

СОЦИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ОЦЕНКАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЛИДЕРОВ

Автор: А. Е. ЧИРИКОВА

ЧИРИКОВА Алла Евгеньевна - доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института социологии РАН.

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 реформи-

В основе настоящей статьи лежат результаты исследования, проведенного 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.

рования социальной сферы в России. Определяя основные черты современной социальной политики (СП), российские эксперты единодушно сходятся во мнении об отсутствии в ней системной стратегии [1 - 4, 7 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 [1, с. 27], в слабой концептуальной обеспеченности СП, в результате чего Россия от одних социально-политических мифов переходит к другим [11]. Отсутствие эффективных действий в социальной сфере аналитики объясняют ресурсными ограничениями [9, 16], несовершенством экономических и политических институтов и неготовностью власти "к их радикальному переустройству" [17], разрывом между интенциями властей и ожиданиями населения ("государство и население говорят на разных языках") [12, с. 17], зависимостью социальной политики от политических интересов и избирательных циклов ("в ближайшие два года будут увеличиваться средства, которые закачиваются в СП, но эффекта от этого не будет") [13], несовершенством законодательства в социальной сфере, позволяющим "широко" трактовать реформы [10].

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 [4]. Факторами торможения изменений в социальной сфере наряду с несовершенством социальных практик признаются продолжающиеся накапливаться "мягкие" обязательства государства, коррупция, отношения, в том числе и теневые, 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 правами¹, с точки зрения других, - усилив роль государства в социальной сфере [9].

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. Такое "узкое" понимание ее содержания 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 веке, занимаясь содержанием богоделен" [13]. Социальные реформы мыслятся 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. Незнание реформаторами логики функционирования российского пространства становится мощнейшим тормозом на пути социальных преобразований.

"Централизаторская" политика федеральных властей входит в противоречие с региональным многообразием и в этом смысле "становится тупиковой" [5]. Выработка решений в социальной сфере без консультаций с регионами приводит к тому, что они

¹ 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 [14 - 17].

вынуждены работать в "адаптационном режиме", приспосабливаясь к законам, которые с ними не согласовывались, что еще больше усиливает "региональное дробление" [6]. 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 [15]. "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 [10]. 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.

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 [8].

Но не только это усложняет ситуацию. 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 преимущественно состоятельная часть населения. 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" [14]. Противодействие реформам со стороны профессиональных корпораций на протяжении последнего десятилетия было так велико, что до 2004 г. им удавалось блокировать все попытки преобразований.

Вскрытые проблемы со всей очевидностью обнажают основной вопрос - являются ли национальные проекты полноценной заменой социальных реформ? В каком направлении следует действовать государству в социальной политике? Возможно ли в принципе продолжение социальных реформ в России в ближайшей перспективе? На эти вопросы я попыталась найти ответы в интервью 2006 г., опираясь на оценки региональных лидеров 6-и областей, отвечающих за реализацию социальной политики. Оценки властных акторов дополнялись позициями региональных экспертов. Всего проведено свыше 100 интервью с представителями властных элит и экспертами, которые представляли регионы с сильной (Свердловская, Пермская, Ярославская области) и слабой экономической базой (Ивановская и Пензенская области, Ставропольский край). Полученные оценки позволяют дать предварительную оценку ситуации и наметить тот круг проблем, которые возникли в связи с социальным реформированием.

Возможна ли в России единая социальная политика: оценки региональных элит

Пятнадцать лет реформ в России привели к серьезной региональной экономической и социальной дифференциации. Существенная экономическая дифференциация регионального пространства обусловила укрепление социального неравенства, проявлением которого явились разная доступность населения к получению образователь-

ных и медицинских услуг, а также разный уровень социальной поддержки. Региональная дифференциация социальной сферы увеличивается год от года, причем богатые регионы все более наращивают свои возможности в предоставлении социальных услуг, в то время как в бедных еще более нарастает деградация социальной сферы. И это нельзя назвать случайностью. Трансферты из федерального центра не давали возможности поддерживать социальную сферу на должном уровне, а собственного ресурса для поддержания и развития социальных отраслей в регионах не было. Оценки экспертов, полученные в ходе интервью, свидетельствуют о том, что, если центр не изменит своей стратегии в этой области, существующая дифференциация в краткосрочной и среднесрочной перспективе будет только нарастать. В этой связи возникает вопрос: какие стратегии необходимо реализовывать центру, чтобы приостановить нарастающую социальную дифференциацию регионов?

