

И.Е. Дискин, В.В. Федоров
РЕСПОНСИВНОСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

ДИСКИН Иосиф Евгеньевич – доктор экономических наук, заместитель директора Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, заместитель председателя Научного Совета ВЦИОМ. E-mail: diskina@c3d-fdisk.net

ФЕДОРОВ Валерий Валерьевич – кандидат политических наук, генеральный директор ВЦИОМ. E-mail: fedorov@wciom.com

В статье анализируется нынешнее состояние системы обратной связи между обществом и государством России. На материалах обширного исследования выделяются общее и особенное в способах коммуникации различных социальных страт с политической системой, рассматривается роль в этом процессе «институтов политического опосредования», под которыми понимаются масс-медиа, партии, общественные организации и экспертное сообщество. Выявляются принципы реагирования государства на запросы общественных групп либо игнорирования таких запросов. Вскрываются дисбалансы и деформации в такого рода коммуникациях, ставящие под вопрос респонсивность и устойчивость политической системы России в условиях преодоления последствий мирового экономического кризиса и решения задач всеобъемлющей модернизации страны.

Ключевые слова: социальные страты, респонсивность, политическая система, бремя решений, обратная связь, информационный фильтр.

В информационную эпоху одним из важнейших показателей эффективности каждой национальной политической системы становится ее пропускная способность для информации, циркулирующей во всех направлениях: сверху вниз, снизу вверх, между отдельными компонентами «верхов» (например, между различными ветвями власти) и «низов» (например, между различными социальными и территориальными группами). Американский социолог и футуролог Олвин Тоффлер ввел в свое время понятие «бремя решений» [1] для характеристики переходного периода от индустриального к информационному обществу, когда устаревшие политические системы не справляются с перегрузкой, создаваемой быстро меняющимся, фрагментирующимся обществом.

Посильно ли бремя решений для современной российской политической системы и, шире, для нашего государства в целом? Способно ли оно своевременно и адекватно перерабатывать сигналы от общества? И насколько государство вообще чувствительно к таким сигналам? Может быть, эти сигналы ему не то что непонятны, но, хуже, глубоко неинтересны? Иными словами, необходимо понять, каков уровень «респонсивности» российского государства, понимаемой, вслед за Амитаи Этциони, как «чувствительность правящих верхов к нуждам членов общества, занимающих нижние ступени социальной иерархии» [2]. Добавим, что респонсивность предполагает способность политической системы реагировать на импульсы, приходящие из окружающей среды, и соответственно корректировать свое поведение. При

этом предполагается, что чем быстрее и эффективнее политическая система реагирует на внешнюю среду, тем выше уровень ее респонсивности, а значит, в конечном счете, и устойчивости.

Устойчивость политической системы означает ее равновесие, баланс на «входе» и на «выходе», т. е. соответствие политических решений и действий требованиям общества. Нарушение данного баланса в виде «недогрузки», т. е. недостаточного реагирования на требования, или «перегрузки» — чрезмерного, избыточного реагирования на запросы общества — порождает нестабильность политической системы, которая может привести к кризису в других сферах. Тем большее значение *способность политической системы в целом и всех ее элементов адекватным образом реагировать на общественные ожидания и опасения* приобретает в ситуации мирового экономического кризиса.

Важной теоретической посылкой дальнейшего рассуждения является *отказ от априорных нормативных представлений* о характере функционирования отечественной политической системы, обусловленных ценностно-идеологическими установками исследователей. Нормативному подходу противопоставляется «понимающий» анализ мнений, позиций и интересов основных групп, участвующих в исследуемых взаимодействиях и определяющих респонсивность политической системы. Такая посылка призвана перевести решение проблемы повышения эффективности политической системы из идейно-политической — в функционально-инструментальную плоскость.

Итак, сформулируем *основные вопросы*, на которые нам предстоит ответить, чтобы установить уровень респонсивности российского государства:

- Какие проблемы являются актуальными для разных групп населения (социальных страт)?
- Как именно население **доводит** свои требования до власти?
- Каким образом власть **фильтрует** поступающую информацию?
- В каких точках происходит потеря или искажение сигнала от общества к власти?
- Как власть **реагирует** на поступившие к ней запросы населения?
- Как власть **доводит** свои решения до населения?
- В каких точках происходит потеря или искажение сигнала от власти к обществу?

