

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

© 2007 г.

К.П. Кульпина¹, И.Л. Сизова²

¹ Волго-Вятская академия государственной службы

² Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

sizovai@mail.ru

Поступила в редакцию 14.03.2007

На базе данных социологического исследования руководителей и специалистов муниципальных образований в Нижегородской области и населения показаны препятствия участию населения в реализации социальной политики в местных сообществах, причин слабого взаимодействия населения с органами власти, барьеров на пути построения гражданского общества в России.

В многочисленных определениях понятия «социальная политика» и комментариях к ним лишь в немногих субъектом социальной политики является население, граждане, общественность. Мы солидарны с точкой зрения, что «в центре социальной политики должен находиться человек, который одновременно выступает как ее цель, предмет и субъект. Объектами социальной политики служат условия жизни и труда человека, общественные отношения (межгрупповые и межличностные) и социальная структура [1, с. 253].

Субъектность населения выступает также условием и результатом становления гражданского общества. Среди нескольких признаков отсутствия гражданского общества в нашей стране отметим фактическую бессубъектность российского социума. «Субъект общества – это социальная единица, способная постоянно принимать и реализовывать значимые (в масштабах общества) самостоятельные и ответственные решения и действия. У нас есть акторы, действующие лица, статисты, даже личности, но субъектов, кроме президента и его администрации, нет: все остальные лишь реализуют его волю и ничего не решают. Бессубъектность общества противоречит демократии и рыночной экономике, следовательно, и гражданского общества» [2, с. 54].

В формировании социальной политики и ее осуществлении в трансформирующихся обществах исключительно важно обеспечить расширение социальной базы преобразования общества и выработки социальной политики. Надежность и осуществимость решений тем выше, чем больше вовлечены в процесс их поиска, выработки те, кому их предстоит выполнять. «Поэтому растет интерес к разного

рода вариантам совместных (от микрогрупповых до общенародных) решений проблем, актуальных для их участников.

К совместным решениям можно отнести такие многосубъектные и взаимосогласованные суждения относительно некоторого единого действия, в которых носители этих суждений выступают затем и исполнителями принятого действия» [3, с. 87].

Непосредственное участие населения в поиске и выработке решений по основным вопросам своей жизнедеятельности и их исполнении может происходить в форме самоуправления граждан, характеризующего их общественно-политическую активность, в том числе и в проведении социальной политики. Благодаря развитию самоуправления объект управления становится и его субъектом.

«В историческом опыте многих городов и государств в той или иной степени решалась дилемма: следует ли привлекать некомпетентную массу (широкие демократические слои общественности), народ к управлению, или власть должна принадлежать прежде всего избранному, компетентному (небольшой замкнутой группе людей). История доказала опасность абсолютизации как полного народовластия, так и всевластия государственных чиновников [4, с. 23].

В данной работе сделана попытка взглянуть на проблему участия граждан в самоуправлении глазами властей муниципального уровня управления, наиболее приближенных к населению, и самого населения. «Местное самоуправление – это социальный институт, имеющий целью организацию повседневной жизни своего населения. Зная особенности своих территорий, проблем своего населения, органы местного самоуправления имеют возможность корректировать государственную социальную политику, приближая ее к

специфическим условиям развития того или иного муниципального образования» [5, с. 64].

В ходе нашего социологического исследования 2005 г. на тему «Социальная политика в регионе» в Нижегородской области проведен опрос руководителей районных администраций, их заместителей, начальников отделов и управлений, других ведущих специалистов, а также редакторов районных газет. Всего опрошено 167 человек из 31 района г. Н. Новгорода и области, половина опрошенных – руководители различного уровня. Эту группу можно рассматривать как экспертов, поскольку именно они являются самыми информированными людьми в вопросах проведения социальной политики на местном уровне.

В те же сроки по квотной выборке проведен опрос населения Н. Новгорода и 18 районов Нижегородской области. Всего опрошено 670 человек в возрасте от 18 до 65 лет. Часть вопросов и вариантов ответов в анкетах экспертов и населения были идентичны, что позволяет сравнить позиции населения и экспертов по ряду проблем социальной политики.

