

Автор: В. Л. РИМСКИЙ

Предложенные в обсуждаемой статье Л. Якобсона поиски "коридоров возможностей", на мой взгляд, носят слишком абстрактный, теоретический характер. Поэтому предлагаемые как наиболее реалистичные меры встретят определенные трудности при попытках претворения в жизнь. О причинах этого мне хотелось бы сказать несколько слов.

Российская модель социальной политики имеет много особенностей, которые сложились еще в советский период развития нашей страны. К таким особенностям относятся, в частности, сравнительно высокая доля государственного регулирования и государственного финансирования системы социальной защиты, сравнительно низкая доля финансовых средств частных благотворителей в этой системе, низкий уровень публичности в определении концепций, целей, задач и методов их реализации и некоторые другие. Переход России от советского к постсоветскому политическому режиму по различным причинам не сопровождался развитием сильного гражданского общества и добровольным принятием обязательств строгого и точного соблюдения норм законодательства как гражданами, так и чиновниками федерального, регионального и местного уровней.

В России профессиональные политики и государственные деятели в отсутствие сильного давления со стороны граждан во многом сумели снять с себя ответственность за решение важнейших общественных и экономических проблем. В их понимании политикой является исключительно борьба за власть и ее удержание, поэтому от гражданского общества они ожидают исключительно легитимации своей власти.

Российские политики и государственные деятели не умеют направлять активность граждан на решение реальных проблем, но сравнительно эффективно направляют ее на удержание собственной власти. А сами граждане не в состоянии предложить решения социальных проблем на профессиональном уровне, позволяющем им конкурировать с предложениями чиновников при разработке и реализации социальной политики. Если же такие предложения со стороны экспертов гражданских организаций появляются, то, как правило, их авторы обвиняются в непрофессионализме, слабой информированности о тех или иных показателях социальной сферы или содержании тех или иных документов, а также о том, что уже принятые решения способны существенно изменить ситуацию.

Российские политики и государственные деятели стремятся вообще не связывать со своей деятельностью понимание политики как разработки и реализации программ разрешения важнейших проблем общества в тех или иных областях, как средств и ресурсов решений тех или иных проблем. Через доминирование государства в области символического производства концепций, идеологий, стратегий и программ решений проблем такое понимание политики навязывается гражданам.

Именно государственные службы, их руководители и представители чаще всего и становятся производителями "социальных проблем", решения которых сами же потом и

---

*Р и м с к и й Владимир Львович - заведующий отделом социологии Фонда ИНДЕМ.*

предлагают. К "социальным проблемам" такого рода относятся, например, бедность, снижение рождаемости, миграция, безработица, рост преступности и наркомании и многие другие. Именно государство обращает внимание общества на такого рода "социальные проблемы", именно оно формулирует их сущность и содержание, определяет социальные группы, для которых эти проблемы необходимо решать. Затем оно обращается к профессиональному сообществу экспертов для обоснования постановок таких проблем и вариантов их решений. Именно после того, как та или иная государственная проблема признается "социальной" теми или иными государственными инстанциями, за ней признается необходимость затрат общественных ресурсов на ее решение, обоснование соответствующего финансирования, материального обеспечения, правового регулирования и т. п.

Для аргументации приоритетов в социальной политике и обеспечения доверия граждан к принимаемым в этой сфере решениям государство привлекает профессионалов, экспертов в области социальной сферы, экономики и политики. Но сообщество экспертов вынуждено подчиняться давлению государства на содержание их деятельности. Эксперты не всегда оказываются способными отстаивать перед органами государственной власти и управления свое видение содержания социальных проблем и научно обоснованные варианты их решений. Так происходит прежде всего потому, что именно государство - крупнейший заказчик аналитики и консалтинга в этих областях деятельности. В случаях же, когда оно не выступает в качестве прямого заказчика, то определяет факторы, на которые должны реагировать бизнес, в первую очередь крупный, и структуры гражданского общества. Если эксперты не будут адаптироваться к ограничениям в социальной сфере, определяемым государством, то фактически не смогут вести свою деятельность. В результате крупный бизнес заказывает экспертам и аналитикам те разработки, которые согласованы с государственными приоритетами, поскольку иные ему не нужны. А средний и малый бизнес в России традиционно не склонен тратить свои ресурсы на исследования и аналитику. Некоммерческие организации и структуры гражданского общества чаще всего не располагают финансовыми средствами, достаточными для оплаты заказов углубленных и объективных исследований.

