

ПОДХОДЫ К ПОСТРОЕНИЮ ПОЛИСУБЪЕКТНЫХ СТРУКТУР В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ¹

Оглавление

1. К постановке проблемы исследования	1
2. Проблемы субъектов управленческой деятельности – взгляд с научно-теоретической точки зрения	4
3. Территориальные партнерства администрации, бизнеса и населения как заявка на полисубъектную форму управления территориальным развитием	11
4. «Европейская социальная модель» - ожидания и реальность	15
5. Институты гражданского общества в России – форма участия населения в управлении?	23
6. Местное самоуправление: трансформации в вертикали власти	26
7 Проблема релевантности сложившихся механизмов территориального управления деятельности населения как потенциального субъекта управления	28

1. К постановке проблемы исследования

Проблема формирования полисубъектных структур деятельности вышла на первый план в новейшей управленческой практике, имеющей дело с большими и многофигурными системами, к каким относятся социально-территориальные системы разного масштаба, начиная от муниципалитетов и кончая государственными и межгосударственными образованиями. В нашу задачу входит анализ различных подходов к постановке и решению данной проблемы – на уровне как самой практики, ее рефлексивного осознания, так и на уровне собственно научно-теоретических исследований, основной корпус которых сложился еще до актуализации названной проблемы. В случае с научно-теоретическими работами нас будет интересовать то, в какой мере понятийный аппарат и методология исследований адекватна новой проблеме, либо же в свою очередь нуждается в соответствующей модернизации. Поскольку вопрос о формировании именно полисубъектных структур в управленческой деятельности во многих теоретических работах вообще не стоит, мы несколько расширим тему, формулируя ее следующим образом: «Проблема субъекта управленческой деятельности в социологической теории».²

Прежде всего, уточним нашу аналитическую проблему с тем, чтобы не утонуть в эмпирическом материале и приблизиться к решению конструктивных задач. Затем, в свете поставленной проблемы, обратимся к определенному корпусу научно-теоретических текстов и, далее, тем конкретным ситуациям в социально-исследовательской и конструктивной практике, для которых данная проблема является одной из центральных.

Проблема формирования и функционирования полисубъектных структур управления возникла на определенном этапе развития Московского методологического кружка (ММК) в качестве одной из важнейших. Изначально в деятельности ММК присутствовала установка на разработку проектов и программ развития исследовательской и других типов деятельности. Однако неудачи с их «внедрением» показали, что успешность такового зависит от того, в какой мере те, для кого они предназначены, участвуют в их разработке и реализации. Их активная или управленческая позиция оказывались важнейшим условием успеха. (Вывод, совпадающей с общей тенденцией в теории разработки больших социаль-

¹ Работа выполнена при поддержке Российского государственного научного фонда, грант № 08-03-00273а

² Множественность субъектов в каком-либо пространстве деятельности – скажем, в экономическом, еще не свидетельствует о полисубъектной структуре управления.

ных программ и стратегий развития, но, к сожалению, далеко не всегда реализуемой в практике управления.) В ММК ответом на новые требования организации управленческой деятельности, базирующейся на разработке и реализации проектов и программ развития каких-то областей деятельности, явилось создание Организационно-деятельностных игр (ОДИ), одним из авторов и активных пользователей которых я являюсь.³

Специфика ОДИ состоит в том, что в них присутствуют пространства деятельности двух типов, и, соответственно, идут два управленческих процесса. Первый связан с методологической работой по проведению Игры, а второй – с решением тех проблем «за окном», ради которых и организуется Игра. И оба эти процесса предполагают формирование полисубъектных структур деятельности.

В несколько иной терминологии говорят, что ОДИ включает два процесса – игровой и рабочий.

Рабочий процесс моделирует (обсуждает, анализирует, предлагает проектные эскизы) те процессы, которые профессионально выполняют участники Игры и относительно которых возникли определенные трудности. Задача Игры – наметить разрешение этих трудностей за счет коллективного взаимодействия участников. Но чтобы сделать это, участники должны перестать быть простыми исполнителями рабочих процессов и выйти по отношению к ним в управленческую позицию, стать, как принято говорить, субъектами определенной деятельности. В целом же ситуация должна стать самоуправляемой с точки зрения всех ее участников.

