

Социальная политика: попечительство или солидарность?

Автор: Л. И. ЯКОБСОН

Политика vs социальное администрирование

Год назад на страницах журнала прошла дискуссия о реализме в социальной политике, поводом для которой послужила моя статья [Якобсон, 2006^а]. Обсуждение получилось интересным, и в качестве его инициатора я счел своим долгом, пусть и с некоторым опозданием, резюмировать и прокомментировать высказанные идеи. Однако задача оказалась несоразмерной формату статьи, поскольку исходная постановка вопроса была развернута участниками в ряд самостоятельных и принципиально важных сюжетов. Упомяну лишь некоторые из них: состояние теоретической базы социальных исследований (в частности, [Сидорина, 2006]), определяющие черты современной российской экономики и политики [Сабуров, 2006; Шкаратан, 2006], социокультурные детерминанты "коридоров возможностей" (в частности, [Пастухов, 2006; Тихонова, 2006]), взаимоотношения государства и экспертного сообщества [Римский, 2006], перспективы модернизации образования и здравоохранения (в частности, [Аврамова, 2006; Акопян, 2006]).

Отказавшись от попыток объять необъятное, хотел бы сосредоточить внимание на отличии моего угла зрения от подходов некоторых участников дискуссии. Говоря коротко, несходство связано с фокусировкой анализа на относительно устойчивых характеристиках общества в противоположность преимущественному интересу к оценке непосредственных носителей власти и их деятельности. Часть моих оппонентов занимают прежде всего направленность и интенсивность "политической воли", меня же - конфигурация "коридоров возможностей", во многом детерминирующая характер политического выбора и в еще большей степени - его реальные, подчас неожиданные, последствия. Таков исходный пункт начавшей дискуссии статьи, ради ясности выраженный, в том числе, неакадемическим призывом перевести взгляд с дураков на дороги. Призыв был воспринят не всеми участниками дискуссии, что объясняется различиями в понимании самого объекта изучения.

Так, Т. Сидорина справедливо подмечала характерную для отечественной литературы тенденцию сводить понятие социальной политики к фактически наблюдаемому либо рекомендуемому набору государственных мер, направленных на помощь нуждающимся [Сидорина, 2006, с. 57]. При таком понимании объекта исследования направлено на *меры* как таковые, рассматриваемые с позиций их ресурсной, правовой и организационной обеспеченности, а также на их сопоставление с экзогенно задаваемыми *нормами*,

___ Я к о б с о н Лев Ильич - доктор экономических наук, профессор, первый проректор Государственного университета - Высшей школы экономики.

например, некими критериями надлежащего распределения доходов, доступности социальных услуг и т.п. Подходы к обоснованию норм лежат в диапазоне от ссылок на зарубежный опыт и рекомендации международных организаций до философских интерпретаций прогресса и справедливости. Но общая черта почти всех вариантов - прямое выведение "правильных" норм из чего-то, обладающего, по мнению авторов, высшим авторитетом по отношению к предпочтениям и действиям конкретных людей. В реализации подобных норм видят неоспоримую миссию публичной власти, что, в свою очередь, обуславливает приоритетный интерес к причинам ее уклонения от выполнения предполагаемого долга.

Однако постановка вопроса о коридорах возможностей предполагает перенос акцента с субъектов непосредственного принятия решений на среду, в которой они осуществляют свой выбор. Способность этой среды сопротивляться волевым начинаниям, в том числе предпринимаемым с благими целями, очевидна, по крайней мере, с момента монетизации льгот, то есть первого за долгое время крупного шага в области социальной политики. Соответственно, я под социальной политикой понимаю *взаимодействие* групп (сообществ)¹, в ходе которого формируется их *положение относительно друг друга*, в том числе с точки зрения доступа к экономическим ресурсам общества.

Такая интерпретация социальной политики не нова (см., например, [Социальная... 2006]), хотя не типична для отечественной литературы. Спор, разумеется, не о термине, как таковом, а о потенциале фиксируемых им понятий как инструментов осмысления реальности. Коль скоро речь идет о политике, подразумевается, что взаимодействие опосредуется институтами власти. Оно осуществляется через представительство групповых интересов в ее структурах, которое берут на себя близкие к элите сегменты соответствующих групп. Но если у ряда моих оппонентов эти структуры фигурировали в роли автономных творцов социальной политики, то для меня они значимы как важнейшие, хотя не единственные, *площадки* артикуляции интересов, их сопоставления, борьбы, поиска компромиссов и т.д.

Чем определяется выбор в пользу такого подхода? Позиция моих оппонентов базируется на трех, как правило, молчаливых допущениях: те, кто формирует решения, во-первых, не ограничены в выборе решений; во-вторых, представляют собой не многочисленную и дифференцированную элиту (она ведь тоже состоит из взаимодействующих групп), а узкий круг не укорененного в обществе "начальства"; в-третьих, отношения в самом этом кругу строятся не как диалог, который сам по себе заслуживал бы анализа, а как проявление монолитной власти. При таких условиях от политики в собственном смысле мало что остается, объект обсуждения сводится к социальному "менеджменту", *администрированию*, и подход, который мне представляется необходимым, редуцируется к подходу, сфокусированному на проявлениях воли. Но есть ли основания для редукции, если не считать интеллигентской потребности в демоническом образе власти как первопричины всяких несовершенств (демонизация - не презрение, а смесь безразличного страха с любопытством и мечтой овладеть якобы безмерной мощью "демона")? Увлечение "политической волей" подталкивает к подмене реальности бюрократической антиутопией, а реалистических ожиданий - столь же бюрократической утопией.