В результате практически весь опыт консалтинга экспертов и аналитиков связан с исследованиями, согласованными с государственными приоритетами, либо проводящимися по прямым государственным заказам. Поэтому даже при наличии разнообразия мнений и оценок российское экспертное сообщество наиболее эффективно отстаивает приоритеты и интересы государства, а не граждан. Эти приоритеты, интересы и способы решений вырабатываются российской бюрократией, поскольку именно она через информацию, представленную в канцелярских документах, имеет наиболее сильное влияние на принятие государственных решений. Несмотря на то, что в подобных документах формируется не вполне адекватная реальности своеобразная канцелярская ее модель, в нашей стране реализуются именно бюрократические проекты.

Государство нередко ставит общество перед ложным выбором в решении тех или иных социальных проблем, предлагая простые и ясные их варианты. Но эти варианты чаще всего являются популистскими, а не действительно решающими проблемы общества. При этом у граждан имеются очень ограниченные возможности изменений государственной политики в направлении своих приоритетов и интересов через систему представительства в выборных органах власти и через лидеров гражданского общества.

Направленность государственной социальной политики на решение проблем, описываемых канцелярскими моделями реальности, не позволяет эффективно решать реальные социальные проблемы граждан. Неадекватность данных моделей оценивается руководителями и служащими органов государственной власти и управления как невозможность эффективных решений проблем в этой сфере. Такая позиция чиновников поддерживается и экспертным сообществом через систему обоснования государственных решений в России и анализа опыта других стран, в которых с некоторыми особенностями ситуация в сфере проведения социальной политики во многом аналогична российской. В любом случае экспертам несложно подобрать для чиновников описание зарубежного опыта, подтверждающее обоснованность выбора российских моделей ведения социальной политики.

Ограниченность канцелярских моделей реальности проявляется, например, в толковании понятия "социальный факт", который в этих моделях всегда считается либо точно установленным, либо наверняка отсутствующим. Чиновники требуют и в экспертных заключениях фиксации так понимаемых фактов и выводимых из них следствий и рекомендаций. Но социальный факт - всегда относителен, он существует только в интерпретациях тех, кто пытается установить его наличие или отсутствие. Может показаться, что достаточно применить какие-то объективные методы установления наличия или отсутствия факта, и это позволит полностью снять субъективность его интерпретации. Но сложность и неоднозначность проявлений социальной реальности практически никогда не позволяет это сделать.

Социальный факт, конечно, может быть зафиксирован для себя конкретным индивидом, но весьма вероятно, что другой индивид будет сомневаться в его наличии. А определить наличие социального факта для крупных социальных групп, как правило, может только специалист, эксперт. От его опыта и квалификации зависит и интерпретация этого факта. Поэтому в социальной политике в принципе невозможно исключить субъективные оценки и интерпретации фактов экспертами. А поскольку эксперты всегда работают по заказам, чаще всего, органов власти или структур бизнеса, канцелярские модели реальности почти всегда описывают социальные факты средствами нормативных или теоретических моделей реальности. И даже проведение социальных исследований не всегда позволяет экспертам избавиться от нормативности и теоретизирования в анализе социальных фактов, ведь исследование должно проводиться по тому же заказу, и его концепция должна разрабатываться на основе той или иной теоретической модели.

В качестве примера такого анализа социальных фактов и разработок их интерпретаций можно привести процесс подготовки и администрирования монетизации льгот - комплекса мер, существенно меняющих жизнь граждан. По-видимому, отвечавшим за разработку концепции этой реформы чиновникам и получившим соответствующий заказ экспертам представлялось, что им удалось учесть все особенности социальной реальности и предложить адекватные ей административные решения. Но события января 2005 г. показали, что социальная реальность существенно отличается от ее канцелярской модели. И тогда пришлось приводить модель в соответствие с реальностью.