Очевидно, что в пространство Игры невозможно внести многое из того, что происходит «за окном» в пространстве реальной профессиональной деятельности. Поэтому основная нагрузка на процессы субъективации ложится на так называемый игровой процесс – с относительно самостоятельным по отношению к рабочему процессу содержанием и с выстраиванием собственных отношений между участниками. Субъективация участников – смена позиции с исполнителя чужой программы Игры (заданной организатором) на активного субъекта, включенного в управление процессами на Игре, инициируется организатором и методологами-игротехниками с помощью определенной технологии управления Игрой. Хорошая Игра характерна тем, что развертывание игрового процесса с его задачами и коллизиями, формированием множества субъектов игрового пространства в конечном итоге оказывается и решением проблем рабочего процесса – именно за счет позиционной смены, появления новых субъектов в тех или иных управленческих ситуациях. Этот результат фиксируется в виде ряда эскизных проектов, которые участники – теперь уже в виде активных субъектов процессов управления, выдвигают для дальнейшей проработки и реализации в послеигровой период.

Игры оказались мощным инструментом субъективации участников и организации коллективной деятельности на принципах самоорганизации и самоуправления. Однако последствие Игр оказывается значительно менее продуктивным: эскизные проекты на проверку последующей практикой оказываются неисполняемыми проектами прежде всего потому, что в этой «реальной» практике участники игр все же не становятся субъектами, не переходят в активную и ответственную управленческую позицию – прежде всего потому, что система управления по-прежнему закрыта для них и их инициатив. Проблема, следовательно, в том, как от экспериментальных исключительных игровых ситуаций перейти к реальной управленческой практике и получать там соответствующие результаты.

Отметим, что похожие проблемы возникают и перед другими социальными практиками – технологиями развития, которые требуют управленческого взаимодействия разнородных лиц, часть из которых управленцами не является, то есть, в нашей терминологии, нуждаются в субъективации участников в определенных управленческих ситуациях.

³ Баранов П.В., Сазонов Б.В. Игровая форма развития коммуникации, мышления, деятельности. М.: МНИИ-ПУ, 1989 (второе расширенное издание)

К числу таких технологий относится «Форсайт» («взгляд в будущее»)⁴ «Форсайт представляет собой обсуждение возможных путей развития и формирование на основе этого долгосрочных приоритетов в разных отраслях, в том числе и в экономике. Первоначально этот метод применялся в научно-технической отрасли. ... В настоящее время Форсайт все чаще используется как системный инструмент формирования будущего, позволяющий учитывать возможные изменения во всех сферах общественной деятельности: науке и технологиях, экономике, социальных, общественных отношениях, культуре...

Форсайт имеет сходство с прогнозированием. Как известно, прогноз – это научно обоснованное суждение о возможных состояниях некоторого объекта в будущем и (или) об альтернативных путях и сроках достижения этих состояний. Форсайт и прогнозирование объединяет то, что учитываются объективные тенденции и силы, влияющие на развитие; используются методы прогнозирования, такие как метод Делфи (экспертные оценки), сценарное планирование, экспертные обсуждения (фокус-группы, мозговые штурмы); определяются критические технологии.

Но имеются существенные отличия Форсайта от прогнозирования – если традиционное прогнозирование (forecasing) осуществляется учеными, то Форсайт вовлекает всех ключевых участников развития: научно-техническую сферу, бизнес, правительство, общественность...

Основные принципы концепции Форсайта:

- вовлеченность (commitment) различных общественных сил – бизнеса, научного сообщества, органов государственной власти и гражданского общества, в обсуждение и сопоставление долгосрочных прогнозов, стратегий развития, выработку более полного комплексного видения будущего, достижение консенсуса и согласования путей достижения будущего;
- коммуникация (communication) участников;
- концентрация на долгосрочном периоде (concentration on the long term);
- координация (coordination). Это означает, что наука и технология оцениваются в связи с экономическими и социальными достижениями;
- согласие (consensus) – необходимость слаженной работы бизнеса, научного сообщества, органов государственной власти и гражданского общества, которые пытаются прийти к консенсусу на основе разработанных специалистами сценариев развития общества;
- системность процесса, основанная на структурированных размышлениях экспертов.»

