

О.Н.Яницкий,
доктор философских наук.
Институт социологии РАН

Экологическая политика как риск-рефлексия¹

Введение

Чернобыльская катастрофа заставила ученых и политиков существенно пересмотреть взгляд на политику как таковую. Современное общество, как показали работы социологов и политологов², в принципе рискогенно. Наряду с материальными и духовными благами оно систематически производит риски, т.е. опасности, угрожающие жизни человека и природы. Современные риски (опасности), как правило, не воспринимаются органами чувств человека; они непрогнозируемы, нелокализуемы, некалькулируемы, постоянно трансформируются и не имеют конкретного

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 97-03-04060.

² *Beck U.* Risk Society. Towards a New Modernity. L., 1992; *Idem.* Ecological Politics in the Age of Risk. Cambridge, 1994; *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in Modern Social Order* / Ed. U.Beck, A.Giddens, L.Scott. Stanford, 1994; *Giddens A.* The Consequences of Modernity. Cambridge, 1992; *Luhmann N.* Risk: a Sociological Theory. N.Y., 1993; *Яницкий О.Н.* Модернизация в России в свете концепции "общества риска" // Куда идет Россия?.. Общее и особенное в современном развитии. Вып. 4 / Под общей редакцией Т.И.Заславской. М., 1997. С. 37—48; *Он же.* Экологическая политика в "обществе всеобщего риска" // Евразия. Природа и люди. 1997. № 2—3. С. 2—6.

источника (виновника). Политика, особенно в ее традиционном понимании (как "искусства возможного" или компромиссов), не осознает этот качественный сдвиг в способе материального и социального производства, связанный в первую очередь с убыстряющимся темпом развития науки и высоких технологий.

Не менее опасны риски социогенного характера, являющиеся прямым следствием трансформаций общества как такового. За годы реформ мы все были свидетелями множества больших и малых социальных катастроф, с последствиями которых политики не могут справиться и по сей день. Я уже говорил на прошлом (четвертом) симпозиуме, что распад СССР, равно как и скоротечные, социально не обеспеченные реформы, сопровождается не просто большим количеством социальных рисков, но выделением гигантских масс энергии социального распада. Эмиссия этой энергии есть актуализация социогенных рисков в форме неконтролируемых действий атомизированных социальных акторов, разрушающих любой социальный порядок, его нормативные и организационные структуры¹. В этом смысле последствия Чернобыля принципиально не отличаются от социальных последствий Сумгаита, Тбилиси, Карабаха, Таджикистана и Чечни (распад человеческих сообществ, беженцы, вынужденные переселенцы, формирование криминальных сообществ, наркотизация, разрушение освоенного социального и природного пространства)¹.

Наконец, в России появились целые пространства, пораженные техногенными и социогенными рисками. Они получили название зон экологических и социальных бедствий. Государство отреагировало на них рядом законодательных актов и целевых программ. Но даже если все они будут профинансированы в полном объеме, все выделенные средства дойдут до конкретных адресатов и они будут накормлены, обогреты или переселены, то это отнюдь не означает, что проблема будет решена. Дело в том, что в этом случае мы имеем дело с самыми труднопреодолимыми рисками — рисками среды обитания. Эти риски, накапливавшиеся десятилетиями в почве, растительном покрове, строениях, водоносных слоях глубокого залегания и других природных и искусственных средах, никак не элиминируются льготами или дотациями, т.е. формами традиционной социальной политики. В нынешних условиях, когда государство и общество содержат себя, а миллионы российских граждан выживают за счет усиленной эксплуатации "даровых" благ природы, средовые риски продолжают производиться и накапливаться в не меньших, чем раньше, масштабах.

Косвенные данные свидетельствуют, что Россия постепенно превращается в сеть "островов жизни", разделенных обширными

¹ Куда идет Россия?.. Общее и особенное в современном развитии. Вып. 4. М., 1997. С. 40—42.