Акцент на внутригрупповые и межгрупповые взаимодействия, разумеется, не связан с пренебрежением нормативной стороной общественной жизни. Представления о справедливости, морали, прогрессе и т. п. вполне ощутимо сказываются на взаимодействиях, но не в качестве принципов арбитража, внешнего по отношению к участникам, а как

___¹ Обсуждение разнообразных оттенков значений, в которых эти термины используются в литературе, заняло бы слишком много места. Подразумеваются всевозможные субъекты реального коллективного действия, хотя бы опосредованного, эпизодического, не обязательно оформленного юридически и организационно. Социальные категории, то есть совокупности не взаимодействующих друг с другом носителей схожих статусов (в частности, социальные страты), группами не являются (см., например, [Мертон, 2006]).

компоненты их собственной мотивации. При этом в обществе обычно отсутствует единство в восприятии справедливости, и различия в трактовке должного, морально оправданного, прогрессивного и т.д. заметно (хотя и неоднозначно) корреспондируют с различиями в интересах, в том числе экономических. Что же касается нормативных критериев, на основе которых оцениваются, например, задачи и успехи в борьбе с бедностью, выравнивании доходов, обеспечении доступности образования и здравоохранения и т.д., то их уместно рассматривать не в роли экзогенных ориентиров социальной политики, а скорее, в роли ее порождений и инструментов. Соответственно, актуальным выглядит не столько идеологическое обоснование норм, сколько объяснение их генезиса и оптимизация.

Взаимодействие осуществляется с помощью разнообразных, преимущественно нематериальных ресурсов. Прежде всего это ресурсы политического участия и представительства, за счет которых обеспечивается доступ к ресурсам власти, как таковой. Последние, в свою очередь, позволяют *дифференцировать права и обязанности граждан в зависимости от их групповой принадлежности* и, тем самым, материализовывать социальную политику в межгрупповом *распределении и перераспределении* собственно экономических ресурсов: доходов, отдельных видов активов (например, жилья), бесплатных и субсидируемых услуг и т.д. Пресловутая политическая воля, на недостаток или неверную направленность которой принято сетовать, - не "*Deus ex machina*". Это всегда результат совокупного влияния множества обстоятельств: электоральных настроений, парламентских дебатов и "уличной политики", открытого и кулуарного лоббирования, медийных кампаний, причудливого движения информации по бюрократическим каналам, давления из-за рубежа, личного опыта лидеров, воплощающего интересы и мировосприятие связанных с ними групп, а также правовых и культурных рамок властного усмотрения.

Результатом взаимодействия оказывается динамическое *равновесие*, находящее выражение в дифференциации доходов, параметрах занятости, доступности услуг определенного качества и т. п., подобно тому, как рыночное равновесие воплощается в относительных ценах и параметрах запасов и потоков благ. Равновесие бывает относительно устойчивым либо неустойчивым, приемлемым с точки зрения тех или иных критериев либо заведомо неоптимальным и т.д. В [Якобсон, 2006^а] я пытался говорить о том, какие равновесия достижимы в обозримой перспективе и в какой мере они поддаются целенаправленной корректировке. Короче говоря, я следовал позитивному подходу к исследованию (в противоположность нормативному) и более конкретно - традиции современной политической экономии (см., например, [Persson, Tabellini, 2000]).

Риски попечительства

Полагаю, что такой подход особенно уместен в стране, недавно завершившей революционный период своей истории. В годы революций закономерен повышенный интерес к программам, прямо нацеленным на бескомпромиссное воплощение в жизнь принципов справедливости, естественных прав, моральных или религиозных норм, условий общемирового прогресса, предписаний национального духа и т.п. Ядро подобных программ неизменно образовывали требования социального характера. Их осуществление, однако, позиционировалось в качестве несколько отдаленного *конечного итога*, к которому приведет переустройство политических и экономических институтов.

В революционные периоды запрос на подобные программы соответствует как объективному расширению поля общественного творчества, так и острой субъективной потребности в ориентирах, экзогенных по отношению к текущей практике. Ее собственная способность генерировать и поддерживать ориентиры подрывается нарастающей неустойчивостью статусов и интересов, обесцениванием опыта и неясностью перспектив. Когда старые "коридоры возможностей" рушатся, а очертания новых неясны, преимущество в целенаправленности и скоординированности действий получают те, кто ощущают себя миссионерами общезначимой нормы, обладающей высшей санкцией. В

этой (но и только в этой обстановке) известная формула Кон-Бендита "будьте реалистами - требуйте невозможного" выглядит не салонным парадоксом, а мобилизующим лозунгом.