Невозможность эффективных решений социальных проблем органами государственного управления чаще приводит к отказам руководителей и ответственных работников этих органов от многих обязательств государства в социальной сфере. Нередко такие отказы не артикулируются на уровне публичных заявлений чиновников, но проявляются в практике. Так, ликвидация районных больниц означает для сельских жителей большинства российских регионов существенные проблемы с использованием доступного для них медицинского обслуживания; отсутствие внимания государства к подготовке учителей создает в системе среднего образования дефицит учителей среднего трудоспособного возраста, что препятствует реализации долгосрочных стратегий развития среднего образования в России, и т. п.

Государство, отказываясь от ответственности за решение социальных проблем, перекладывает ее, с одной стороны, на структуры гражданского общества, а с другой - на экспертов, специалистов, профессионалов. Они якобы способны находить и осуществлять решения этих проблем с "нейтральных" позиций науки, аналитики, существующих традиций и т. п. Но чаще всего государство таким образом открывает лоббистам тех или иных коммерческих интересов возможности решения социальных проблем в своих интересах. Лоббирование же гражданских интересов при принятии государственных решений в сфере социальной политики незначительно из-за слабости позиций гражданского общества в сравнении с позициями бизнеса. Поэтому социальная политика во многом разрабатывается и реализуется без участия граждан, которые, в свою очередь, не проявляют активности в решении своих проблем, а ждут их решений от органов государственной или муниципальной власти. Но предлагаемые этими органами власти решения, принимаемые вышеописанным способом, граждан чаще всего не устраивают.

Осознанно или нет, но целью деятельности лоббистов государственных и коммерческих интересов становится монопольное или почти монопольное распоряжение общественными ресурсами, необходимыми для решения отданной им на откуп "социальной

проблемы". Такими ресурсами могут быть финансовые средства бюджетов различных уровней, благотворительные средства, спонсорская помощь, кредиты, гранты, в том числе иностранных и международных организаций, и т. п. Привлекаемые этими лоббистами эксперты находят обоснования их прав распоряжения общественными ресурсами, выделяемыми для решений тех или иных социальных проблем. Проводимая по заказам таких лоббистов аналитика неспособна выявить реальные запросы граждан в соответствующих сферах, а потому не позволяет проводить социальную политику, характеризующуюся эффективностью как для государства, так и для граждан, систематичностью действий, а также рациональностью принимаемых решений.

Группы лоббистов, экспертов, аналитиков, заинтересованных в существовании определенных проблем и в получении постоянного доступа к общественным ресурсам для столь же постоянного их решения, постепенно оформляются организационно, усиливая тем самым свою значимость в системе принятия государственных решений. Но при этом они оказываются не склонными предлагать гражданам реальные решения формулируемых задач.

Вследствие слабости лоббирования со стороны гражданского общества и незаинтересованности органов государственной власти в решении реальных общественных проблем, в российской публичной политике явно произошло разделение на отдельные социальные проблемы или группы проблем со своими агентами и лоббистами. И эти социальные проблемы скорее конструируются своими агентами и лоббистами, чем представляют реальные проблемы общества. Это конструирование идет с помощью социологических исследований, экспертиз, формирования прогнозов и стратегий, а также интерпретаций их результатов в средствах массовой информации. Нередко оно проводится с целью представить некую "социальную проблему" как весьма актуальную, но имеющую единственно возможный эффективный способ решения, предлагаемый лишь лоббирующими ее группами.

Поэтому специалисты, эксперты и профессионалы в тех или иных сферах деятельности в современной ситуации нередко оказываются неспособными лоббировать реальные решения общественных проблем. Попытки обсуждений реальных социальных проблем, вариантов и ресурсов их решений, иногда предлагаемых общественными объединениями, чиновники, бизнесмены и работающие по их заказам эксперты пока довольно успешно направляют в русло подтверждения официально выбранных вариантов решения социальных проблем.

Российские граждане за период постсоветского развития уже довольно хорошо разобрались в реальных целях и приоритетах деятельности политиков и государственных деятелей и чувствуют оторванность канцелярских решений, которые предлагает им наша бюрократия, и не верят в их эффективность. Тем не менее в обществе пока еще остается высокий уровень доверия к ученым, исследователям, профессорам, специалистам, поскольку в течение десятилетий у наших граждан сформировался достаточно высокий уровень доверия к научному знанию и к его носителям. Но именно это доверие и позволяет сегодня манипулировать сознанием граждан, причем такие манипуляции нередко производятся с помощью средств массовой информации.