Для региональных лидеров очевидно - в разработке подобных мер должны принимать участие те, кто отвечает за СП в регионах. Однако их влияние на выработку необходимых мер оказывается минимальным, а принимаемые центром решения лишь весьма условно учитывают особенности тех или иных региональных процессов. Полученные в ходе интервью суждения показали, что доминирующей здесь является позиция: в России должна существовать единая социальная политика, учитывающая интересы как центра, так и регионов. *"Россия сегодня слишком разнородная. Если мы будем вести разную СП, получим проблему целостности и суверенитета. СП является консолидирующим регионы инструментом"*, - убежден ярославский депутат и предприниматель П. Исаев. Бездействие Правительства РФ в этом направлении лишь усугубляет нарастающую социальную дифференциацию.

Несмотря на то, что подавляющее большинство региональных элит и экспертов за выработку единой СП, ее реализация как минимум должна базироваться на двух важных принципах. Во-первых, не должно отменяться право регионов на собственные дополнительные вложения в социальную политику. Во-вторых, она должна строиться на обеспечении минимальных социальных стандартов, за которые федерация призвана нести полную ответственность, не перекладывая выполнение основного перечня обязательств по стандартам на плечи регионов. *"Пусть действуют социальные стандарты, о которых так много говорят. Иначе: есть в регионе возможности - социальные программы реализуются, а нет - ничего не делается"*, - убеждена заместитель министра здравоохранения и социального развития правительства Пензенской области С. Митрохина. Без взаимодействия Центра и регионов, которое регулируется взаимными обязательствами и согласованными правилами, изначальное содержание понятия политики просто исчезает. Это тем более необходимо, в силу того, что Центр является местом, где концентрируются финансовые ресурсы, поступающие из регионов, которые потом распределяются на реализацию СП.

Последствия, вызванные отсутствием единых подходов и соответственно неодинаковые региональные возможности, приводят к тому, что население регионов становится заложником эффективных или неэффективных стратегий власти. Настаивая на единой социальной политике (ЕСП) в виде единых социальных стандартов (ЕСС), участники опроса подчеркивают, что введение ЕСС не должно означать отказа от самостоятельности регионов, а предполагает включение механизмов конкуренции между ними.

Важным компонентом реализации ЕСП, наряду с ЕСС, могли бы стать федеральные целевые программы, которые жестко не ограничивают регион. Сознавая, что реализация политики ЕСС - достаточно сложная процедура, представители региональных элит предлагают переходить к ней постепенно, начав с насущных вопросов, которые в первую очередь подпадают под действие такой политики. Речь идет о концептуализации и разделении полномочий в сфере СП. Среди приоритетных направлений интервьюируемые называют поддержку детей и детства, граждан, имеющих заслуги перед государством (ветераны, тыловики), инвалидов, лекарственное обеспечение, льготы по проезду.

Настаивая на унификации СП через выработку социальных стандартов, региональные руководители остаются на практике последователями безусловного учета многообразия территорий. Такой подход позволяет дополнительно мотивировать реализацию социальных задач, в том числе за счет собственных усилий. Важно также, чтобы предпринимаемые шаги не обернулись нарастанием патерналистских установок населения.

Не менее важно продолжить практику реализации федеральных целевых программ, которые дают возможность помогать наиболее активным, инициативным и нуждающимся в поддержке регионам. При этом желательно избегать политики фаворитизма при распределении трансфертов, которая сегодня, по мнению опрошенных, является определяющей во взаимоотношениях центра и регионов. Особого внимания требуют дотационные регионы. Здесь важно избежать, во-первых, ущемления их интересов, во-вторых, исключить неоправданный рост патерналистских ожиданий, в-третьих, учесть возможности регионов по реализации. Основанием для такого распределения усилий, по мнению регионалов, является тот факт, что именно центр концентрирует в своих руках большую часть налоговых средств, поступающих, кстати, из регионов.