Но, как пишут сами сторонники применения технологии Форсайта, многие принципы, прежде всего связанные с организацией продуктивного взаимодействия названных участников, остаются скорее декларативными, требованиями, которые сложно осуществить даже на уровне прогнозно-проектной деятельности (не говоря о реализации возможных проектов).

В связи с отмеченными трудностями и ставится наша задача – проанализировать имеющиеся научно-теоретические знания и прикладной опыт на предмет поиска средств их решения. Адресуясь прежде всего к социологической научной литературе, мы, как уже было отмечено, расширим область поиска и обратимся к теме «субъекты в управленческой деятельности».

⁴ Цитируется (с некоторой стилистической правкой) по: Стрельцов Р.С. Инструмент долгосрочного прогнозирования // Владимирский ГУ, Электронный журнал «Экономика региона и управление» №18, декабрь 2007г., (часть 2) <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=1905>. Смотрите также: Афанасьев Г.Э. Форсайт (foresight) разработка стратегии управления развитием. www.foresight.ru и Афанасьев Г.Э. Методики Форсайта. www.foresight.ru

2. Проблемы субъектов управленческой деятельности – взгляд с научно-теоретической точки зрения

Ключевым понятием или рамкой исследования в социологической (и близкой к ней) теоретической литературе по названной теме является, все же, «управление». Вопрос о субъекте управления, а тем более о полисубъектных структурах управления возникает как одна из подтем, причем не всегда обязательная, внутри данной рамки.

В качестве самого общего, а потому огрубляющего реальное положение дел тезиса выскажу следующее. Управление в научно-теоретических моделях рассматривается главным образом на материале социальных систем, чаще всего организаций, как та или иная технология, реализуемая особым управленческим слоем или органом. Проблема множественности субъектов в этом слое если и стоит, то как задача построения управленческой вертикали, делегирования управленческих полномочий и конфигурации распределения этих полномочий по отдельным фигурам в управленческой вертикали.

Чтобы проиллюстрировать данный тезис посмотрим ряд стандартных социологических источников, в которых анализируется управленческая деятельность.

Прежде всего обратимся к одному из фундаментальных отечественных учебников по социологии, в котором сделана попытка охватить проблемное поле современной социологии.⁵ В нем вообще отсутствует раздел, глава или даже параграф, посвященный управлению, хотя отсылки к этому инструменту в организации жизни общества, его отдельных систем и структур присутствуют постоянно. Этот феномен, присущий и другим работам, в которых излагаются общие основы социологической теории, вызван, скорее всего, тем, что предмет классической социологической теории организован по принципу объектных областей (таких как социальная особь, группа, организация, нация, государство и другие социальные системы), а не технологий (таких как управление). Конечно, классическая социологическая теория имеет более сложное строение, нежели перечисление таких социальных систем, что, однако, не меняет ее объектной ориентации.⁶ Поэтому развернутую тему управления в социальных системах надо искать в работах другого типа.

В виде отдельной и важнейшей социологической категории понятие «управление» присутствует в энциклопедических собраниях. Если мы обратимся к изданной в последнее время фундаментальной социологической энциклопедии, то в словарной статье «социология управления» увидим следующее.⁷ Предметом «социологии управления» называется изучение процессов управления в различных типах общностей, организаций, институтов и общества в целом, осуществляемые для сохранения и обеспечения устойчивости развития соответствующей системы, упорядочения и совершенствования ее структуры, достижения ее целей. Собственно управление понимается как деятельность, осуществляемая специфическим социальным субъектом – управляющей подсистемой или органом управления, управленческим аппаратом с его кадровой структурой. В центре внимания дисциплины социологии управления – «изучение и совершенствование социальных механизмов систематического, основанного на достоверном знании воздействия субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (управляемую подсистему) для сохранения ее качественной специфики и целостности, обеспечения ее нормального функционирования, успешного движения к заданной цели».

⁵ Общая социология. Учебное пособие // под общ. редакцией д.ф.н., проф. А.Г. Эфендиева, М.: Инфра-М, 2000.