зонами, непригодными для нормального существования. И это при том, что после распада СССР она стала гораздо более "северным" государством с более суровыми природными условиями жизни. Отсюда естественный рост нагрузки на эти "острова" с неизбежным снижением качества жизни в последних. В свою очередь, чем меньше "остров", тем выше концентрация в нем рискогенных сред и производств, тем интенсивнее борьба за землю, воду и другие ресурсы. Даже в Москве, где концентрация капитала — наивысшая по сравнению с остальной Россией, а формы социальной поддержки населения достаточно внушительны, наблюдается быстрая деградация среды обитания (загрязнение воздуха и почвы, резкое сокращение площади зеленого покрова, дефицит рекреационных зон и др.).

Если политическая система российского общества не отреагирует на эти перемены, если традиционные формы политического мышления и действия не изменятся, то наше государство имеет шанс превратиться во всеохватывающее Министерство по чрезвычайным ситуациям РФ и столь же громадное Министерство социальной защиты РФ. Кстати, в отношении первого такая тенденция "глобализации" деятельности уже просматривается. Растущие масштабы производства рисков, особенно в трансформирующихся обществах, приводят к мысли о необходимости рассматривать любую политику именно как рефлексию и реакцию общества в целом или его отдельных институтов на производство, распространение и "потребление" рисков. Конкретно речь должна идти о реакции на риск, по крайней мере, четырех агентов, одновременно участвующих в производстве и потреблении рисков: государства, институтов гражданского общества, науки (как социального института) и населения. Заметим, что в современной социологии политики риск-рефлексия понимается двояко:

1) как рефлексия, т.е. осознание (и политическая интерпретация) рисков отдельными коллективными социальными субъектами;

2) как рефлексивность, т.е. коллективное социальное действие, направленное на избежание опасности или на снижение ее отрицательных последствий.

Что данный подход означает для понимания политики вообще и экологической в частности? Рассмотрим последовательно деятельность четырех названных агентов в свете данного подхода.

Государство

Государство оказалось совершенно не готовым к тому, что аварии и катастрофы станут рутинным элементом повседневной жизни, на который, тем не менее оно вынуждено политически, т.е. публично, реагировать. Привыкшая за многие десятилетия действо-

вать по принципу "любой ценой" и не отчитываться перед обществом в своих действиях, государственная машина не была готова — идеологически, политически и функционально — к Чернобылю, Спитаку, равно как и ко множеству других социогенных рисков (Сумгаит, Тбилиси, Карабах и др.). Соккрытие информации, полумеры, попытки ликвидировать последствия рисков чисто традиционными методами, а главное — нежелание и неумение отразить подобные события профессионально и в полном объеме, означало потерю времени и, следовательно, резкое возрастание цены ликвидации последствий техногенных и политических катастроф.

Расходы государства на ликвидацию последствий Чернобыля не только возросли, по сравнению с первоначально называвшимися цифрами, на несколько порядков, но стали постоянной строкой расходов в государственном бюджете. Так, если в 1986 г. общий ущерб от этой катастрофы оценивался в 3—5 млрд долл., то через десять лет расходы России, Украины и Белоруссии должны были составить около 590 млрд долл.¹ Вообще экологическая политика, ограничивающаяся ликвидацией последствий, т.е. реакцией на уже наступившие события, представляется не только малоэффективной, но и просто опасной для общества. Западные экологами называют такую политику *end-of-pipe policy*, имея в виду ситуацию, когда государство или общество борются с вредом, уже нанесенным человеку или природе, не затрагивая самого источника повторяющейся опасности. Политика строительства "саркофагов", будь то реальный саркофаг над разрушенным реактором, или создание частных военизированных охранных подразделений и других защитных структур, является тупиковой в принципе.

Далее, модель "решение—исполнение", столь прочно укоренившаяся в нашей государственной политике, имплицитно подразумевающая наличие исполнительской вертикали, также имеет мало общего с социальной реальностью. Поскольку общество систематически производит риски, поскольку источников такого производства множество и эти риски через среду обитания мигрируют, переносясь на тысячи километров, а также потому, что эти риски имеют свойство трансформироваться и накапливаться в живых организмах и среде обитания человека, очевидно, что политика, экологическая и любая другая, не может исходить из какого-то одного центра. Отсюда следует, что политика, и в частности социальная политика, это — процесс, который не замыкается рамками формальных политических институтов, причем взаимоотношения между его агентами не носят исключительно иерархического характера.

¹ Яблоков А.В. Неизвестный Чернобыль // Есть идея! 1996. № 17. С. 3.