Только ответив на эти вопросы, можно оценить отечественное государство по критерию респонсивности. Подобное исследование было проведено в 2010 г. коллективом Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹. В основу исследования были положены следующий *гипотезы*:

- в России существуют социальные слои (страты), каждый из которых выдает свои запросы к политической системе и использует свои каналы коммуникации с властью;
- страты являются носителями специфических групповых систем ценностей и в своих запросах исходят из этих систем. Эти системы плохо согласуются между собой;
- страты обладают различной способностью рефлексировать и артикулировать свои запросы и доводить их до власти. Запросы одних страт хорошо артикулированы в политическом пространстве, других — артикулированы недостаточно или не артикулированы вообще;
- значительное число сигналов, исходящих от определенных страт, не доходит до власти или доходит в сильно искаженном виде, а значительное число обратных сигналов от власти к обществу не доходит до него или воспринимается с существенными искажениями. Это

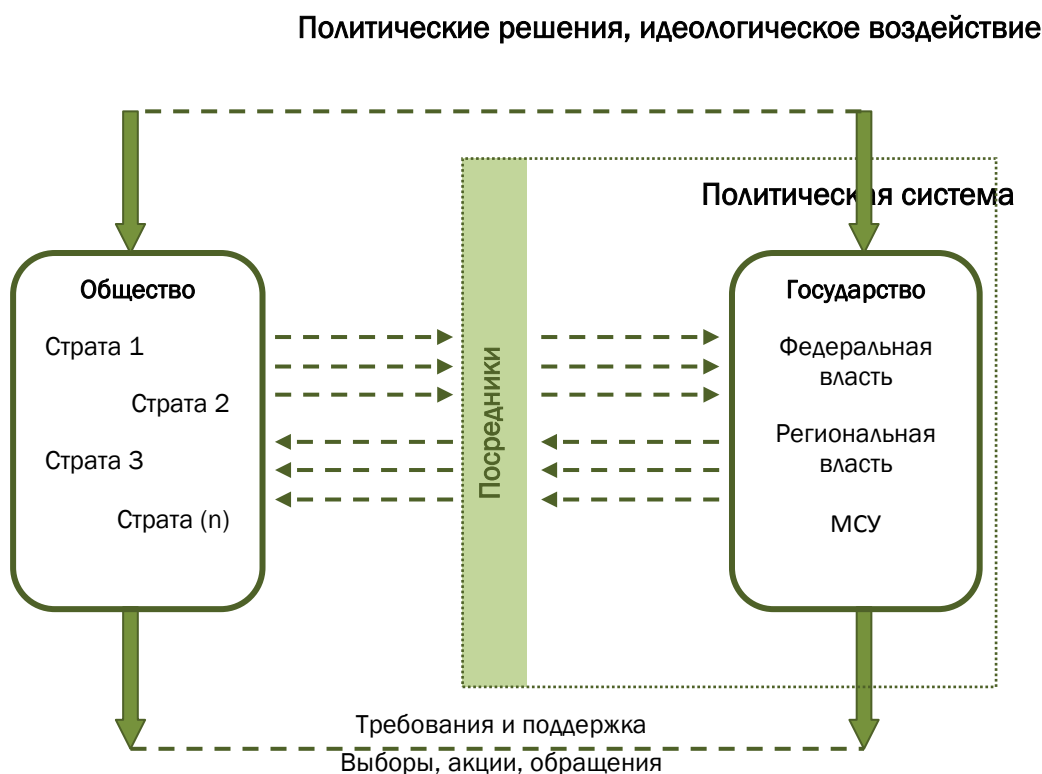
¹ Исследование стало возможным благодаря средствам государственной поддержки, выделенным в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 160-рп.

связано как со способом артикуляции сигналов, так и с респонсивной способностью отдельных властных структур;

- эффективной коммуникации общества и власти препятствует ряд помех и фильтров, создаваемых: а) каналами коммуникации, которые глушат одни сигналы, усиливают другие и искажают третьи, б) особенностями «приемо-передаточных устройств», используемых властью, в) особенностями группового сознания и восприятия определенных страт;
- государство проявляет разную степень чувствительности к сигналам разных социальных групп в связи с влиянием собственных корпоративных интересов различных государственных структур;
- различные уровни и «этажи» власти с разной степенью респонсивности реагируют на общественные запросы, так как исходят из собственных представлений значимости этих запросов;
- недопредставленность одних и сверхпредставленность других страт в диалоге с властью существенно снижают респонсивность и, следовательно, эффективность функционирования политической системы.