⁶ Так например, А.Г. Эфендиев наряду с названными социальными образованиями, точнее в преддверии их анализа, выделяет «родовые понятия» или «первокирпичики», из которых эти образования выстраиваются. К числу таких первокирпичиков он относит идущее от М. Вебера представление о социальном действии. Однако оно также лежит в ряду других социальных образований в том смысле, что имеет онтологический статус, а не является технологией.

⁷ Социология. Энциклопедия. // Минск: Книжный дом, 2003, ст. «Социология управления», Е.М. Бабосов, сс. 1074-1077

В Энциклопедии представлена общепринятая точка зрения, в соответствии с которой первое теоретическое описание административно-управленческой подсистемы, а, фактически, ее первую конструктивную модель дал А. Файоль, рефлезируя собственный менеджеральный, как бы сказали теперь, опыт работы внутри корпораций. «Если Ф. Тэйлор и Г. Эмерсон анализировали проблемы управления применительно к цеху и предприятию, то А. Файоль сконцентрировал внимание на высшем административном управлении, принципы которого, сформулированные им, применимы не только в экономике, но и в правительственных службах, в военном деле, торговле и т.п., то есть носят универсальный характер. В системе управления Файоль выделяет пять универсальных элементов, присущих любой организации: планирование, организацию, руководство, координацию, контроль.»

Автор энциклопедической статьи подчеркивает изменчивость структуры управленческого слоя, но при этом утверждает о сохранении восьми основных задач, которые решает эта структура:

- первая задача - определение основной цели или дерева целей (для многоуровневой) организации;
- вторая – формирование корпоративной культуры, т.е. объединение персонала во круг общефирменной цели (или целей);
- третья – хорошо продуманная и рационально организованная мотивация персонала на достижение цели фирмы;
- четвертая – формирование в фирме, корпорации и т.п. организационного порядка, т.е. системы относительно стабильных, долговременных иерархических связей, стандартов, норм и должностей. Организационный порядок воплощается в формальную организацию, обеспечивающую стабильность и устойчивость данной фирмы, результативность управления ею;
- пятая – разработка и осуществление технологии изменений в организации;
- шестая – проведение диагностики управления или, иными словами, определение точек наибольшей и наименьшей управляемости в организации;
- седьмая – четкое представление о том, какова должна быть реализация управленческого решения;
- восьмая – разработка и осуществление системы контроля за выполнением принятого решения.

Обратим внимание на то, что положив предметом социологии управления изучение процессов управления в различных типах общностей, организаций, институтов и общества в целом, автор энциклопедической статьи фактически сводит его к исследованию организаций и формулирует базовые задачи управления в организациях.⁸ Он не останавливается на способах или технологиях решения задач, полагая, по-видимому, их изменчивость во времени, но делая анализ таких технологий сутью теории управления. Все эти технологии реализуются разветвленным и иерархически организованным административным аппаратом управления. Лица, входящие в состав управленческого аппарата, характеризуются единственным качеством – они являются исполнителями тех или иных управленческих функций или действий (возможно, что одно лицо несет несколько функций и может ставиться вопрос об их разделении между несколькими управленцами). Проблема субъектности таких исполнителей в принципе не стоит, что и было отмечено М. Вебером в его понятии бюрократии. Точно также не стоит вопрос и о полисубъектности какой-либо управленческой структуры, поскольку она описывается как множество управленческих функций. Повторимся, субъект в этих моделях есть тот, кто занимает то или иное функцио-

⁸ Отдельной темой исследования может служить сопоставление понятий «процесса» и «технологии» деятельности. Первое легко сдвигает исследование к описательному анализу деятельности, тогда как второе более обязательное в плане раскрытия ее механизмов. По крайней мере в данной работе меня интересуют именно последние.

нальное место в структуре управленческого органа, становясь с этого момента носителем данной функции.