Наиболее сложным и противоречивым оказался вопрос об оптимальной модели распределения полномочий на поле СП. Анализ интервью говорит о преимущественно позитивной оценке региональными лидерами передачи части полномочий в области социальной сферы с федерального на региональный уровень, предусмотренный недавно принятыми федеральными законами. И вновь подчеркивается, что подобный шаг будет иметь позитивные последствия при условии, если их полномочия будут обеспечены финансами (*"Если тебе дают полномочия, - должны дать и рычаги для их выполнения"*). Одновременно, респонденты достаточно скептически относятся к тому, что баланс полномочий и средств на их реализацию будет когда-либо достигнут.

Сторонники передачи полномочий с муниципального на региональный уровень, представленные в основном высшими чиновниками регионального уровня, видят в этом шаге как минимум два преимущества: повышение уровня финансовой обеспеченности СП и возможное улучшение качества управления социальной сферой на муниципальном уровне за счет более жесткого регулирования кадровых назначений. Решение проблем финансовой обеспеченности возможно благодаря большим экономическим возможностям области, с одной стороны, с другой, за счет повышения контроля за целевым использованием социальных денег. На ограниченную рациональность социальной политики многих муниципальных образований указывает большинство представителей областного уровня власти, как и ряд региональных экспертов. Высказанные оценки разделяет и часть опрошенных экспертов.

В то же время эксперты (около 20%) отмечают неправомерность передачи социальных полномочий на областной уровень. Муниципалитеты более близки к населению, однако закон лишил их значительной части налоговой базы, что ограничивает содержание социальной сферы. *"Социальная защита должна быть сферой общих полномочий. Надо вернуться к старой системе. Пусть они выполняют свои полномочия за счет средств вышестоящих органов. Пусть бюджет будет у них"*, убеждена руководитель сферы социальной защиты Пензенской области В. Землякова. Некоторые регионы нашли выход из новой ситуации, передав свои полномочия по социальной защите муниципалитетам. Такой шаг, по мнению этих представителей власти, вполне целесообразен. Он снимает часть оперативной нагрузки и приближает социальную услугу к населению. При этом и областная власть не остается без дела: она оказывает организационную помощь, выполняет методическую работу, осуществляет контроль за реализацией полномочий.

Дело за следующим шагом - передачей федеральных полномочий муниципалитетам. В настоящий момент региональные лидеры узурпируют те полномочия, которые можно легче выполнить, и отказываются от тех, которые являются проблемными, передавая их муниципальному уровню.

Социальные реформы: продолжение следует?

Национальные проекты позволили "вливать" деньги в наиболее проблемные области социальной сферы, вытянув многие нерешенные проблемы из затянувшегося забвения. Однако без ответа остался важный вопрос: что делать со структурными реформами, стоит ли их продолжать или национальные проекты сегодня позволяют решать сложный круг проблем, существующий в СП? Что означает для региональных элит отказ от продолжения социальных реформ по приказу "сверху"? Могут ли подобные шаги приостановить уже начавшиеся преобразования в социальной сфере? Заинтересованы ли в них региональные лидеры и какие ограничения они видят на пути дальнейшего разворачивания социальных реформ в таких важных для общества отраслях, как здравоохранение и образование?

Материалы исследования позволяют говорить о том, что число сторонников продолжения реформ в регионах оказалось значительно больше, чем это можно было предполагать. Около 2/3 опрошенных респондентов настаивают на целесообразности их продолжения. *"Национальные проекты будут продолжены, но это не отменяет реформирования"*, считает вице-губернатор Пензенской области Е. Столярова. *"Общество должно быть подготовлено к реформам и национальные проекты дают возможность их проводить. Но этого мало. Надо делать следующий шаг"*, - делится своими размышлениями другой респондент.

Однако согласие на продолжение реформ нельзя назвать безусловным. Лидеры формулируют достаточно широкий перечень ограничений для их продолжения. Одно из основных - отказ от технологии "кавалерийской атаки". Не менее важным предстает умение федеральной власти действовать как стратегический партнер, отказавшись от иерархического подхода. Государство должно уметь действовать системно и выработать критерии результативности реформ, научиться оценивать ситуацию в регионах комплексно, искать и находить новые технологии реформирования, адекватные времени и ситуации.