Изучение их позиций и точек зрения по вопросу участия в формировании и реализации социальной политики местного сообщества позволило оценить отношение граждан к участию населения в управлении, готовности населения и местных властей к сотрудничеству. Понятно, что суждения общественного мнения не тождественны объекту высказывания, но, согласно теореме У. Томаса, «ситуация, воспринимаемая как реальная, реальна по своим последствиям».

Оценка населением Нижегородской области активности администраций своих районов в решении социальных проблем имеет в целом по области следующий вид: 13% – в целом хорошо, учитывая их малые финансовые возможности; 40% – удовлетворительно; 27% – плохо; 20% – затрудняются ответить. Довольно большая доля затрудняющихся ответить свидетельствует как о слабой включенности населения в эту сферу жизнедеятельности города, поселка, села, так и о низкой информированности населения.

Естественно, что по отдельным районам области доля тех или иных оценок колеблется с различной амплитудой, однако в целом мы интерпретируем такой характер оценок как признание большей частью населения работу районных администраций в целом удовлетворительной. Наибольшая доля

критики, негодования и упреков за слабую и неэффективную социальную политику, за «невнимание к нуждам народа» возносится населением к высшим эшелонам власти страны, располагающим реальными ресурсами для проведения социальной политики, но... не проводящим ее должным образом в интересах большинства населения. Именно государство в лице его федерального центра отвечает, с точки зрения большинства россиян, за решение практически всех социальных проблем.

Отметим, что негативные оценки чаще исходят из уст беднейшей части населения, чаще от респондентов мужского пола, малообразованных жителей районов области. Сравнительно чаще положительные оценки идут от самой благополучной и образованной части общества. Но социальные характеристики респондентов играют меньшую роль в характере оценок деятельности местной исполнительной власти в проведении социальной политики в районе. Большую значимость в дифференциации оценок имеют идеологические и культурные установки опрошенных. Среди лиц, считающих, что «государство обязано обеспечить достойный уровень жизни каждому гражданину» треть ставят негативные оценки районной власти. Среди тех, кто считает, что «государство обязано помогать только нетрудоспособным, а остальные должны сами заботиться о себе», положительных оценок больше, а отрицательных существенно меньше – 20%.

Больше всего критические стрелы в адрес местных властей летят со стороны той части населения, которая испытывает ностальгию по жизни до 1985 г. В сознании немалой части россиян «ожидания от социальной политики формируют мифологические представления о ней и возможностях государства в реализации социальной справедливости, законности, прав и свобод, общественно значимых ценностей» [6, с. 96]. Конечно, политики сами провоцируют такие завышенные ожидания, раздавая авансы в своих политических программах, выступая в роли защитников электората, его благодетелей и покровителей, углубляя тем самым пропасть между реальными возможностями власти и ожиданиями населения, особенно ожиданиями манной небесной. Общественное мнение населения региона по поводу реформирования социальной политики по лекалам федеральной власти и реакция в виде протестных акций на способы и методы решения властью декларированных ею социальных задач

Таблица 1

Оценки экспертов и населения активности жителей района в решении местных проблем, % по строке

Субъект оценки	Пункты пятибалльной шкалы					Всего
	1	2	3	4	5	
Население	34	26	32	4	1	100
Власть	12	27	52	9	0	100

Условные обозначения: 1 – полная пассивность, 5 – очень высокая активность

оказывает определенное влияние на эффективность предпринимаемых мер в различных областях социальной сферы жизни общества. Сопротивление нововведениям – нормальная реакция общества, если оно не знает сути и целей реформ, не понимает или не доверяет реформаторам. Идеальный вариант реализации социальной политики в регионе и в стране в целом – когда население доверяет власти и понимает ее практическую деятельность. Заметим, что сегодня ни первое, ни второе не выполняется в должной мере.