Однако с развитием революционных процессов инициатива неизменно переходит к силам, не столько следующим идеальным программам, сколько прагматически их использующим, корректируя по мере надобности [Стародубровская, Мау, 2001, с. 133- 135]. Наиболее привлекательные идеи амбициозных социальных проектов, если и осуществляются, приобретают неожиданный смысл в постреволюционных контекстах. Многие из того, что задумывалось как средство установления справедливости и общественной гармонии, входит в жизнь (разумеется, с модификациями), но гармония не возникает, а несправедливость не исчезает. "Объективно", то есть с точки зрения историка либо внешнего наблюдателя, ситуация подчас существенно улучшается, например, в отношении доходов или гражданских прав, однако участники событий переживают сохранившиеся и новые несовершенства не менее остро, чем прежние.

На исходе любого революционного периода ключевое значение приобретает проблематика *посильных* улучшений во вновь устанавливающихся *нешироких* рамках. Эта проблематика далеко не тривиальна, в том числе потому, что новые рамки вначале не вполне оформлены и нелегко поддаются идентификации. Вместе с тем сама подобная постановка вопроса оказывается приемлемой далеко не для всех. Кому-то она кажется неестественной в силу приобретенной в революционные годы привычки мысленно "штурмовать небо". Другие сознательно отвергают ее как интеллектуально ограниченную, морально ущербную и политически вредную с точки зрения сил, не готовых смириться с разочаровывающими итогами революции.

Часть материалов прошедшей дискуссии о реализме иллюстрирует неготовность придерживаться границ возможного. Например, в [Аврамова, 2006] используемая мною, вслед за Г. Эспинг-Андерсеном, типология режимов благосостояния отождествляется с перечнем моделей социальной политики (по сути, комплексов взаимосвязанных мер) как *предметов выбора*. Между тем тот или иной режим благосостояния - не одна из множества доступных опций, а скорее "коридор", попав в который трудно выбраться (по крайней мере в близкой перспективе). Но можно и нужно оптимизировать политику в доступных пределах, в том числе прилагая усилия к их постепенному расширению.

В [Римский, 2006] замечательный анализ редукции подлинных проблем к "канцелярским моделям реальности" соседствует с осуждением как носителей власти, так и основной массы граждан за нежелание или неспособность "адекватно" воспринимать социальную проблематику. Соответственно, в качестве первого шага к исправлению реалий предлагается кардинально изменить представления и устремления практически всех слоев общества. При этом остается неясным, кто, по каким мотивам и каким образом за это возьмется и имеет ли такое начинание шансы на успех.

В моей статье увидели "*carte blanche* органам исполнительной власти" [Акопян, 2006, с. 85] и стремление пополнить "запас долготерпения социальных низов" [Шкаратан, 2006, с. 41]. Оценки были бы понятны, находишь мы, по мнению оппонентов, в преддверии кардинальных благотворных перемен, сдерживаемых пропагандой оппортунизма. Однако в работе О. Шкаратана, как и в ряде других представленных в дискуссии статей, убедительно показана устойчивость ныне доминирующих тенденций.

Мои расхождения с этим первоклассным исследователем - не столько в восприятии ситуации, сколько в готовности искать пути частичных улучшений. Шкаратан же уповает на "авторитаризм национального развития": прогрессивный носитель безграничной власти, встав на позиции общенациональных интересов, волевым образом повернет вектор социально-экономического развития. Для этого, как подчеркивает автор, придется жестко подавить сопротивление не только нынешней элиты, но и немалой части средних слоев [Шкаратан, 2006, с. 44 - 45, 51 - 52]. В то же время цитируемая статья содержит пронизательный анализ препятствий такому повороту событий, и желательная для автора перспектива предстает лишь предметом надежды.

Названная статья - не исключение. Немалая часть отечественных публикаций по вопросам социальной политики построена так, будто их адресат - субъект безмерной "политической воли", страдающий от незнания, куда бы ее направить. Нередко публикации сочетают критическое отношение к традиционному патернализму с уверенностью в пользе того, что Р. Даль назвал *попечительством* со стороны интеллектуалов и в чем он усматривал главную долгосрочную угрозу демократии [Даль, 2003, гл. 23]. Цитированная и другие работы Шкаратана нетипичны в другом: научная добросовестность не позволяет оставлять за кадром острую конфликтность попечительства и тождественность "политической воли" произволу и насилию.

Впрочем, и этот исследователь, по-видимому, не замечает, что ставка на силу (либо, как у В. Римского, на управление сознанием) совместима далеко не со всяким курсом в социальной области. Волевым переустройством общества предполагает выделение из него некой *"опричной" группы*, призванной осуществлять принуждение или массированную пропаганду (на практике вторая малоэффективна без первого). Как бы ни формировалась "опричина", ей, как и всякой иной группе, свойственны собственные интересы, вряд ли совпадающие, например, с интересами "нового среднего класса", на силовое продвижение которых рассчитывает Шкаратан. Чтобы сдержать притязания "опричины", требуется очередная генерация "опричных людей", выступающая с новыми притязаниями. И так до исчерпания "политической воли" и подсчета издержек.