Противники продолжения социальных реформ скорее представлены теми, кто не верит в то, что реформа, предложенная центром, сможет учесть специфику отраслей или территорий, а следовательно, создаст такое количество управленческих проблем, с которыми будет трудно справиться руководителям социальной сферы на местах. Региональные лидеры хорошо понимают, что социальные реформы могут привести к повышению уровня социального напряжения, но откладывать реформы тоже нельзя: *"Все понимают, что социальные реформы - самый болезненный узел. Это может привести к обострению проблем. Никаких денег не захочешь. Но и не делать их нельзя. Надо решаться"*, - считает один из региональных руководителей.

Сторонники продолжения реформ убеждены: национальные проекты нацелены на получение краткосрочных результатов, в то время как социальная сфера нуждается в долгосрочной стратегии. И для системных изменений только денежного ресурса, как в национальных проектах, явно недостаточно. Тем не менее реформирование социальной сферы (учитывая цены на нефть) вполне может быть запущено сегодня, когда столь благоприятна экономическая ситуация.

Целесообразность/нецелесообразность реформ эксперты, в первую очередь, рассматривают применительно к двум отраслям: здравоохранению и образованию. Их продолжение в здравоохранении они видят в дальнейшей реструктуризации стационаров, переходу к финансированию учреждений по пролеченному случаю, сокращению времени пребывания больного в стационаре, в развитии амбулаторно-поликлинической сети как менее затратной, оптимизации бюджетного финансирования и др. Согласно полученным оценкам, во всех исследованных регионах, несмотря на непопулярность идеи сокращения стационарной сети и замены ее на поликлиническую помощь, реструктуризация сети дает позитивные результаты. Наиболее оправдана оптимизация районных и сельских больниц, где необходимо развитие сестринских отделений, так как именно эти больницы берут на себя не только функцию врачебной

помощи, но и социальные функции. Однако это не означает сокращения высокотехнологичной помощи. По мнению специалистов, помощь врачей и медперсонала может быть разной и иметь различную цену для разных категорий больных. Часть затрат на осуществление социальных функций больниц могли бы взять на себя церковь и бизнес, но эксперты признают - участие в этом государства более желательно, потому что только бюджет сделает данный институт устойчивым и стабильным. Есть среди управленцев и те, кто убежден, что сокращение времени пребывания больного в больнице может негативно сказаться на качестве лечения, так как подобная система дает хорошие результаты только в том случае, если существуют четкие алгоритмы лечения, которые в России пока отсутствуют.

Сотрудники, отвечающие за социальные преобразования в регионах, отмечают позитивность происходящих процессов в области перестройки здравоохранения. Главное состоит в том, что через 3 - 4- года после того, как эти идеи были озвучены, региональные управленцы не воспринимают их негативно и согласны на преобразования, хотя ранее они воспринимались как невозможные. Изменение темпов реструктуризации здравоохранения в позитивную сторону связывается с построением "вертикали власти". Новая конструкция власти позволяет, по их мнению, более строго контролировать деятельность главных врачей. Как показал проведенный анализ, последние наиболее подчиняемы и управляемы в дотационных и небольших регионах, где выживание медицинских учреждений поставлено в прямую зависимость от их умения подчиняться "сигналам сверху".

Наряду с руководителями - сторонниками социальных реформ в сфере здравоохранения сложилась группа и их последовательных противников. Наиболее существенное сопротивление реформам демонстрируют не только те, кто боится потерять место в результате преобразований. Среди них, прежде всего, управленцы, не желающие терять власть. И их можно понять. Сужение управленческих возможностей может негативно повлиять на функционирование учреждений социальной сферы, если не будут изменены объемы и принципы финансирования стационаров, которые сегодня целиком и полностью зависят от числа имеющихся мест в больницах и не связаны напрямую с характером оказываемой медицинской помощи. *"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. Потому что у нас нет денег. Поэтому главные врачи держатся за число мест в стационарах и не дают их сокращать"*, - считает заместитель председателя Пензенской городской думы Ю. Алпатов, проработавший 16 лет главным врачом крупнейшей городской больницы в Пензе.