Результаты анкетирования жителей области показали, что общественная активность рядовых граждан невелика, всего 5% опрошенных оценили ее как высокую или очень высокую по пятибалльной шкале, тогда как 60% охарактеризовали степень участия населения своего района в общественной жизни как низкую или очень низкую. Рабочие, крестьяне и пенсионеры чуть выше оценивают общественную активность населения, нежели руководители и специалисты (табл. 1). Как это ни странно, районная власть в лице руководителей и специалистов районных администраций не так уж плохо отзывается об активности и инициативности основной массы населения руководимых ими территорий в обустройстве своей жизни, в решении проблем поселка, улицы, микрорайона. 39% опрошенных руководителей и специалистов администраций склонны называть жителей своего района скорее пассивной массой, 9% – в основном активными гражданами, чуть более половины (52%) экспертов сочли возможным оценить активность земляков как удовлетворительную. Это неплохие оценки с учетом того, что «традиционно в российском государстве «допуск» населения к участию в управлении городскими и сельскими делами строго контролировался. Российская действительность не способствовала культивированию в человеке таких черт, как социальная ответственность, гражданская и индивидуальная активность [6, с. 24].

Выдвинем предположение, что эксперты – руководители и специалисты районных администраций, а также редакторы районных газет фактически оценивали прежде всего активность общественности района, с которой они ежедневно взаимодействуют, а не населения в целом. Понятно, что при пассивности населения (здесь мы ориентируемся на вышеприведенные самооценки населения) общественность составляет не столь большую долю в общей численности жителей. Если принять такую интерпретацию, то оценки районной власти и жителей не противоречат друг другу.

Можно ли столь жесткую самокритику населением районов своей общественной активности (точнее, пассивности) считать фактором, побуждающим в будущем принимать большее участие в решении проблем повседневной жизни в своем городе, поселке, селе? Половина опрошенных жителей области заняли, на наш взгляд, хотя бы вербально, активную позицию, заявив, что «каждому гражданину по мере сил нужно участвовать в формировании и реализации мероприятий социальной политики по месту жительства, не ждать, что кто-то придет и сделает доброе дело для него и за него». Чуть меньше трети жителей придерживаются несколько иной точки зрения на этот счет: «кто желает, пусть участвует в этом деле, это же делается для нашего блага». Наконец, пятая часть населения занимает позицию, которую можно назвать самоустраненной от участия в общественных делах местного сообщества: «участие самого населения в этом деле должно быть минимальным. Пусть чиновники и депутаты работают, им за это деньги платят!».

Общая картина, характерная не только для населения Нижегородской области, но и для всей России, имеет примерно такой вид: большинство населения уверено, что люди не могут влиять на принимаемые властью города (региона, страны) решения. В то же время большинство считает, что население «должно

влиять на решения властей» (одобряя или осуждая конкретные решения и действия, участвуя в акциях протеста или поддержки, информируя о проблемах местного сообщества, жалуясь на действия ответственных лиц, предлагая решения, выражая готовность к сотрудничеству и т.д. Есть и противоположные данные, полученные в середине 2005 г. при опросе населения России по репрезентативной выборке: «Отвечая на вопрос, должны ли все люди иметь возможность оказывать влияние на политику властей или такое влияние должно быть прерогативой относительно узкого круга «сведущих», респонденты значительным числом голосов выбрали последнюю альтернативу: за нее высказались двое из каждых троих опрошенных. Примечательно, что данный тезис в той же пропорции поддержали госчиновники. *Это означает, –* отмечает Л.Г. Бызов, *– что правомерность участия граждан в делах управления российские чиновники отвергают (нередко сетуя на то, что неумение россиян отстаивать свои права и интересы является одним из основных препятствий к социальному благоденствию и экономическому процветанию страны)*» [7, с. 24].

Создается впечатление, что «простые люди» в этом вопросе «сосут пустышку» известного с советских времен штампа «власть – слуга народа» и в лучшем случае занимают удобную позицию сторонних наблюдателей, дающих указания и советы (советы некомпетентных в вопросах управления лиц!) бюрократии, как управлять страной, городом, районом, поселком, артикулируя преимущественно свои потребности, критикуя власти за невыполнение данных ими ранее обещаний и еще больше – за крах своих ожиданий манной небесной после очередных выборов. Естественно, что такой способ участия населения в управлении игнорируется органами власти. Тогда взаимодействие народа с властью принимает привычный для российского населения вид: просить и жаловаться.

Аргументом в пользу такого заключения является характер обращений граждан Нижегородской области по собственной инициативе в районные администрации. Так, критические замечания, требования, предложения, приглашения к сотрудничеству составляют, по оценкам экспертов, примерно 1% устных и письменных обращений граждан, тогда как 96% – это просьбы и жалобы. Граждане выступают в роли детей-

несмышленицей, а власть – строгого отца и заботливой матери.