Поля солидарности

Разумеется, далеко не все участники рассматриваемой журнальной дискуссии стояли на позициях попечительства. Так, В. Пастухов подчеркивал зависимость социальной политики от культуры и напоминал, что "любая культура сопротивляется изменениям". Н. Тихонова предлагала ориентировать социальную политику на фактически бытующие представления о справедливости (те самые, которые, по мнению Римского и Шкаратана, необходимо преодолевать убеждением или принуждением). Правда, сама она указывала, что в нашем обществе конкурируют принципиально разные комплексы представлений о справедливости, в силу чего отсутствуют простые пути реализации рекомендуемого подхода. Е. Сабуров подчеркивал, что фокусировка на мотивах носителей власти и других участников разработки и осуществления социально-политического курса не слишком плодотворна; по его оценке, важнее "характер рынка", на котором они взаимодействуют.

Однако и в названных работах анализ разворачивается главным образом по линии "власть-индивиды". Последние, естественно, классифицируются тем или иным образом, как правило, по социальным категориям. Но в итоге получаются типологии не коллективных акторов, а непосредственно индивидов, которые внешний наблюдатель объединяет исходя из интересующих его признаков. Проблематика *внутригруппового и межгруппового взаимодействия*, если присутствует, то остается на дальней периферии.

Развернутая постановка вопроса о разнообразных субъектах социальной политики содержится, в частности, в [Смирнов, Сидорина, 2004]. Однако и здесь, и в названной выше книге [Социальная... 2006], и в других не очень многочисленных отечественных работах, где речь идет о полисубъектности социальной политики, она упоминается, как правило, лишь в сугубо теоретических разделах. Разделы же, посвященные практической проблематике - регулированию трудовых отношений, распределению доходов, реформированию социальной сферы и т.д., - строятся по большей части в традиции соотнесения мероприятий автономной власти с экзогенно задаваемыми критериями (нормами) и ресурсными ограничениями.

В ходе дискуссии отмечалось, что "социальная политика - единственно по-настоящему массовая политика... Поэтому в социальной политике власть всегда может позволить себе гораздо меньше, чем в любой другой области" [Пастухов, 2006, с. 47]. При прочих равных условиях, автономия власти (и, шире, элиты) тем значительнее, чем дальше предмет выбора отстоит от непосредственных условий жизни большинства граждан.

Вместе с тем автономия может обеспечиваться способностью власти, опираясь на насилие, игнорировать предпочтения большинства граждан и в большой степени вытеснить политику администрированием. Таким образом, подходы к истолкованию социальной политики, очерченные в начале статьи, казались бы, просто относятся к разным политическим режимам.

Однако межстрановые и межвременные сравнения убеждают, что интенсивность и качество социальной политики не находятся в однозначной зависимости с открытостью политической конкуренции, прочностью позиций власти, ролью силовых структур, независимостью прессы и т.п. Так, в 1990-е гг. в нашей стране существовал режим с относительно большим, чем сегодня, набором механизмов артикуляции интересов и давления населения на власть. Вместе с тем, по общепринятой оценке, социальная политика в тот период была крайне слаба. Объяснение не может свестись лишь к нехватке ресурсов, равно как и к недостаточному пониманию ситуации реформаторами, о чем говорится, например, в [Сидорина, 2006, с. 55 - 56]. При несомненной значимости этих обстоятельств ключевую роль, по-видимому, играл дефицит *энергии взаимодействия* внутри групп и между ними. Речь идет о *солидарности*: внутригрупповой, позволяющей консолидированно воспринимать и отстаивать групповые интересы, и межгрупповой, выводящей эти интересы за рамки своекорыстия и обеспечивающей поиск консенсуса (пусть неполного и не всегда прочного) в понимании справедливости.

1990-е гг. в России - период революционного переструктурирования общества, обрушения социальных статусов, массовой утраты групповой идентичности (см., например, [Рывкина, 2004, с. 221 - 238]). Для огромной части населения наиболее актуальными стали, условно говоря, потребности нижних этажей пирамиды Маслоу: забота о выживании и элементарной безопасности заслонила потребности, связанные с принадлежностью к сообществам. Соответственно, механизмы артикуляции групповых интересов были чем-то вроде неплохих нефтепроводов в отсутствие нефти. Напор в них обеспечивался отчасти энергией идей, не столько оформлявших актуальные интересы социальных групп, сколько отражавших персональный, в основном читательский, опыт ведущих политиков, но гораздо более значимой была энергия личных честолюбий, властных амбиций и соперничества в сфере бизнеса². Этого оказалось недостаточно, чтобы породить комплекс последовательных действий социальной направленности или хотя бы предотвратить коррозию "трубопроводной системы" и ее частичную блокировку. В то же время наполнение системы адекватным содержимым, по-видимому, способно не только повысить отдачу сохраняющих работоспособность сегментов, но и породить настоящий запрос на ее качественную модернизацию.