В современной ситуации научные знания и методики нередко используются для выполнения работ практической направленности. Поэтому в различного рода профессиональной деятельности происходит совмещение позиций тех, кого можно назвать экспертами в этих областях. Исторически первой была позиция независимого ученого, исследователя. В то же время сначала реже, а в последний период все чаще, ученые стали занимать и вторую позицию - консультантов должностных лиц. Сравнительно недавно весьма распространенной стала третья позиция - публичных лиц, представляющих решения органов власти и бизнеса, потому что их руководители нередко гораздо менее компетентны в этих решениях, чем соответствующие эксперты.

Вполне реально в настоящий период совмещение этих трех или двух позиций профессионала в одном лице. Поскольку публичные представления государственных решений осуществляются через средства массовой информации, такие эксперты получают воз-

возможности общественной поддержки своей деятельности, а также возможности обоснования высоким уровнем этой поддержки проведения соответствующих исследований и разработки подкрепляемых ими государственных решений. Но беда в том, что эти решения покоятся не на объективной информации об оптимальных решениях соответствующих проблем, а исходят прежде всего из интересов лоббистов. В результате научная обоснованность государственного решения превращается в видимость. Таким образом осуществляется один из самых распространенных способов манипулирования сознанием граждан, которые эксперты используют для обеспечения легитимации государственных решений. Даже сам выбор проблем, решения которых эксперты представляют гражданам, нередко определяется необходимостью их лоббирования, а не их эффективностью и не их востребованностью гражданами.

Сложность разработки и реализации социальной политики еще и в том, что приоритеты граждан как неспециалистов в государственном и муниципальном управлении не всегда можно реализовать. В их сознании нередко ожидания от социальной политики формируют мифологические представления о ней и о возможностях государства в реализации социальной справедливости, законности, прав и свобод граждан, общественно значимых ценностей и идеалов. Вряд ли следует рассматривать такого рода мифы как сравнительно легко ликвидируемые разъяснениями нерациональности общественного сознания. Для разработки и реализации эффективной социальной политики, по-видимому, правильнее считать эти мифы достаточно существенными ограничениями социальной политики. А потому социальная политика должна включать и специальные мероприятия по изменению системы представлений массового сознания как не менее значимые, чем, например, планирование социальных расходов государственного бюджета.

Нередко и сами разработчики, аналитики и эксперты в социальной сфере оказываются подверженными определенным мифологическим представлениям о российском социуме. Например, в публичных выступлениях государственных деятелей и в средствах массовой информации часто можно услышать о том, что российское общество в большинстве своем поддерживает патернализм в социальной политике. Этот миф не подтверждается социологическими исследованиями. Данный пример показывает, что в разработке и реализации социальной политики было бы желательно постоянное сотрудничество экспертов в области как экономики, так и социологии. Вряд ли можно признать, что в современном высокодифференцированном обществе эффективную социальную политику следует разрабатывать преимущественно экономистам при подчиненной роли социологов, как это сегодня чаще всего происходит.

Декларируемые государством социальные проблемы и их решения, как правило, сформированы для придания новых функций тем или иным органам власти и управления, для создания новых таких органов, а в итоге - для обоснования тех или иных затрат государственного бюджета. Для реального выявления проблем общества в широком смысле, для их формулирования и поиска реальных решений необходимо проведение не зависящих от государства исследований, самостоятельных аналитики и консалтинга. А это предполагает существование не зависящих от государства заказчиков таких работ.

Для разработки и проведения эффективной социальной политики приоритетным, по-видимому, должно быть не копирование тех или иных образцов в развитых или развивающихся странах, а формирование специфической ее модели для российских условий с учетом известных удачных и ошибочных решений, с применением отработанных в других странах средств и методов решений социальных проблем. Желательно не подгонять модель российской социальной политики под одну из ясно и рационально сформулированных идеологий, из которых эксперты чаще всего называют либеральную, социал-демократическую и патерналистскую, тем более что ни в одной стране мира ни одна из них в полной мере не реализована. Видимо, было бы наиболее эффективно разрабатывать российскую модель социальной политики на основе максимально объективных социальных и экономических исследований.