Анализируя данные таблицы 1, можно сказать, что респонденты – жители области адекватно оценивают активность населения в сфере общественного самоуправления: достаточно простого взгляда на нашу повседневную жизнь, чтобы сказать, что большинство горожан и жителей сел являются вялыми и пассивными гражданами, отнюдь не претендующими на роль активных субъектов социальной политики. В других регионах России исследователи делают аналогичные выводы. Например, в Екатеринбурге «руководство города работает, сообразуясь прежде всего со своей точкой зрения и своими интересами. На словах руководители готовы идти навстречу народу, не отказываются иметь контакты с населением, но на деле жизнь в коридорах власти и жизнь улиц и домов соприкасаются далеко не всегда.

Население города, в свою очередь, также не горит желанием вступать в контакт с властью. Фиксируется устойчивая тенденция равнодушия населения к работе городских властей [4, с. 26].

В российской части международного исследования «Местное самоуправление и демократия» в 24 регионах России опрашивались эксперты – представители исполнительной и законодательной власти органов местного самоуправления, а также руководители местных общественных движений и политических партий (опрошено 1000 человек в 2000 г.). 44,5% утверждают, что степень вовлеченности населения в дела местного самоуправления низка. Тем не менее и низкая вовлеченность представляется части экспертов избыточной: более трети опрошенных экспертов – представителей властных органов предлагали ввести существенные ограничения для участия населения в решении местных проблем. Зафиксирована низкая степень участия населения в решении насущных вопросов, преобладают самые очевидные, самые общие и далеко не самые действенные меры по активизации участия людей в управлении [8, с. 39–41]. Отметим, что ни у общественности, ни у экспертов практически нет предложений, как привлечь население к общественному самоуправлению.

Н. Тихонова и О. Шкаратан, проведя опрос акторов социальной политики в Москве, Санкт-Петербурге и Воронеже, показали, что «реальная сущность политики, проводимой при

их участия (вне зависимости от степени ее осознанности или стихийности), каковы ее задачи – почти 40% респондентов основной целью назвали обеспечение социальной стабильности и еще 28% – обеспечение интересов элиты. Принимая во внимание, что для современной политической элиты России социальная политика нужна лишь постольку, поскольку граждане не будут мешать реализации их собственных планов и интересов, – это опять же обеспечение социальной стабильности в обществе, и не более. Таким образом, для двух третей экспертов главной целью социальной политики следует считать именно обеспечение социальной стабильности в обществе в конечном счете в интересах правящей элиты [9, с. 24–25].

Такой подход ограничен для олигархического капитализма. Понимают ли рядовые граждане, в чьих интересах проводится социальная политика в их районе? В идеале в

«отношение четко не выражено» и «не ответившие» в таблице опущены. «Отсутствующие» ответы, а по ряду позиций они набирают абсолютное большинство голосов, тоже весьма информативны, это свидетельство того, что значительная часть населения не имеет четкого представления о том, как складываются реальные отношения местной власти с определенными категориями населения.

Согласно полученным от нашей аудитории ответам местная власть защищает (обслуживает, выражает) интересы небольших по численности групп, маркерами которых служат «районная элита» (частью которой власть и является), «богатые», «сильные» (высокоресурсные люди), «крупные и средние собственники», «предприниматели». Легко убедиться, что, несмотря на большое число выделенных групп, все маркеры относятся, как правило, к одним и тем же лицам –

Таблица 2

Представления населения Нижегородской области об отношении районных властей к различным группам населения, %

Группы населения, которым власти...	...благоволят и учитывают их интересы	...отказывают в помощи и поддержке, игнорируют, притесняют
Работодатели	34	4
Наемные работники	4	21
Госслужащие	39	6
Бедные	4	36
Богатые	49	2
Пенсионеры	14	24
Молодежь	6	26
Районная элита	60	1
«Социальное дно»	3	29
Рабочие	5	29
Крестьяне	3	33
Предприниматели	36	7
Крупные собственники	44	1
Мелкие собственники	9	16

Прим.: Опущены ответы «затрудняюсь ответить»

демократическом обществе власть любого уровня должна выражать в своей социальной политике интересы всех групп населения на территории действия ее полномочий. Фактически в действиях власти мы наблюдаем большую или меньшую ее ангажированность определенными социальными группами населения. Вопрос можно переформулировать иначе: кому служит власть? чьи интересы она выражает в своей политике?