Тем не менее, возможность постановки вопроса о полисубъектных структурах управления существует применительно и к организациям, и связана она с введенным Э. Мэйо различием формальной и неформальной организаций – о котором не преминул упомянуть автор энциклопедической статьи. В знаменитом хотторнском эксперименте Мэйо показал, что наряду с формальными лидерами – руководителями различных административных подразделений существуют неформальные лидеры в неформальных группах, влияющие в том числе на производственное поведение персонала. Однако всё последующее социологическое обсуждение пошло по линии возможности и нужности совмещения формального и неформального лидерства, борьбы с нежелательными и опоры на желательных неформальных лидеров, по линии различения явных и латентных функций в организации как разных пространств для деятельности формального и неформального лидера. Очевидно, что все такие подходы не столько ставят, сколько закрывают проблему полисубъектных структур в управлении.

Можно предположить, что фактическое игнорирование субъектной (а тем более полисубъектной) составляющей в социологическом исследовании управления сложилось в силу выдвигания на передний план «организации» и анализа управления как функционирования управленческого органа внутри нее.⁹ (Развитию проблематики полисубъектности мешало также то, что организации построены по принципу единоначалия, то есть моносубъектности.) Конечно, для социологов очевидно наличие управленческих ситуаций, выходящих за рамки одной организации, в частности межорганизационных – обсуждаемая статья энциклопедии начинается с упоминания об управлении в различных типах общностей и в обществе в целом. Однако специфика последнего не усматривается в возможности построения полисубъектных структур управления, либо, даже если она и допускается именно как возможность, то не оценивается в качестве существенного момента, требующего особого теоретического обсуждения.

Особое место в проблеме субъекта управленческой деятельности занимает психология: если социологическая теория управления трактует управленца лишь как носителя тех или иных управленческих функций, то психологи рассматривают управленца – чаще здесь говорят о руководителе – как личность и обсуждают вопрос, каким личностными чертами должен обладать тот или иной руководитель.¹⁰ Очевидно, что такой подход имеет право на существование, но не никак не решает поставленную нами проблему – трансформации роли исполнителя в каком-то процессе деятельности («объекта управления», каковым оказывается то же население) в роль ее управленца.

Энциклопедическая статья, по необходимости краткая и нацеленная на изложение общепринятого, может пропустить важный пласт теоретического обсуждения намеченной нами проблемы в каком-то из направлений теоретической и прикладной социологии. В социологической литературе насчитывается громадное число обобщающих монографий, посвященных теме управления. Однако при всей своей многочисленности они, как правило, имеют однотипный вид, поскольку написаны в жанре все тех же учебных пособий. Учебный жанр приводит к тому, что изложение носит не проблемный, а констатирующий или нормативный характер. Одна часть таких обобщающих работ рассматривает управление на материале организаций, и с этой точки зрения повторяет, только в расширенном виде, те положения, которые были выдвинуты в цитируемой статье из Социологической

⁹ Свидетельством такого подхода служит классическая, многократно переизданная работа Д.М. Гвишиани «Управление и организация», взаимоувязавшая эти два понятия.

¹⁰ Отсюда, среди консультантов по развитию организации такое большое число психологов, занимающихся различными тренингами и коучингом.

энциклопедии. Вторая часть работ общего характера в своем анализе выходит за рамки организации и обращается к управлению в более широком круге социальных систем. Но при этом она теряет ту определенность и функциональную проработанность, которая присуща работам по управлению в организации. Понятие управление становится более расплывчатым и менее технологизированным. Как бы компенсируя это, появляется блок, в котором обсуждаются разнообразные субъекты управления – разнообразные хотя бы в силу разнообразия социальных систем. Однако в силу абстрактности представления социальных систем, не менее абстрактным и неопределенным, назывным становится и представление о субъектах управления в этих системах.