"Массовая политика", о которой писал Пастухов, *невозможна как политика неструктурированной массы*. На практике единство активной массы - чаще всего состояние манипулируемой толпы, предельно далекое от выявления и реализации общих интересов [Московичи, 1998]. Другой вопрос, что в обществе со слабо оформленными, артикулированными и сбалансированными интересами принято проводить политику от имени недифференцированных "масс". Это происходит при низком уровне участия рядовых граждан в политических процессах и фактической бесконтрольности элиты, ограниченной лишь необходимостью поддерживать цикл "предвыборные подачи - страховка от взрыва - предвыборные подачи". Коль скоро власть, независимо от личных качеств ее носителей, имеет дело с "народом вообще", ее действия в социальной области не находят иных ориентиров, кроме довольно примитивных ожиданий и опасений.

Типичные ожидания сформулировал китайский император Юнчжэн: надо, чтобы "каждый исполнял долг своего звания, жил спокойно и безмятежно, довольствовался тем, что имеет, и благодарил государя за оказываемые милости" (цит. по [Малявин,

² Для сторонников радикальной версии теории элит такое положение может выглядеть более или менее обычным. Однако сравнение с ситуацией в странах с развитой социальной структурой и широким политическим участием убеждает в его временном характере.

2001, с. 142]). Типичные опасения выразил Наполеон: "Монарх обязан тщательно следить за тем, чтобы раздел материальных благ не совершался слишком уж неравномерно, ибо в этом случае он не сможет ни удержать бедных, ни защитить богатых" [Бонапарт, 2007, с. 54]. Комбинации ожиданий и опасений варьируемы в меру гуманности, пристрастности, щедрости, уверенности в прочности власти и т.д. Однако, если бы все сводилось к ним, отсутствовала бы "ниша" для серьезной *теории* социальной политики. Между тем исследователями вполне ощутима потребность в теории, что показала, помимо прочего, и рассматриваемая дискуссия.

Пространство для действий, выходящих за пределы традиционных ожиданий и опасений правителей, появляется, когда место личной конкуренции за власть занимает *конкуренция интересов* относительно сплоченных, устойчивых и активных групп, для которых представительство во власти - не самоцель либо инструмент реализации идей, а средство укрепления своих позиций относительно других групп. Соответственно, статус общенационального интереса приобретают определяющие интересы той коалиции групп, представители которой победили на последних выборах. Разумеется, это сугубо временный статус, не несущий в себе ничего сакрального, подобно тому, как выборный глава государства (по контрасту с абсолютным монархом - помазанником) - не более чем носитель важных, но ограниченных полномочий, которыми на период от одних выборов до других наделяется гражданин, победивший соперников в процедурно оформленном соревновании.

Следует подчеркнуть, что напрямую сказанное относится именно к социальной политике. Ее содержание - взаимодействия по поводу принципов и масштабов *дифференциации* граждан (причем не индивидуальной, а групповой), детерминация положения групп *относительно друг друга*, а значит, *распределение и перераспределение*. Общенациональные интересы, несомненно, существуют. Однако они непосредственно реализуются в основном в сферах обеспечения безопасности, экономической конкурентоспособности страны, экологической и культурной жизнеспособности и т.д. В любой из названных сфер права и обязанности граждан, вообще говоря, не зависят от их групповой принадлежности. Это области по преимуществу "не социальной" политики, хотя подчас она соприкасается с элементами политики социальной. Например, большинство государств, практикующих призыв на военную службу, освобождают от него женщин, так что в оборонной политике можно при желании разглядеть нечто близкое к гендерному аспекту политики занятости. В рамках культурной политики различимы, но и взаимосвязаны (как, впрочем, взаимосвязаны вообще все компоненты политики) аспекты, относящиеся к сохранению культуры и языка, и те, что обеспечивают доступность услуг отрасли различным слоям населения. Число подобных примеров легко умножить, но периферийные пересечения и взаимные влияния не отменяют разнородности рассматриваемых сфер.

В силу некоторой отдаленности от собственно социальной проблематики предметы общенационального интереса составляют в нормальной ситуации непосредственную заботу элиты, а не большинства населения. Уместна следующая аналогия: хорошо, когда в теленовостях, рассчитанных на большинство зрителей, о погоде говорится в терминах небольших изменений температуры и влажности (даже если климат, вообще говоря, далек от идеала), а перспективу маловероятных тайфунов или наводнений обсуждают лишь специалисты. Равным образом, неплохо, когда в политических теленовостях зрители воспринимают как нечто актуальное главным образом информацию о парламентских дебатах, посвященных сравнительно небольшим сдвигам в пенсионной или налоговой системах, будучи уверены, что война не предвидится, макроэкономическая ситуация в целом приемлема и т.п. Конечно, такое достижимо лишь при некотором консенсусе относительно устойчивости существующего режима (что отнюдь не тождественно его единодушному одобрению) и при отсутствии серьезной непосредственной угрозы общенациональным интересам. Угроза бывает реальной либо декларируемой ради политической мобилизации. Последнее, в свою очередь, может обуславливаться либо обстоятельствами межфракционной конкуренции внутри политического класса, либо общей

заинтересованностью элиты в отвлечении внимания от неразрешимых при существующих обстоятельствах социальных конфликтов.