Проведенный нами анализ социально-экологической политики в центре и регионах России в 1994—1997 гг. свидетельствует о том, что она характеризовалась преобладанием неформальных, децентрализованных и горизонтальных связей между относительно автономными социальными агентами. Даже в странах СНГ, где государство сохраняет доминирующие позиции в политике, его отделения в центре и на местах не являются более центральной или доминирующей силой в экополитическом процессе. Только на Украине, по данным Е.И.Головахи, сегодня действуют 35 зарегистрированных неправительственных организаций, оказывающих помощь пострадавшим от чернобыльской катастрофы, причем 23 из них — международные. Всего же, по моим подсчетам, в странах СНГ таких организаций более 120, а всего в мире — более 200!

Что же означает появление массы названных организаций? Это феномен вторичной рефлексивности, т.е. защитная реакция части общества на неадекватную социальную политику государства. Он означает также резкое усиление недоверия государству не только со стороны непосредственных жертв чернобыльской катастрофы, но и населения в целом. Ситуация отчуждения пострадавшего населения на Украине оказалась настолько острой, что в 1994 г. на всеукраинской конференции организации "Союз Чернобыль" было принято решение о проведении всеукраинской забастовки с пикетированием Верховного Совета и местных советов. "По сути, государство просто бросило нас на произвол судьбы, оно нам просто сказало: спасайтесь сами как можете", — так председатель этого Союза объяснил мотивы забастовки¹. Но главной проблемой для традиционной государственной политики служит тот факт, что мега-риски, подобные чернобыльскому, в принципе непрогнозируемы, некалькулируемы и не имеют конкретного "адреса", по которому можно было бы предъявлять претензии или выставлять счета. Подобная ситуация создает значительные трудности для любой системы социального страхования.

Гражданское общество

Прежде всего нужно понять, что с появлением в России гражданского общества трансформировалась вся ее политическая структура, сложилась многополюсная и подвижная система политических сил. Более того, появление многих политических партий, социальных движений и неправительственных организаций (НПО) было результатом отложенной или неадекватной реакции государства на производство рисков. Это и есть форма коллективной

¹ Соціальні наслідки чорнобильської катастрофи. Результати соціологічних досліджень, 1985—1995 / Відповідальні редактори В.Врона, Е.Головаха, Ю.Саєнко Харків: Фоліо, 1996. С 391.

рефлексивности, когда общество, сталкиваясь с опасностью для своего существования, формирует коллективные субъекты с целью нейтрализации этой опасности. Чем больше опасностей, тем выше вероятность появления таких коллективных социальных и политических субъектов. Несомненно, например, что развитие зеленого движения на Украине и быстрый рост его политического веса были непосредственным результатом чернобыльской катастрофы. Вместе с тем появление этих движений на всей территории бывшего СССР было не только связано с конкретными катастрофами и явными угрозами здоровью и безопасности населения, но и явилось реакцией на антиэкологическую политику государства. Более того, риск-рефлексивность этих коллективных субъектов была не только реактивной, но и креативной, т.е. породила новые формы самоорганизации и взаимной поддержки.

Из сказанного следует, что в "обществе риска" появляется множество агентов политической активности за пределами легитимных политических институтов. Более того, эти агенты возникают либо как компенсация недостаточной эффективности последних, либо в противовес им. Этот феномен рождения множества субполитик проявился, в частности, в формировании межинституциональных политических образований. Например, региональный Волжский парламент, образованный еще в пору существования советской власти как политического института, функционирует до сих пор, потому что социально-экологические проблемы волжского региона в целом никак не схватываются отдельными губернскими политическими структурами данной территории. Но и внутри губернской власти возникла потребность в формировании общественных экологических советов при губернаторе и других политических "шарниров" между государственной властью и гражданским обществом.

Конечно, возникновение подобных "шарниров" — лишь наиболее яркий пример формирования внеинституциональной политики как нового для России феномена политической жизни. При всем том, что по сравнению с государственными органами риск-рефлексивность субъектов гражданского общества гораздо более гибка, изобретательна и дифференцирована, ее не следует идеализировать. Дело в том, что в обществе риска всегда есть две большие группы людей: те, кому производство рисков выгодно, и те, кто являются его жертвами. Например, как только чернобыльская ситуация "нормализовалась", т.е. превратилась из катастрофы в элемент повседневной жизни десятков миллионов людей, появилось множество неправительственных организаций, национальных и международных, для которых социальная помощь жертвам Чернобыля стала прибыльным делом. И Чернобыль здесь не исключение.