В качестве типичного примера работ второго типа остановлюсь на подходе, предложенном В.Н. Ивановым в книге «Основы социального управления».¹¹ В работе делается попытка собрать воедино множество представлений об управлении, о чем автор заявляет с самого начала: «В общей теории социального управления исследуются основные понятия, законы, принципы и методы взаимодействия разных социальных систем, сохранения их целостности, создания новых социальных образований на основе целесообразности, ценностно-нормативных представлений совокупного интеллекта, присущего обществу на данном историческом этапе развития.» (Гл.2) Среди прочего широко обсуждаются и различные субъекты социального управления. Так например, назвав в качестве объекта социального управления человечество с его различными уровнями организации и наметив в качестве главных такие проблемы как происходящие планетарные изменения в природной среде, резко растущую социальную дифференциацию как между различными странами, так и внутри отдельных стран, быстрый рост численности населения Земли при сокращении ресурсных возможностей планеты вкупе с расточительным режимом расходования невозобновимых природных ресурсов, автор рисует столь же масштабную картину субъектов социального управления: «Субъекты социального управления — все живущие на Земле народы, их социальные, политические и экономические институты». Хотя на следующем шаге он сужает разнообразный круг субъектов социального управления до политических: «Основными субъектами управления в современном мире остаются политические институты, государственная власть, отдельные политические лидеры — от их культуры и политического поведения во многом зависят судьба цивилизации, направления социального прогресса.» Эти субъекты, по мнению автора, отстали от требований XXI века с его проблемами и по причине бюрократизации живут вне единого информационного пространства требований мировой культуры, норм мирового права, единых коммуникаций и правил достижения компромисса. «Совершенно очевидно, что их действия и стиль мышления ныне требуют кардинальных перемен, наполнения новой культурой — технологической, гуманитарной, экологической, нравственной, без чего не может быть цивилизованной политики, политического управления, целесообразного функционирования и развития сложнейшей социальной системы, имя которой — Планета Земля.» Процессы демократизации в современном обществе – скорее всего имея ввиду политическую и связанную с нею административную сферы, автор видит в том, что «... формирование управленческих знаний, управленческих концепций, проектов и программ перестает быть привилегией руководящего центра и становится достоянием всех уровней управления, в том числе муниципальных. Произошли качественные преобразования в головах миллионов управляющих, которые в массе своей становятся профессионалами и способны оказывать эффективное влияние на объект управления». Автор в силу глобалистского подхода не выходит на обсуждение проблем полисубъектной организации деятельности ни в условиях заявленного разнообразия социальных субъектов, ни применительно к субъектам частного политического пространства деятельности, скажем, на уровне российского государства или субъекта Федерации.

¹¹ Иванов В.Н. Основы социального управления. Разд. IV. Внешняя среда и функции главных субъектов управления. Гл. 17. Особенности управления накануне XXI века // <http://www.i-u.ru/biblio/archive/socupr/default.aspx>

Сопоставляя теоретические работы по управлению в организациях (моносубъектных по характеру управления) с общетеоретическими работами по управлению в более сложных социальных системах (по идее, полисубъектных) отметим следующее. В организациях анализируются прежде всего исполняемые управленческим органом функции, тогда как люди выступают в качестве их носителей. В общетеоретическом анализе более сложных социальных систем разговор может идти о самых разных субъектах управления. Однако при этом может стираться, оказывается легко проходимой грань между объектом управления и управленцем в социальных процессах (то же население и объект управления и его субъект). Но главное то, что для так легко меняющихся субъектов сложных социальных систем не определены управленческие технологии и механизмы. Таким образом, при разных теоретических подходах к проблеме субъектов управления налицо две тенденции: в одном случае описываются управленческие технологии без субъектов а во втором – субъекты или то, что могло бы выступить в качестве таковых, но без управленческих технологий.

Обратим внимание на то, что В.Н. Иванов свой подход называет общетеоретическим, претендуя на описание общества в целом, и в этом случае субъектами управления являются все народы с их социальными институтами. Однако в итоге он останавливается на одном из частных пространств социальной деятельности – политическом пространстве с политическими лидерами как его субъектами. Такой переход представляется неслучайным, поскольку тема управления оказывается наиболее органичной для областей, в которых главным действующим лицом оказывается государство с его элементами – государство, основной функцией которого по определению является управление. Именно поэтому наряду с работами общего характера по теме социального управления, существует значительный массив исследований управленческой деятельности в политической и административной системах.