Часть главных врачей убеждена: сокращение мест в стационарах в полном объеме нельзя проводить до тех пор, пока не будет достигнут должный уровень профилактической работы с населением. Не менее важный ментальный фактор, который накладывает ограничения на реструктуризацию стационаров - низкий уровень самосохранительного поведения россиян, которые обращаются за врачебной помощью чаще всего тогда, когда она требует уже специального медицинского вмешательства. Это оправдывает в глазах врачей постепенный процесс сокращения стационаров.

Некоторые из респондентов подчеркивают, что модернизация здравоохранения не может быть проведена с использованием унифицированных рецептов. Процесс изменения функций лечебных учреждений должен сопровождаться тщательным анализом ситуации на местах и учетом особенностей той или иной территории.

В целом анализ оценок региональных руководителей позволяет говорить о том, что потенциал сопротивления социальным реформам среди них существует, но он не столь выражен, как об этом привыкли думать и рассуждать в Москве. В некоторых случаях их опасения оправданы, так как социальная сфера, возьмем ли сферу здравоохранения или образования, достаточно инертна. Работников, занятых в этих сферах, на наш взгляд, вполне можно отнести к профессионалам, избегающим риска, если

анализировать их поведение на рынке труда. И этот факт должен учитываться "архитекторами" реформ.

Наиболее осторожно региональные лидеры предлагают подходить к реформам в сфере образования, настаивая на том, что это может привести к неодинаковым и необязательно позитивным последствиям. Модернизация сферы образования в рамках реформ предполагает сокращение малокомплектных школ и переход на подушевое финансирование, когда "деньги следуют за учеником". В этих опасениях есть резон. Нельзя ко всем регионам подходить с одинаковыми мерками и ожидать, что планируемые изменения везде окажутся прогрессивными. Например, в Ярославской области подушевое финансирование, приведшее к сокращению малокомплектных школ, дало ощутимые результаты, которыми довольны и чиновники, и учителя, и родители. Введение школьных автобусов позволило закрыть малокомплектные школы и перевести учеников в хорошо оснащенные школы с квалифицированным педагогическим составом. Образование от этого только выиграло. В качестве приемлемого варианта регионалы предлагают отойти от идеи создания крупных школьных центров, а ввести соответствующие корректирующие коэффициенты, которые позволят вывести малокомплектные школы из нормативного финансирования.

Представители элит и эксперты Ярославской области, которая в общероссийском масштабе имеет имидж региона, открытого для экспериментов, оценивают готовность 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. Тем не менее следует признать, что учителя и врачи здесь более приучены к переменам, и модернизация социальной сферы способна идти в этом регионе более быстрыми темпами, если на это решится политическое и экономическое руководство регионов.

Не случайно, что при столь существенной региональной дифференциации, весьма разумной для представителей элит является стратегия одновременного запуска социальных реформ и национальных проектов для начала в пилотном режиме. Это бы обеспечило постепенность их продвижения, подготовило регионы к их реализации. Пилотный режим дал бы возможность оценить действенность новых правил и схем, позволил конкретным исполнителям увидеть преимущества и недостатки социальной модернизации.

Наиболее дискуссионной в оценках элит является планируемая для внедрения федеральным центром новая технология расчета бюджета социальной сферы в регионах, которая проходит сейчас апробацию. Она получила название - "бюджетирование по результату"². Цель системы - достижение эффективности расходования бюджетных средств.

Несмотря на то, что представители элит осознают целесообразность ее введения, однако в большинстве своем убеждены, что на практике она не даст ожидаемых результатов. Скептики приводят аргументы - результативность бюджетной услуги пока невозможно оценить адекватно ни в сфере образования, ни в сфере здравоохранения. Основное опасение - на бумаге результаты будут получены, но это может не совпадать с реальными достижениями.