Проведенный мной анализ вполне обычных социально-экологических конфликтов позволяет утверждать, что консервация рисковенной ситуации выгодна многим их участникам, включая социальные движения и НПО. Например, конфликт между экологическими НПО, лесозаготовителями и правительством Карелии, возникший в 1996 г. по поводу рубок старовозрастных лесов в этой республике, был выгоден всем его участникам — властным структурам, зеленым организациям и местной науке, хотя мотивация, конечно, у них была различной. Соответственно, на почве заинтересованности в консервации подобных конфликтов возникают формы негативной солидарности, т.е. (в данном случае) общности, объединяющие действительные жертвы рисков и тех, кто паразитирует на помощи этим жертвам. Негативная солидарность есть не что иное, как внутрикорпоративная форма социальной политики.

Научное сообщество

В "обществах риска" происходят серьезные трансформации самих систем принятия политических решений. Дело в том, что самые опасные техногенные и социогенные риски не воспринимаются органами чувств человека, или же в традиционной культуре нет адекватного камертона на подобные риски. Поэтому фактически ключевая роль в принятии решений принадлежит теперь корпусу экспертов. Это означает, что наука теряет монопольное право на истину, поскольку решение, предлагаемое одной группой экспертов, может быть оспорено другой их группой, и так до бесконечности. Это означает также, что практически каждый политический агент находится в зависимости от мнения экспертов.

Обратная сторона этого процесса — предельная политическая ангажированность науки. В индустриально развитых странах сформировались так называемые *epistemic communities*, т.е. сообщества единомышленников, обладающие достаточным научным авторитетом и политическим весом, чтобы определять стратегию социальной политики в некоторой сфере жизнедеятельности общества. В России, в Украине и во многих других странах СНГ, где наука находится в состоянии комы, происходят совершенно иные процессы. Экологические, благотворительные и другие НПО, имея постоянную финансовую поддержку из-за рубежа, проводят собственную, в значительной степени независимую от государства, социальную политику, нанимая экспертов из распадающихся научных подразделений академических и ведомственных институтов, а также эксплуатируя научный потенциал университетских кафедр.

В этом процессе есть две стороны. Одна — безусловно позитивная, поскольку вооруженные экологическими знаниями НПО способны оказать человеческим и природным сообществам быструю и адресную помощь или поддержку. Возможно также, что мы имеем дело с формированием одного из действенных каналов интеграции науки и системы образования. Другая сторона — негативная, потому что, решая тактические задачи экологической или иной политики, НПО не способны сформулировать ее стратегические ориентиры. Эти организации все более концентрируются на решении конкретных "случаев", холистический подход для них недоступен. Более того, практика показывает, что лидеры подобных организаций, как правило, не в состоянии привлечь первоклассных специалистов. В результате экополитические решения зачастую формулируются полупрофессионалами с обеих сторон и, сверх того, многократно фильтруются местными бюрократическими структурами.

На стыке науки и политики возникает еще одна принципиальная проблема риск-рефлексии — это социальная и политическая интерпретация знания о рисках. В централизованном обществе-государстве такой проблемы практически не существовало, поскольку политические решения исходили из одного центра. Теперь же каждый коллективный социальный субъект, каждая территориальная общность имеет в принципе право и возможность осуществлять подобную интерпретацию самостоятельно и в соответствии с ней строить свою социальную политику.