Политическое пространство является для теоретиков управления в социальных системах одним из самых популярных, и его анализ имеет сугубо предметный характер в том смысле, что исследуются исторические корни формирования политической жизни, специфика его участников, их организация и значение в механизмах принятия решений, область и механизмы воздействия на общественные процессы и так далее. В этих работах анализируется становление тех или иных субъектов управления – но прежде всего как исторический процесс. Примером может служить история формирования всеобщего избирательного права (она же – история демократизации общества), по ходу которой класс суверенных субъектов политического пространства пополнялся за счет все новых групп населения. Последней группой, получившей политические права, являются женщины. Сегодня этот процесс закончен, и главной темой в анализе субъектной составляющей политического пространства остается соблюдение и ограничение прав той или иной группы населения в своих субъектных правах. Но основным, конечно, является исследование тех процессов, которые складываются среди профессиональных участников политического пространства – политиков и их объединений. Вопросы, вероятно, существенные для организации функционирования полисубъектной системы управления, в частности, организации процессов коммуникации и поиска совместных решений, но мало продвигающие нас в решении проблем ее становления.¹²

К исследованиям политического пространства примыкают исследования административных структур – по сути административно-территориальных, поскольку государство с его иерархически организованными элементами является территориальным образованием. Административное управление прошло множество стадий, нарастив значительный сервисные слои. В частности, для упорядочения субъектно-объектных отношений в административно-управленческой деятельности создан особый слой нормативного обеспече-

¹² Замечу, что в ОДИ разработана уникальная технология организации коммуникации и выработки совместных решений. Одна из задач – соединение технологий из этих двух систем.

ния – административно-правовой (который в свою очередь является разделом системы права наряду с нормами других отраслей права; так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право, дознание и предварительное расследование – уголовно-процессуальное право, управленческие отношения, связанные с финансовыми, – финансовое право).¹³

В юридической литературе¹⁴ предмет административного права, то есть тех общественных отношений, которые регулируются нормами административного права, в самом общем виде определяется следующим образом: «Административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти». Уточняя эти отношения, можно сказать, что «Это такие управленческие отношения как:

а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;

г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне-властных функций и полномочий.»

Отметим двойственность употребления термина «субъект» в административном праве. Во-первых, «субъектами административно-правовых отношений» могут именоваться все участники этих отношений, включая граждан (всякий попавший в пространство административно-правовых отношений является его субъектом). Во-вторых, это «субъекты административного управления» в административно-правовом пространстве, к которым, как мы видели, относятся различные органы государственной и муниципальной исполнительной власти, выполняющие свои прямые государственные функции или взаимодействующие между собой (другие участники административно-правового пространства выступают по отношению к ним в качестве объектов управления).

Субъекты административного управления (совокупность государственных органов) формируют отдельный иерархически упорядоченный слой, противостоящий объекту управления. Именно в этом видится специфика административно-правовых отношений по сравнению с другими видами правоотношений: «К таким особенностям относятся:

- права и обязанности сторон данных отношений связаны с деятельностью исполнительных органов государства и других субъектов исполнительной власти;

- всегда одной из сторон в таких отношениях выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);

- административные правоотношения являются властеотношениями, построенные на началах «власть-подчинение», где отсутствует равенство сторон. Признак подчинения является в таких отношениях доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.»

¹³ Роль правовых механизмов в управлении социальными системами велика, и среди понятий права центральное место занимают интересующие нас «субъект права» (правовых отношений) и «объект права». Однако право фиксирует достигнутый уровень социальных отношений, формально нормирует то, что стало фактической нормой. Но оно не рассматривает процессы становления новых субъектов в социальных системах и связанную с этим динамику таких систем.

¹⁴ Далее цитируется по: Административные правоотношения. <http://5ka.com.ua/3/5210/1.html>