В табл. 2 перечислены некоторые слои и группы в социальной структуре страны и Нижегородского региона и представления людей об ангажированности власти интересами различных групп населения. Вариант ответа

представителям узкого круга высокоресурсных политических и социально-экономических групп районного сообщества, обладающих большим социальным капиталом. Таким образом, социальная политика местной власти, по мнению большинства респондентов, служит в первую очередь сильным мира сего – его экономической и срастающейся с ней политической элите. Банальный результат, прописная истина в марксистском учении. И большинство населения выдержало экзамен по политологии, во всяком случае, не заблуждается в вопросе «Кому принадлежит власть в России и кому власть служит?».

«Средний класс» (приходится брать в кавычки его название, поскольку о его точном определении и границах не могут договориться даже социологи) в глазах общественности скорее притесняем властью, нежели поддерживается ею.

Массовое сознание явно не разделяет риторику властей о ее внимании и заботе о пенсионерах, молодежи, низкоресурсных группах населения, на которых должен быть сделан акцент в соответствии с декларируемыми целями социальной политики РФ.

Далее респондентам была предложена модель стратификации современного российского общества и повторен вопрос «В

чьих интересах фактически проводится социальная политика в стране, области, районе?» (табл. 3).

Отметим, что предложенная стратификация хорошо коррелируется с представлениями населения об иерархии групп – держателей власти, выстроенной респондентами – участниками опроса ЦИРКОН (2005 г.): «президент России, возглавляющий всевозможные рейтинги, на этот раз оказался «зажат» между самыми богатыми людьми страны, олигархами, естественно, весьма далекими от народа, и мафиозно-криминальными группировками, подpiraемыми российскими чиновниками» [10].

Из семи страт можно было выбрать не более трех, в интересах которых, по представлениям респондентов, в первую очередь проводится социальная политика в России, в Нижегородской области и в конкретных районах Нижегородской области, где живут опрошиваемые жители.

По мнению большинства опрошенных в районах Нижегородской области, социальная политика российского государства в центре и на местах выражает интересы тех слоев общества, которые находятся на вершине социальной пирамиды или на подступах к ней. Отчетливо

видна связь высказываний респондентов со степенью социальной дифференциации населения в стране в целом, в области и в своем районе. Чем приземленнее социальная пирамида и массивнее ее социальное дно на уровне района за счет большой доли социально уязвимых слоев населения, чем меньше в каждом конкретном районе местных «олигархов», тем меньше социальная дистанция между слоями (стратами) в приземленной социальной пирамиде.

Ответы экспертов (руководителей и специалистов районных администраций) на те же вопросы частично совпадают с мнением народного большинства лишь в отношении

Табл

Распределение ответов населения на вопрос «В чьих интересах фактически проводится политика в стране, области и вашем районе?»

Слой, страты в социальной структуре общества	В чьих интересах фактически проводится политика...		
	...в стране?	...в области?	...в районе?
Олигархи (российские, местные)	68	40	29
Элита	54	58	23
Верхние слои общества	61	62	58
Срединные слои	8	17	24
Слои ниже срединного	4	6	11
Социально незащищенные	5	6	15
Социальное дно	–	2	3

В каждом столбце можно отметить не более **трех** вариантов ответа!!!

властей федерального уровня. Здесь районные чиновники солидарны с народным большинством, говоря, что в стране в целом федеральные власти чаще выражают интересы олигархов, элиты и высших эшелонов общества. Что касается областного уровня, то, по мнению районного руководства, областные власти более всего пекутся об интересах слоев ниже среднего уровня (68%), о представителях срединного слоя (49%), заметно – о верхних (27%) и немного – об интересах областной элиты. Самооценки районной власти проводимой ими социальной политики в муниципальном образовании близки к идеалу, декларированному в Конституции РФ: 70% районных чиновников утверждают, что проводят ее в интересах социально уязвимых слоев населения их территорий, 45% заявляют, что администрация учитывает интересы срединных слоев общества. Речь фактически идет о комплексе мероприятий по социальной защите и поддержке слабозащищенных групп населения. Если такая социальная направленность политики районных властей действительно имеет место, то осталось сделать

немногое: «раскрыть населению глаза», убедить общественное мнение, что районная власть – власть народная и действует в интересах народного большинства.