Итак, анализ оценок региональных лидеров относительно возможности продолжения социальных реформ в России говорит об их преимущественной поддержке глубоких структурных преобразований в социальной сфере. Идет ли речь о низкоресурсных или высокоресурсных регионах. Основное требование - не делать это в "пожарном порядке", максимально учитывать сигналы снизу, отказаться от приказной идеологии во взаимодействии между центром и регионами. Принцип коллегиальности в выборе стратегии проведения реформ, которому желательно следовать центру, позволит избежать многих ошибок реформирования. Одновременно не следует думать, что мож-

² В рамках данной схемы объемы бюджетных средств социальных отраслей в регионах рассчитываются не по сметному принципу, а исходя из результативности деятельности социальных отраслей.

но обойтись совсем без них. Однако это не повод для того, чтобы не двигаться дальше в направлении модернизации социальной сферы российских регионов.

Заключение: тактические победы важнее стратегии?

Результаты исследования дают основания говорить о том, что пока федеральный центр не готов к качественной перестройке социальной политики. И дело не только в отсутствии внятной концепции. Не менее важно нежелание центра учитывать при проведении социальных преобразований многообразие региональных ситуаций, с одной стороны, с другой, - в центре пока не делается реальных шагов по выработке единой социальной политики, в которой так нуждаются сегодня регионы и которая могла бы выработать единые правила игры.

Реализация же национальных проектов на самом деле не решает многих социальных проблем, накопившихся в регионах. Встав на путь замены социальных реформ национальными проектами, центр все больше становится "большим папой" для регионов, которые, прожив 15 лет в рыночных условиях, легко возвращаются в "безопасное" лоно патернализма. Отношения центра и регионов явно теряют политическую остроту, приобретая черты иерархического соподчинения. Губернаторы играют скорее роль координаторов, отвечающих за выполнение указаний сверху. Даже успешные практики регионального развития постепенно сворачиваются. Исчезает региональное многообразие.

Тактическая победа центра, добившегося "хорошей" управляемости, налицо. Однако не обернется ли она политическим проигрышем, если брать в расчет долгосрочную перспективу? Может быть продолжение глубоких социальных реформ окажется более прагматичным и рациональным шагом, несмотря на все подводные камни, которые могут его сопровождать? Ответ на этот вопрос даст время. Пока же становится все более очевидным, что в ближайшем десятилетии России необходимо сконцентрировать усилия на внедрении высоких технологий в сочетании с подготовкой кадрового потенциала для социальных отраслей. Только эти меры способны вывести социальную сферу России на новые рубежи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Виноградова Е.* Социальная политика: исторический, теоретический и практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: социальная политика и социальные реформы в России (2000 - 2003 гг.). М., 2004. С. 27.
2. *Гонтмахер Е.* Социальная политика: Уроки 90-х. М.: Гелиос-АРВ, 2000.
3. *Горшков М., Тихонова Н. и др.* Социальная политика в оценках населения и экспертов. М., 2005 (Рукопись).
4. Государственная социальная политика и стратегия выживания домохозяйств. М.: ГУ-ВШЭ, 2003.
5. *Дробижева Л., Чирикова А.* Центр и регионы: современное состояние российского федерализма. Казань, 2006 (Рукопись).
6. *Зубаревич Н.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: Эдиториал УРСС, 2003.
7. *Зубаревич Н.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.).
8. *Латина Н., Чирикова А.* Взаимодействие Центра и регионов на поле социальной политики. М., 2006 (Рукопись).
9. *Львов Д.* Нравственная экономика // Свободная мысль. 2004. № 9. С. 24 - 36.
10. *Овчарова Л.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.).
11. *Осипов Г., Лексин В.* Социальная цена неолиберального реформирования. М., 2001.
12. *Тихонова Н.* Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиций общественного мнения) // Общественные науки и современность. 2006. № 3. С. 10 - 17.
13. *Тихонова Н.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.).
14. *Шишкин С.* Можно ли реформировать российское здравоохранение? // Адрес в Интернете: <http://www.polit.ru/lectures/2006/06/29/shishkin.html>
15. *Шишкин С.* (экспертное интервью, проведенное автором в июле 2006 г.).
16. *Шкаратан О.* Социальная политика. Ориентир - новый средний класс // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 39 - 54.
17. *Якобсон Л.* Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. 2006. № 2. С. 54.