пассивно, не посылая власти внятных сигналов о том, что от нее ждет общество. Безусловно, существуют исключения, но они, как правило, выливаются в радикальную форму – протестные выступления. Более мягкие формы взаимодействия власти и населения на поле социальной политики пока не сформированы.

Ситуация, когда региональные элиты работают с населением только в случае появления массовых протестных настроений, свидетельствует о том, что положение дел здесь далеко не удовлетворительное. Предложение некоторых региональных руководителей вернуться к практике пропаганды вполне приемлемо, но главное, чтобы она не носила искажающего характера и не привела в конечном счете к манипулированию общественным сознанием в регионах.

Не следует думать, что только действия центра являются неадекватными и тормозят социальное реформирование. Не менее важным, по мнению самих регионалов, остается факт некомпетентности чиновников, их установка на работу «по приказу». Есть приказ – преобразования осуществляются. Нет – ситуация замирает. «Стандартно-чиновничий» подход региональных управленцев к реализации политики федерального центра, в основе которого лежит формула «команда дана – ее надо выполнять, не будет команды – не будем выполнять», значительно сужает возможности реформаторских преобразований. Доминирующая установка региональной элиты сегодня – «сформировать отчетность» – не может привести к позитивным результатам. Реформы способны продвигаться только тогда, когда будет не только сформирована установка на продвижение реформ, но повысится уровень социальной ответственности региональной бюрократии. Для этого центр и руководители регионов могут использовать различные стимулы, вплоть до жестких санкций в отношении тех, кто не выполняет возложенные обязательства.

Общая установка на целесообразность социальных преобразований, демонстрируемая представителями власти, не означает, что руководители социальных направлений единодушны в выборе пути решения поставленных задач.

Ценностные представления элитных групп относительно того, стоит ли при реализации реформ стремиться к эффективности или социальной справедливости,

весьма поляризованы: среди элит существуют и те, кто убежден в необходимости сделать социальную сферу эффективной, и те, кто не приемлет такого подхода, разделяя тезис о том, что в социальной сфере не следует использовать критерии и оценки, подходящие для сферы экономики. Социальная справедливость в этом случае важнее эффективности.

Поляризация ценностных представлений региональных элит свидетельствует о том, что в данном случае логика приказа «сверху» вряд ли будет эффективной. Поэтому единственным выходом при столь значительном ценностном несопадении среди региональных элит является возможность выбора эволюционной или радикальной модели реформирования социальной сферы, экономически эффективной или социально справедливой.

Это означает, что те стимулы, которые задействует центр, побуждая элиты к реформированию, должны базироваться не только на страхе потери места во власти, но и опираться на возможность развернутой совместной работы профессионалов и управленцев в центре и на местах. Регионалы смогут осознать и расширить круг действующих стимулов, немаловажную роль при этом будет играть накопление позитивных практик преобразований и их последующий взаимообмен. Центру, в свою очередь, это позволит лучше понять специфику и многообразие региональных ситуаций, даст возможность найти наиболее приемлемые решения для территорий с разным экономическим, социальным и политическим потенциалом.

Если центр заинтересован в том, чтобы социальные преобразования не носили хаотического характера, а подчинялись единой логике, он должен отказаться от используемой ранее тактики навязывания реформ.

Какие шаги, по мнению региональных элит, должен предпринять центр, чтобы не допустить повторения прежних ошибок?

Опираясь на собственный опыт, региональные элиты предлагают центру отказаться от стратегии реформирования «любой ценой», вполне резонно полагая, что это может принести больше вреда, нежели пользы. Необходимым условием реформирования должно стать понимание со стороны центра многообразия региональных ситуаций, готовность адекватно учитывать ресурсный потенциал регионов и ориентироваться при этом не на политику фаворитизма, когда наибольшее количество средств достается самому лояльному региональному руководителю, а на реальные потребности и возможности регионального сообщества. Учет регионального многообразия не должен приводить к снижению функции контроля, хотя многие респонденты признают, что сегодня контроль центра за реализацией, например, национальных проектов, неоправданно высок.

При этом центру не следует отказываться от выработки принципов единой социальной политики. Более того, длительный отказ от выработки единых минимальных социальных стандартов, при существенной концентрации средств в центре, означает, по мнению региональных элит, нежелание двигаться в направлении реформирования социальной сферы по существу, закамуфлированное в риторике невозможности реализации единой социальной политики. По мнению региональных элит, единая социальная политика не только возможна, но и необходима. Однако в этом случае центр должен будет предложить понятные и прозрачные пра-

вила игры для всех регионов, что, естественно, грозит ему потерей определенной доли политического влияния.

Правы или не правы региональные элиты, оценивая таким образом внутренние мотивы федеральных чиновников, не столь важно. Важно другое – центр должен доказать регионам свою готовность отказаться от политики фаворитизма, только в этом случае можно рассчитывать на диалог, который позволит улучшить положение дел в социальной сфере.

Реформированию, по мнению региональных элит, должна предшествовать тщательная диагностика социальной ситуации в регионах, которая позволит понять, какими возможностями располагает каждый регион и на какие результаты он может рассчитывать. Одинаковых темпов движения, как и равных вкладов для достижения поставленных социальных целей, быть не может. Региональная дифференциация столь велика, что требует различных усилий, в том числе финансовых, для достижения равных результатов.