Возьмем для примера две актуальные проблемы экополитики. Это прежде всего определение уровней допустимого и социально приемлемого рисков. Сегодня в цивилизованных странах принят допустимый уровень риска равный $1/1000000$, в России же в 100 раз ниже! Но это в целом по стране, а каков реальный уровень риска вокруг АЭС, хранилищ отходов ядерного производства, сотен тысяч городских свалок? Далее, естественно, что ни государство, ни население не могут жить в состоянии постоянной мобилизационной готовности к катастрофе, тем более что степень ее опасности для людей и природы не может быть определена заранее. Поэтому важной функцией науки становится определение уровня социально приемлемого риска. Раньше эта функция целиком принадлежала естественным и техническим наукам, представители которых наивно полагали, что вычисленные ими предельно допустимые концентрации (ПДК) и предельно допустимые выбросы (ПДВ) вредных веществ и есть социально приемлемый, т.е. допустимый для здоровья населения, риск. Тем самым социальная политика фактически отождествлялась с технической политикой.

Население

В жизни, конечно, все гораздо сложнее. Во-первых, оказалось, что уровень приемлемого риска непосредственно зависит от интернализированной людьми господствующей идеологии. Как заметил один из наших респондентов, "ликвидаторы — поразительный продукт советской эпохи. Эти люди сходны по своим мотивам с теми ополченцами, которые в октябре 1941 г. защищали Москву". Противостоять беде "любой ценой" — такова была мотивация подобных людей, даже не желавших думать о том, что может быть вообще не надо было посылать на ликвидацию последствий аварии такую массу неподготовленного народа". Конечно, вместе с советским патриотизмом здесь немалую роль сыграли неинформированность, незнание реальной степени риска. Однако люди постепенно осознали, что если попирается их фундаментальное право на жизнь, то они вправе бороться с угрожающими их здоровью и безопасности рисками любыми доступными способами. Отсюда борьба с этими опасностями становится одновременно частью прямой демократии и социальной политики "снизу", осуществляемой самодеятельными организациями граждан.

Появление множества агентов политической активности, в том числе за пределами легитимных политических институтов, является закономерной реакцией российского общества на расширяющееся производство рисков. Во-вторых, уровень социально-приемлемого риска — величина переменная, зависящая от социального самочувствия населения. Теоретически, чем шире структура социальных и политических возможностей для противодействия риску у некоторого социального субъекта, тем выше может быть порог приемлемого риска. Исследования, проведенные А.А.Кузьминой, показали, что экоактивисты составляют группу наименее обеспокоенных именно потому, что они включены в тот или иной вид деятельности, направленный на борьбу с рисками.

В-третьих, оказалось, что уровень социально-приемлемого риска не может быть определен только по объективным показателям состояния здоровья пострадавших, потому что эти показатели, по данным Е.И.Головахи и Н.В.Паниной, сильно зависят от психологических факторов, и в первую очередь от возникшего у пострадавших чувства заброшенности, ненужности обществу. Одно дело, когда идет речь о материальной помощи бедным и малоимущим, и несколько другое, когда организации по оказанию социальной помощи имеют дело с социально-психологическим феноменом "жертвы". Как справедливо подчеркивают исследователи жертв чернобыльской катастрофы, адресованная им социальная политика опирается на пассивную модель их выживания, тогда как следует ориентировать эту политику на активные механизмы

самодеятельности населения, нацеленной не только на профилактику собственного здоровья, но и на оздоровление экономической и экологической среды их жизни¹.

В-четвертых, обозначился разрыв между риск-рефлексией науки (экспертов), призванной формулировать принципы социальной политики помощи пострадавшим, и оценкой жизненных приоритетов, даваемых самим пострадавшим населением. Пострадавших интересует не столько профилактика их здоровья, сколько удовлетворение их обычных повседневных материальных потребностей. Так, на первом месте стоит внеочередное обеспечение автомобилями, затем идут оплаченный дополнительный отпуск, внеочередное предоставление местными органами участков земли для строительства гаражей, дач и домов, бесплатное пользование всеми видами местного и пригородного транспорта.

Формирование российской экологической политики совпало с периодом радикальных политических трансформаций в обществе и одновременно с переосмыслением "политической парадигмы" процессов производства и воспроизводства общественной жизни вообще. Реформирование России началось с перемен в ее политических структурах, однако позитивные и негативные последствия процесса реформ требуют пересмотра существующих теоретических принципов и организационных форм политического действия. Политика все более становится не только средством достижения позитивных социальных изменений, но и инструментом предотвращения рисков и опасностей — как внешних, так и порождаемых самим процессом реформ.

¹ Соціальні наслідки чорнобильської катастрофи... С. 67—68.