Рисунок 1

Схема циркуляции информации между государством и обществом



Результаты проведенного исследования настолько обширны и интересны, что у нас нет возможности в журнальной статье охватить их полностью. Сосредоточимся на двух аспектах, по-разному характеризующих общественно-государственные отношения в современной России:

рамки и границы общественных требований и запросов, на которые государство обращает внимание и реагирует; выявленные дисбалансы и деформации в системах прямой и обратной связи между государством и обществом.

Что знает власть о проблемах народа?

Очевидно, что значительная часть запросов к власти остается невысказанной и растворяется в «кухонных разговорах», а в непосредственные обращения к государственным органам выливается лишь определенная их часть. Таким образом, включается *фильтр*, отсекающий те проблемы, которые, по мнению людей, власть все равно не решит, а значит, не имеет смысла и пытаться с ними обращаться к государству. В результате до госчиновников доходит в виде писем, запросов, жалоб, в основном информация следующих типов:

- в органы местного самоуправления чаще всего идут с жалобами на ЖКХ, инфраструктуру, благоустройство территорий и прочими наболевшими социально-бытовыми проблемами;
- в органы региональной и федеральной власти чаще всего приходят обращения, касающиеся работы ЖКХ (непрерывный рост тарифов, неудовлетворенность качеством работы коммунальных служб, проблемы аварийного и ветхого жилья); занятости (проблемы трудоустройства, в первую очередь выпускников вузов и средних специальных учреждений); вопросов по задержке заработной платы и незаконному увольнению; работы здравоохранительных учреждений, недоступности лекарственных препаратов; просьбы о финансировании творческих и спортивных инициатив (участие в различных фестивалях, соревнованиях, издание книг и пр.).

Представители региональной законодательной власти в своей практике все чаще сталкиваются с обращениями граждан о недопустимости введения платного среднего образования, кроме того, для пенсионеров остается актуальной проблема монетизации и размера компенсаций за отмену льгот. В адрес региональных исполнительных властей регулярно поступают запросы, связанные с социальной защитой населения, а именно: просьбы в оказании содействия в оформлении льгот и пособий малообеспеченным слоям населения или в зачислении детей в детские сады. Кроме того, в адрес законодательных органов регулярно приходят запросы относительно роста тарифов на услуги и товары повседневного спроса; жалобы на работу правоохранительных органов, судебную систему, их коррумпированность; выражается неудовлетворенность размером пенсионного обеспечения; работой общественного транспорта в городах (тарифы, маршруты).

Исследование также показало, что представители практически всех социальных групп оценивают уровень информированности властей о проблемах населения как *достаточный*. При этом распространено представление, что уровень информированности понижается с повышением уровня власти. Случаи отсутствия информации о проблемах населения у властей чаще всего объясняются не дефицитом или плохой работой каналов передачи информации, а отсутствием внимания чиновников к данной теме. Наиболее критично информированность властей о проблемах населения и их внимание к этим проблемам оценивают представители бизнеса.

Среди каналов информирования властей о проблемах населения представители всех социальных групп чаще всего упоминали средства массовой информации, обращения граждан, результаты социологических исследований, доклады аналитических структур. Никто не вспомнил о деятельности политических партий, которые, по идее, должны представлять интересы населения во власти. Деятельность СМИ во всех группах, кроме пенсионеров, воспринимается критично, люди сетуют на непрофессионализм журналистов, изобилие «чернухи и порнухи»,

Created with

необъективность освещения актуальных проблем. Больше доверия вызывают социологические опросы и особенно — Интернет.

Для собственных обращений к власти более молодая и продвинутая часть населения предпочитает использовать Интернет. Представители старшей возрастной группы, особенно пенсионеры, предпочитают пользоваться традиционными каналами обращения, хотя они и вызывают неприязнь своей забюрократизированностью («нужно обойти двадцать инстанций, заполнить какую-то бумажку и попробовать ее куда-то донести и кому-то передать»).

Несколько особняком стоят здесь сельские жители. Они считают, что их проблемы известны только местным властям, а федеральные власти знают о них мало («у президента свои дела, он знает только то, что губернатор доложит»). В качестве основных источников информации сельчане видят прямые обращения граждан. Напомним, что большинству сельских жителей до сих пор доступны лишь один-два телеканала и местные газеты, доступ в Интернет имеют немногие, а качество связи оставляет желать лучшего.