При прочих равных условиях, политическая жизнь благополучнее, когда в ней ощутимо влияние рядовых граждан, осознающих и отстаивающих разнообразные групповые интересы и в то же время настроенных на поиск компромиссов, в то время как общенациональные интересы выглядят достаточно защищенными, неплохо представляемыми элитой и потому не требующими непосредственного внимания. В подобной ситуации сферы политики располагаются *концентрически* относительно политики социальной: она постоянно находится в центре повестки дня, и отношение к конкретным социальным проблемам более всего определяет позиционирование политических сил³. Иные проблемы занимают в повестке дня, вообще говоря, тем меньшее место, чем дальше отстоят от собственно социальных и чем больше в данной связи их решение составляет специфическую заботу политического класса.

Соответственно, неблагоприятна ситуация, когда социальная проблематика с неотъемлемыми для нее сюжетами межгруппового соперничества и солидарности находится на периферии текущих забот власти и оппозиции, а обращение к ней служит главным образом средством мобилизации массовой поддержки действий "несоциального" характера. В данных обстоятельствах ниша текущей социальной политики заполняется своего рода суррогатами. Речь идет не об отсутствии действий социального характера, а о том, что они строятся скорее по логике формирования имиджей, чем по логике представления интересов. Исключительно сильными оказываются два соблазна, в принципе характерные для всякой демократии, но сдерживаемые при относительно широком политическом участии. Первый - по возможности замещать систематическое решение назревших проблем броскими акциями; следствие - слабость социальной политики. Второй - позиционировать фракционный интерес в качестве общенационального; следствие - апелляции к "массам", что исключает адекватную постановку социальных проблем, не говоря уже об их решении.

Взаимодействия, формирующие социальную политику, складываются в пространстве, которое структурируется своего рода силовыми полями внутригруппового и межгруппового притяжения и отталкивания. Они, в свою очередь, зависят как от предшествовавших социальных взаимодействий и порожденных ими нормативных представлений, так и от текущей ситуации - восприятия ресурсных возможностей, подлинных или мнимых угроз и т.д. Если поля солидарности слабы, сугубо локальны или подавляют друг друга, слаба социальная политика, широки возможности произвола в социальном администрировании и велика вероятность эксплуатации суррогатов. В противном случае судьба социального администрирования определяется тем, как оно накладывается на существующие поля солидарности. Им можно противостоять, расходуя экономические, властные и репутационные ресурсы. В принципе, такое противодействие способно со временем модифицировать сами поля. Но даже если стремиться "плыть против течения", желательно располагать картой существующих полей или хотя бы интуитивно их оценивать.

Переходная ситуация

Реальную приоритетность социальной политики по отношению к другим аспектам политической жизни, разумеется, нельзя ввести декретом. Как минимум, нужно, чтобы существующие институты были пригодны для относительно стабильного воспроизвод-

____³ Альтернативы - размежевание на базе этнической, конфессиональной, клановой или клиентельной принадлежности либо на основе идеологем. Последние обычно претендуют на сплочение "масс", а потому особенно далеко уводят от сфокусированного и адекватного восприятия социальных реалий. На практике разные критерии размежевания сосуществуют и взаимодействуют. Важно, однако, какие из них доминируют.

ства и компромиссного взаимодействия сложившихся групп, иными словами, не было бы объективной основы для революции. Переход от революции к относительному благополучию (заведомо не тождественному идеалу) неизбежно длителен, противоречив и не обязательно успешен. Полагаю, что российское общество вступило на данный путь, хотя такая оценка - не единственно возможная. Однако, если она ошибочна, то применительно к близкой перспективе вряд ли имеет смысл рассуждать о сильной и эффективной социальной политике.

Мы находимся в лучшем случае на начальном и весьма извилистом отрезке дороги. Вместе с тем впервые за долгое время постепенно складываются предпосылки усиления "позитивной идентичности" и ослабления "идентичности негативной"⁴. Последняя зачастую базируется на "опыте неудач" и механизмах "систематического разрушения позитивной гражданской солидарности", взамен которых приходит "единство в зависти, страхе, сопротивлении любым побуждениям и стимулам к большей продуктивности или интенсивности достижения, открытости, доброжелательности, повышению качества и ценности действия" [Гудков, 2004, с. 272, 279, 283].

Известные мне результаты социологических исследований не позволяют вполне определенно судить о сдвигах в соотношении позитивной и негативной идентичности *за последние несколько лет*. Между тем интересно именно это: естественно предположить, что так же, как начавшийся экономический рост с определенным лагом привел к общему улучшению социального самочувствия⁵, оно, в свою очередь, также с некоторым лагом становится предпосылкой усиления групповой и межгрупповой солидарности. Чтобы проверить данное предположение, нужны исследования, сфокусированные на среднесрочной *динамике солидарности*, причем не столько общенациональной, сколько в пределах преимущественно локальных общностей, и не столько в контексте ключевых исторических развилки, сколько по проблемам житейского характера.