Расхождение точек зрения власти и населения по вопросам социальной политики государства носит объективный характер: «во дворцах думают иначе, чем в хижинах», а вектор реальной социальной политики не совпадает с вектором декларируемой социальной политики властей всех уровней.

Недоверие населения к власти, а власти – к самоорганизованному населению как редкому пока что элементу гражданского общества взаимно, однако имеются точки соприкосновения: почти треть представителей власти и столько же – населения имеют единую точку зрения по этому вопросу. Задача для общества, стремящегося стать гражданским, на ближайшие десятилетия – «взять власть под контроль и не упускать его. Условия контроля – открытость власти и активность независимых от нее государственных и общественных, официальных и самодельных организаций и движений. Все действия власти должны находиться в сфере публичной видимости. Выполнима ли задача контроля власти со стороны общества? Скрытность бюрократии – ее клановый инстинкт и потребность. Уклоняясь от контроля за собой, власть объявляет любую критику ее персональных носителей покушением на устойчивость властной (социальной) пирамиды в целом и запрещает ее, начиная жить не столько для пирамиды (общества), сколько для себя. Отсюда необходимость в тайне власти, ее анонимности» [3, с. 112].

Перспективы расширения участия населения в управлении делами государства и общества сегодня туманны. Следует согласиться с выводами участника одного из последних крупных социологических исследований на всероссийской выборке: «Правомерность участия граждан в делах управления российские чиновники отвергают... Со своей стороны, граждане не стремятся к политическому участию и общественным делам. Они готовы принять отчуждение основной массы населения от властных функций то ли как естественное следствие разделения труда, неизбежность, то ли как удобное положение вещей, позволяющее большинству людей заниматься своими делами» [8, с. 28].

1. Социальная энциклопедия / Горкин А.П., Карелова Г.Н., Катульский Е.Д. и др. – М., 2000.

PARTICIPATION OF THE POPULATION IN REALIZING SOCIAL POLICY*K.P. Kulpina, I.L. Sizova*

On the basis of a sociological study of officials and specialists of the municipalities of Nizhny Novgorod region and population of the region hindrances to participation of the population in realizing social policy in local communities are demonstrated. Reasons for lack of interaction between the population and local authorities and obstacles on the way of forming civil society in Russia are revealed.

2. Состоялось ли гражданское общество в России («круглый стол») // Социологические исследования. – 2007. – № 1.
3. Пригожин, А.И. Перестройка: переходные процессы и механизмы / А.И. Пригожин. – М.: Наука. 1990.
4. Заборова, Е.Н. Участие граждан в управлении городом / Е.Н. Заборова // Социологические исследования. – 2002. – № 2.
5. Рудакова, Н.В. Уровень жизни горожан как критерий эффективности муниципального управления / Н.В. Рудакова // Социология. – 2005. – № 3–4.
6. Римский, В.Л. Социальная политика как метод решения социальных проблем / В.Л. Римский // Общественные науки и современность. – 2006. – № 5.
7. Бызов, Л.Г. Бюрократия при В. Путине – субъект развития или его тормоз? / Л.Г. Бызов // Социологические исследования. – 2006. – № 3.
8. Цветкова, Г.А. Местное самоуправление и проблемы местных сообществ / Г.А. Цветкова // Социологические исследования. – 2002. – № 2.
9. Тихонова, Н.Е., Шкаратан, О.И. Российская социальная политика: выбор без альтернатив / Н.Е. Тихонова, О.И. Шкаратан // Социологические исследования. – 2001. – № 3.
10. Цит. по: Патрушев, С.В., Хлопин, А.Д. Социокультурный раскол и проблемы политической трансформации России / Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. ред. М.К. Горшков. – Вып. 6. – М.: Институт социологии РАН, 2007. с. 2.