Сегодня центр в сфере социальной политики действует очень осторожно. Фактически, наиболее конфликтные преобразования он переложил на регионы, сделав только первый, хотя и необходимый шаг, – направил средства в самые проблемные точки социальной сферы, ориентируясь в первую очередь на материальную базу, не решив, однако, главной проблемы – развития кадрового ресурса социальных отраслей. Локальные повышения заработной платы в рамках национальных проектов, предпринятые без понимания корпоративной психологии врачей и педагогов, не решили, а, напротив, обострили накопившиеся здесь кадровые проблемы, сделав их еще более явными. Конфликтный потенциал национальных проектов оказался столь высок, что привел к серьезному дисбалансу кадровой системы, в первую очередь в здравоохранении. Весьма неожиданно, но школьные учителя оказались не готовы конкурировать за дополнительные ресурсы между собой, предпочитая жить пусть и на маленькие деньги, но без дополнительной ответственности.

Отсутствие требований к изменению качества предоставляемых услуг в здравоохранении и образовании привело к тому, что врачи и педагоги (в меньшей степени) восприняли повышение заработной платы не как сигнал от общества и государства о повышении качества своего труда, а как компенсацию тех средств, которые государство задолжало им за многие годы. Это не только не стимулировало врачей и педагогов к дальнейшему профессиональному росту, но вызвало рост «давальческих» настроений и неоправданных требований.

Темпы поставки медицинского оборудования в некоторых регионах опережали темпы подготовки соответствующих специалистов, что вызвало организационные трудности, приведшие не к улучшению, а к ухудшению функционирования сферы регионального здравоохранения.

Наилучший результат национальные проекты дали в тех регионах и в тех социальных отраслях, которые были подготовлены к преобразованиям, имели разработанные программы и проекты. Для них национальные проекты стали дополнительным финансовым ресурсом, позволившим реализовать намеченные ранее цели.

В то же время национальные проекты потребовали такого количества отчетности, что фактически парализовали работу многих структур в областных администрациях, ухудшив качество повседневной деятельности чиновников. Уровень транзакционных издержек, связанных с гипертрофированной функцией контроля со стороны центра, оказался неоправданно высок.

Способны ли национальные проекты заменить глубокие социальные реформы? Проведенное исследование показало, что большинство представителей элит, вслед за экспертами, разделяют точку зрения, согласно которой национальные проекты – временная мера с непредсказуемыми результатами. Не исключено, что результатов от реализации национальных проектов придется ждать столь долго, что это девальвирует идею национальных проектов и в глазах региональных элит, и в глазах населения.

Однако как бы ни оценивалась целесообразность/нецелесообразность замены реформ на национальные проекты, имеющие под собой явную политическую подоплеку, все же они являются более мягкой формой воздействия на социальные отрасли, нежели глубокие реформы. Сегодня вполне определенно можно говорить о том, что региональные элиты ждут от центра более решительных мер, которые он пока не предпринимает, предпочитая действовать тактически, уходя от системных мер и стратегических ориентиров.

По мнению регионалов, чем масштабнее реформа, чем большее количество людей ощутят ее последствия, тем более системным и последовательным должен быть ее характер, но при этом необходимо сохранить за регионами свободу «реформаторского маневра».

Важным результатом проведенного исследования является констатация факта, что в отдельных регионах и отраслях социальной сферы процессы реформирования практически начались и уже дают свои результаты. Не всегда эти результаты негативные. Все, что сегодня требуется от центра – осознать полученные результаты, выделить позитивные практики и включить лучшие из них в свой арсенал реформирования.

Любые преобразования в России нельзя проводить без учета интересов всех действующих игроков, поэтому поиск компромиссных решений неизбежен. Хотя бы потому, что цена социальных экспериментов в России весьма высока.

Литература

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.

Гонтмахер Е.Ш. Социальная политика: Уроки 90-х. М.: Гелиос – АРВ, 2000.

Горшков М.К., Тихонова Н.Е. и др. Социальная политика в оценках населения и экспертов. М., 2005.

Государственная социальная политика и стратегия выживания домохозяйств / Н. Давыдова, Н. Меннинг, Т. Сидорина / Отв. ред. О.И. Шкаратан. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

Дробизева Л.М., Чирикова А.Е. Центр и регионы: современное состояние российского федерализма. Казань, 2006.

- Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003.
- Зубаревич Н.В.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.)
- Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е.* Взаимодействие центра и регионов на поле социальной политики. М., 2006.
- Львов Д.* Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9.
- Овчарова Л.Н.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.)
- Осипов Г., Лексин В.Н.* Социальная цена нелиберального реформирования. М., 2001.
- Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.
- Тихонова Н.Е.* Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. 2006. № 3 (а).
- Тихонова Н.Е.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.) (б).
- Шишкин С.В.* Можно ли реформировать российское здравоохранение?
Интернет-ресурс: <http://www.polit.ru/lectures/2006/06/29/shishkin.html> (а).
- Шишкин С.В.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.) (б).
- Шкаратан О.И.* Социальная политика. Ориентир — новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4.
- Якобсон Л.И.* Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2.