Уместно сослаться на аналогию в истории экономической мысли. До тех пор, пока экономисты стремились главным образом давать общие вербальные оценки состояния экономики и сравнивать их между собой, результаты исследований не слишком часто находили непосредственное практическое применение. Ситуация кардинально изменилась немногим более века назад, когда преимущественное внимание переключилось на *скорости и ускорения* многообразных процессов на макро- и микроуровне, а смелые обобщения, построенные на скудной эмпирической базе, были потеснены тщательным анализом малых сдвигов на основе предельных величин.

На первых порах реальными коллективными акторами способны становиться ограниченные по масштабам группы, объединяющиеся на основе совпадения очевидных взаимных заинтересованностей. Скажем, общая заинтересованность жителей города в его "физическом" обустройстве яснее, чем заинтересованность всех граждан страны в том или ином из вариантов обустройства ее политической системы. Между тем большинство исследователей интересуют не локальные группы, а широкие социальные категории, прежде всего основные страты общества. Потребность в их изучении неоспорима, но подобные классификационные группы явно не стали пока реальными субъектами коллективных действий и вряд ли станут ими в ближайшем будущем.

Вытекает ли отсюда, что позитивной солидарности нет вообще или она не нарастает? Скорее, вытекает другое: востребуемая социальная политика сегодня не может строиться на базе абстрактных подходов типа борьбы с "бедностью вообще", что при существующих обстоятельствах неизбежно предполагает концентрацию внимания на перешагивании определенным числом лиц условного порога статистической бедности. При-

⁴ Я опираюсь здесь на идеи и терминологию Л. Гудкова, хотя далеко не во всем разделяю его конкретные оценки нынешней ситуации.

⁵ Об этом говорит, например, динамика индекса социальных настроений Левада-Центра, как и результаты других исследований.

роде социальной политики адекватна дифференциация, а это, помимо прочего, смыкает ее проблематику с проблематикой *федерализма* (подробнее см. [Якобсон, 2006⁶]).

Становление общественной самоорганизации всегда и везде шло от локального к общенациональному и от простого к более сложному. Если наметились позитивные сдвиги на уровне простого и локального, есть основания считать, что формируется фундамент жизнеспособного гражданского общества, а стало быть, и основа для собственно социальной политики. Применительно к сегодняшней ситуации можно лишь констатировать, что систематических исследований, нацеленных на выявление подобных сдвигов либо на доказательство их отсутствия, недостает⁶. Ясно, по крайней мере, что "единство в зависти и страхе" сегодня вряд ли доминирует, например, среди относительно молодой части городского населения.

Несомненно, мы далеки не только от совершенства, но и от того неидеального состояния внутригруппового и межгруппового взаимодействия, который характерен для стран со сложившимися режимами благосостояния. Вместе с тем едва ли не впервые в российской истории в ядро политической жизни внедряется непосредственно социальная проблематика (в отличие от проблем, социальных лишь "в конечном итоге"). Тому немало свидетельств: от приоритетных национальных проектов до оппозиционных программ "левого поворота". Можно надеяться, что эта проблематика не будет вытеснена из повестки дня действительными или мнимыми общенациональными угрозами либо лозунгами всеобщего счастья за горизонтом осмысленного прогнозирования.

Сказанное не имеет ничего общего с казенной апологетикой или бодряческим оптимизмом. Речь не о том, что социальные напряжения непременно будут ослабевать. Напротив, вероятно их усиление как в связи со все более выраженным структурированием общества и активизацией непривилегированных групп, так и ввиду внешних обстоятельств, например возможного сокращения экспортных доходов. Но складываются предпосылки для того, чтобы адекватно воспринимать общественные притяжения и отталкивания, прогнозировать их динамику и постепенно формировать политические и административные механизмы, ориентированные на достижение приемлемых социальных равновесий в противовес насаждению идеологизированных норм.

Пока еще не изжито недоверие к групповым интересам и межгрупповым взаимодействиям, отождествление последних с чуждой солидарности бескомпромиссной конкуренцией за ресурсы. Сохраняется тенденция выдавать политические решения за сугубо менеджерские, принимаемые якобы с позиций "равноудаленности" от любых партикулярных интересов и ориентированные на абстрактные критерии справедливости и всеобщей пользы. Отсюда - склонность *фетишизировать индикаторы*, такие критерии выражающие. Однако формальный индикатор в своей конкретной количественной определенности - не более чем внешнее выражение и инструмент конкретной политики отдельного государства либо международной организации в конкретный период и при конкретных обстоятельствах. Изъятый из данного контекста, он либо становится всего лишь принадлежностью пиара, либо, действительно влияя на происходящее, порождает феномен "работы на показатель", хорошо известный из советского прошлого. Следствие - не только "стрельба мимо цели" при решении той или иной отдельной задачи, но и неоправданное сужение взгляда на сами задачи, их примитивизация. Так, борьба за улучшение статистики бедности может подменять преодоление депривации и социального исключения в широком понимании (см., например, [Handbook... 2002, ch. 12; Understanding... 2002]).