Респонсивность: необходимая и достаточная

Результаты исследования убедительно показали, что респонсивные способности современного российского государства достаточно высоки. С мнением, что власти прислушиваются к взглядам и запросам населения, согласно относительное большинство опрошенных. Данные опросов населения подтверждают, что действия президента и правительства отражают или в значительной степени отражают интересы большинства населения. Об этом же свидетельствует высокий уровень совпадения проблем, наиболее значимых для малообеспеченных, массовых слоев населения (пенсионеры, бюджетники, рабочие) — доходы, цены, занятость, и приоритетов действий власти, сосредоточившей в ходе кризиса 2008—2009 гг. свои усилия на решении приоритетных для этих групп населения проблем.

Анализ механизмов реагирования государства на запросы различных социальных групп подтвердил известное положение социологии менеджмента, что управление в сложных системах осуществляется не путем формирования интегральных оценок, суммирующих весь спектр значимых показателей, но путем реакции на критичные отклонения небольшого числа показателей, которые свидетельствуют об угрозах для стабильности или снижения эффективности системы. Неслучайно в ходе исследования опрошенные указывали, что власти реагируют либо на кризисные явления, либо на явления, угрожающие стабильности. При этом чиновники рассматривают эти явления через призму прямой угрозы увольнения за соответствующие упущения.

Выявленный в ходе исследования характер реакции системы государственного управления на угрозы стабильности позволяет сформулировать ключевую проблему: *способность власти верно идентифицировать соответствующие проблемы и угрозы, исходя из анализа текущей ситуации и актуальной повестки дня*. Сегодня эта повестка дня определяется не только вышестоящими звеньями «вертикали власти», но и «посредниками» (публикациями СМИ, выступлениями политиков, экспертов).

В настоящее время в стране нет значимых социально-политических сил, способных поколебать социально-политическую стабильность:

- «пенсионеры», «бюджетники», «рабочие», «сельские жители» одновременно и ощущают заботу власти о решении своих проблем, и достаточно пассивны в реакции на ущемления своих интересов. Эти группы способны к локальным протестам при малом потенциале самоорганизации. Все это обеспечивает власти и «партии власти» достаточную

Created with

электоральную поддержку и ограждает власть от протестов, значимых для стабильности системы;

- «средний класс», «крупный и средний бизнес» и «посредники» очень эгоцентричны, ощущают зависимость своего положения от взаимоотношений с властью, не склонны к активным и солидарным действиям и в силу этого мало склонны к самоорганизации и вряд ли способны бросить вызов существующей власти. Их слабая электоральная активность также ведет к снижению уровня вызовов стабильности политической системы;
- региональные власти находятся под плотным контролем «вертикали власти» и их латентное недовольство существующим положением также с высокой степенью вероятности не может стать вызовом для стабильности.

Однако стабильность носит негативный характер, т. е. способна поддерживать статическую стабильность. Развитие же, неразрывно связанное с социально-экономической активностью «среднего класса», малого и среднего бизнеса, требует интеграции этих групп в функционирование политической системы. Сегодня они весьма низко оценивают способность и готовность государства удовлетворять общественные запросы. Эти группы вменяют политической системе собственные представления относительно приоритетов респонсивности (существенно отличающиеся как от приоритетов власти, так и от массовых представлений), сформированные в основном под влиянием идеологических стереотипов.

Переориентация власти преимущественно на приоритеты этих групп привела бы к существенному снижению общей респонсивности системы, так как эти приоритеты существенно расходятся с приоритетами большинства населения. Однако и игнорирование ожиданий этих групп ведет к существенным внутренним напряжениям политической системы. Неудовлетворенность образованных активных групп стимулирует оппортунистическое поведение и уклонение от соблюдения требований действующего законодательства, создает барьеры для интеграции этих групп в политическую систему. Чтобы их преодолеть, нужно преодолеть целый ряд дисфункций политической системы.

Первая из них — неспособность государства, реализующего на практике интересы большинства населения, доказать авангардным, передовым группам, что именно такая политика является признаком высокого уровня демократизма политической системы. Ведь именно активные группы предъявляют ей претензии в недемократичности, что является результатом как реальных дефектов функционирования политической системы, так и искаженных, навязанных «посредниками» (СМИ, «экспертами», отчасти представителями политических партий) неадекватных представлений о критериях демократичности, их смешивания и подмены критериями либеральности (т. е. собственными узкогрупповыми представлениями). В результате приоритеты социальной политики государства, которые в точности соответствуют запросам большинства населения, почему-то не рассматриваются в качестве последовательно демократической политики.