Действенность социальной политики будет во многом зависеть от того, как быстро мы научимся воспринимать, анализировать и разумно выстраивать ее именно в качестве *политики*, притом *социальной*, а не набора управленческих мер, нацеленных на достижение "научно обоснованных" значений неких показателей. По природе своей социаль-

⁶ Некоторые данные, позволяющие делать умеренно оптимистичные оценки, содержатся, в частности, в [Общественная... 2007].

ная политика предполагает постоянный многосторонний диалог, явный и неявный, формализованный в рамках соответствующих институтов и ведущийся в пространстве общественного мнения.

Конечно, пока этот диалог звучит по большей части приглушенно и не слишком эффективен. Однако он реален и все более значим практически, а потому уже сегодня реальна и значима социальная политика, не сводимая к проявлениям начальственной щедрости. Роль экспертов в данном диалоге - помогать участникам адекватно выражать их позиции и находить компромиссы, а не подменять предметы их заботы атрибутами своей профессии: индикаторами (которые исходно суть инструменты аналитика), более или менее абстрактными обобщениями и проектами, эти обобщения реализующими. Подмена не способна вывести политику из "коридора возможностей", но мешает рациональнее действовать внутри "коридора".

* * *

Смысл предпринятой в данной статье попытки прояснить контекст прошедшей дискуссии - в приглашении к дальнейшему обсуждению и, главное, к исследованию действительных детерминантов и перспектив социальной политики. Мы пока мало что знаем о полях солидарности⁷. В теоретическом плане закономерности, определяющие характер, масштабы, конфигурацию, динамику и взаимовлияние этих полей, вероятно, не менее интересны, чем закономерности электромагнетизма, и не в меньшей степени заслуживают изучения. А в практическом плане важно, чтобы меры властей в социальной области, как минимум, не вступали без нужды в конфликт с тенденциями солидарности, характерными для данного времени и места. Эффективность затрат на осуществление этих мер зависит не только от "политической воли" и компетентного администрирования, но и от того, насколько усилия государства попадают в резонанс со складывающимися помимо него внутригрупповыми и межгрупповыми взаимодействиями.

Необходим широкий круг работ по сбору и анализу эмпирических данных и моделированию поведения коллективных акторов в социальной области. К этому кругу, бесспорно, принадлежит многое из того, что уже делается в настоящее время, в том числе рядом участников прошедшей дискуссии. Однако пробелов все еще слишком много. Тем не менее последовательный отказ рассматривать социальную политику с позиций волевого управления обществом, вероятно, уже сам по себе способен приносить некоторую пользу. Фокусировка внимания экспертов и политиков на действительных проявлениях групповых интересах и оптимизации их равновесия благоприятствует реализму как в постановке задач, так и в поиске рациональных вариантов их решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аврамова Е. М. О пространстве возможностей реформирования социальной сферы // *Общественные науки и современность*. 2006. № 3.

Автономов Ю. В. Современные подходы к экономическому моделированию чувства справедливости // *Экономический журнал Высшей школы экономики*. 2006. № 4.

Акопян А. С. Якобсон предлагает сдать // *Общественные науки и современность*. 2006. № 5.

Бонапарт Н. Максимы и мысли узника Святой Елены. М., 2007.

Гудков Л. Негативная идентичность. Статьи 1997 - 2002. М., 2004.

Даль Р. Демократия и ее критики. М., 2003.

Малявин В. В. Китайская цивилизация. М., 2001.

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

Московичи С. Век толпы. Исторический трактат по психологии масс. М., 1998.

Во всяком случае, экономическое моделирование проявлений солидарности находится в начальной стадии развития (см., например, [Автономов, 2006]).

Общественная палата Российской Федерации. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 год. М., 2007.

Пастухов В. Б. Новый формат социальной политики // *Общественные науки и современность*. 2006. N 6.

Римский В. Л. Социальная политика как метод решения социальных проблем // *Общественные науки и современность*. 2006. N 5.

Рывкина Р. В. Социология российских реформ. М., 2004.

Сабуров Е. Ф. Компетентное поведение в рыхлой экономике // *Общественные науки и современность*. 2006. N 3.

Сидорина Т. Ю. Социальная теория - коридор развития социальной политики // *Общественные науки и современность*. 2006. N 4.

Смирнов С. Н., Сидорина Т. Ю. Социальная политика. М., 2004.

Социальная политика. М., 2006.

Стародубровская И. В., Мау В. А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М., 2001.

Тихонова Н.Е. Куда ведет коридор (О социальной политике с позиций общественного мнения) // *Общественные науки и современность*. 2006. N 3.

Шкаратан О. И. Социальная политика. Ориентир - новый средний класс // *Общественные науки и современность*. 2006. N 4.

Якобсон Л. И. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам // *Вопросы экономики*. 2006^б. N 8.

Якобсон Л. И. Социальная политика: коридоры возможностей // *Общественные науки и современность*. 2006^а. N 2.

Handbook of Social Choice and Welfare. Vol. 1. Amsterdam-Boston, 2002.

Persson T., Tabellini G. Political Economics: Explaining Economic Policy. Cambridge (Mass.)-London, 2000.

Understanding Social Exclusion. Oxford, 2002.