В не меньшей мере эта дисфункция является результатом того, что государство и поддерживающие его политические силы оказались не способны переломить ложные представления влиятельных групп о критериях политики государства и последовательной демократичности этой политики. В значительной мере это связано с тем, что государство, его политические представители не рассматривают в качестве важного приоритета задачу разъяснения целей и реально достигнутых результатов своей социально-политической деятельности. Объяснением такого положения отчасти является нежелание политического руководства страны действовать по отжившим стереотипам советского идеологического аппарата. Здесь также сказывается слабый политический контроль за деятельностью

Created with

«посредников», формально идентифицирующих себя в качестве агентов государственной политики, а на практике являющихся бенефициарами своей агентской функции.

Исследование выявило слабость во взаимопонимании между бизнесом и властью. Бизнес явно не оценил характер и масштаб позитивных усилий государства по преодолению кризиса. Его внимание больше привлекали просчеты и неудачи государства в ходе антикризисной политики. В большой мере эти проблемы — результат явной недостаточности усилий отечественного государства по установлению содержательного взаимопонимания с бизнесом. Политическая система полагается на наличие ранее сформированной модели рамочного контроля «вертикали власти» над политической активностью бизнеса, которая блокирует эту активность. Такая модель работает в условиях стабильности, но сбивает при переходе к развитию, когда необходима внутренне мотивированная активность крупного и среднего бизнеса в решении задач посткризисного развития и модернизации экономики.

Бизнес, кроме того, не рефлексирует свое социально-политическое положение, стремится уклониться от участия в политике, хотя вполне отдает себе отчет в существенном влиянии политики на свое положение. Одновременно в среде представителей бизнеса широко распространены сетования на «слабость обратной связи». Это означает, что бизнес рассчитывает, что кто-то (например, «высшие власти») сам по себе, без участия предпринимателей, построит демократическое правовое государство, вполне комфортное для действий бизнеса. Но политические реалии состоят в том, что без участия активных групп, на практике знакомых с функционированием политической системы, это малореалистично. Устранение бизнеса от участия в политике ведет к тому, что в политической системе преобладает бюрократический элемент, а политическое руководство остается «один на один» с бюрократией. Усиление влияния бюрократических элементов, в свою очередь, означает снижение демократических тенденций. Бюрократия может повысить эффективность политической системы за счет развития ее процессуальной компоненты, но не за счет ее демократизации и развития системы обратной связи, явно противоречащих корпоративным интересам бюрократии.

И наконец, на наш взгляд, исследование ясно показало, что «посредники», вопреки их исходному функциональному предназначению, не ориентированы на установление коммуникаций между «народом» и «властью». В условиях отсутствия институциональных средств, обеспечивающих поддержание их изначальной функциональной ориентации, а также аналогично действующих внутренних этически обусловленных мотиваций, «посредники» используют свою функциональную свободу для реализации собственных интересов и, прежде всего, для повышения собственного социального статуса. Важным средством для этого традиционно выступает критика властей, ведь в русской истории последних двух веков принято и прилично власть критиковать, а сотрудничать с ней — неприято и даже «позорно».

В результате действия «посредников», чрезвычайно важные для нормального функционирования государства и политической системы в целом, де-факто не направлены на интеграцию через развитие взаимопонимания между различными стратами, с одной стороны, и властными структурами, с другой. Напротив, они стимулируют рост взаимонепонимания и напряжения в отношениях между властью и обществом. Парадоксально, но рост этих напряжений вполне соответствует интересам «посредников», обещающих донести до сторон аутентичную информацию о том, что происходит на самом деле, и как эту напряженность преодолеть, так как априорно повышает спрос на их услуги.

В этом смысле «посредники» выступают не просто «кривым зеркалом», но и важными бенефициарами социальной напряженности, и предоставление им дополнительной свободы действий никак не приведет к разрядке напряженности и улучшению общественной атмосферы. Напротив, это будет способствовать совершенно другим последствиям — взаимной

возгонке неоправданных, завышенных и ни на чем не основанных ожиданий, культивированию атмосферы взаимопонимания и взаимонеуважения, закрывает перспективы нормализации отношений общества и власти. Так уже однажды произошло — два десятилетия назад, в ходе перестройки, превратившейся в «катастрофу», так может произойти и сейчас.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тоффлер Э. Третья волна. — М.: АСТ, 2004.
2. Etzioni A. The Active Society. — London : Collier-Macmillan, 1968. — 698 p.