Административное право регламентирует все системы административно-государственного управления. Конкретная область административно-государственного управления описывается в своих предметных реалиях, но строго в соответствии с исходными нормативными установками. В качестве примера распространения общего административного права на конкретную область приведем постановку вопроса о развитии системы административного управления в области школьного образования применительно к отдельной школе.¹⁵ В этом примере для нас интересно то, что, предлагая один из способов формирования коллективного субъекта управления, автор остается в границах все того же административно-управленческого слоя. «Вопрос повышения эффективности управления образовательным учреждением в условиях имеющегося ресурса (кадрового, временного, финансового и др.) является актуальным для каждого директора школы. Одним из факторов, способствующих повышению эффективности внутришкольного управления, является наличие коллективного субъекта управленческой деятельности – субъекта, со своими представлениями о предстоящей деятельности, понятийным аппаратом и способами разворачивания собственной деятельности и управления ею. Такой субъект может быть сформирован только в специально организованной деятельности, предназначением которой является работа с представлениями, понятийным аппаратом и способами деятельности тех, кто входит в административную команду школы. Существующие организационные формы управленческой деятельности (планерка, совещание, педсовет и т.д.) созданы под конкретные задачи (принятие оперативных решений, обмен мнениями и информацией, закрепление стратегически важных решений и т. д.) и не могут быть использованы под принципиально другой тип работы: выработку позиции субъекта управленческой деятельности по отношению к деятельности образовательного учреждения, подготовку управленческих решений и т.п. По всей видимости, это должна быть другая организационная форма – форма, где была бы представлена коллективная мыслительная работа, направленная на формирование общих представлений, о каком либо вопросе – семинар для управляющих школой – «управленческий семинар»»

Подводя итог проведенному анализу научно-теоретических работ по теме «Субъекты управления в социальных системах» скажем следующее:

- объектом значительной части этих работ служит такое социальное образование как «организация». Центральным предметом анализа в этом случае являются функции органа управления внутри организации. Человек же рассматривается в качестве исполнителя или носителя этих функций. В лучшем случае субъект, принадлежащий к управленческой структуре организации, исследуется в психологии – с точки зрения личностных качеств;

- общетеоретические работы по данной теме (чаще компилятивного учебного характера) расширяют предмет исследования до множества различных социальных систем и, соответственно, вводят в оборот представления о множестве различных субъектов управления. Однако в этом случае происходит резкое снижение анализа технологий управления для разных систем деятельности, а также размывается понятие субъекта деятельности;

- большой массив исследований посвящен государственным системам управления, концентрируясь на таких областях социальной деятельности как политика и административно-территориальное управление. Во всех случаях при этом наличные субъектные структуры, даже складывающиеся исторически, полагаются как стационарные (хотя могут рассматриваться ситуации нарушений или отклонений от нормативно предписанного поведения участников). Главным же предметом исследования являются механизмы деятельности и взаимодействия внутри профессионального управленческого слоя – профессиональных политиков, профессиональных администраторов. В случае административного

¹⁵ Катышук С. Повышение эффективности внутришкольного управления через проведение управленческого семинара // Красноярский институт повышения квалификации работников образования. http://www.cross-ipk.ru/index.cfm?cnt=articles&a_id=38

управления эти механизмы доведены до уровня правового нормирования, жестко закрепляющего исторически сложившиеся отношения участников административно-управленческого пространства.

Конечно, наш анализ никак не может претендовать на полный охват литературы по данной теме, особенно если иметь ввиду новейшую французскую, немецкую или американскую социологию, в которой, в результате влияния постмодернизма, каждая работа является авторской концепцией и не стремится строить стандартный научный предмет в рамках какой-либо одной научной дисциплины.¹⁶ Однако думаю, что в этой литературе не найти прямого отклика на поставленную нами проблему как слишком «позитивистскую» с точки зрения господствующих в ней позиций. «Социология на грани литературоведения, культурологии, теории искусства – это прекрасно, но из множества подобных работ, изданных в последние годы, социологическое сообщество признает редкие единицы. Большинство же проходят по части “маргинальной игры словами”, “вдохновенной болтовни”, как обозначил это явление Батыгин.»¹⁷ Конечно, в этой литературе ее знаковые фигуры, такие как М. Фуко или П. Бурдьё (наиболее цитируемые у нас) не обходят тему субъектов деятельности. Как пишет Е. Алябьева, «Главным достоинством макротории Пьера Бурдьё принято считать разрешение дихотомии субъекта и объекта, в которую упиралось большинство предшествующих попыток объяснить “общество”. Вместо систем, структур, детерминирующих поведение объектов (традиция Дюркгейма, американской школы структурно-функциональной социологии), а также субъектов, действующих в социальном контексте согласно своим субъективным смыслам (традиция Вебера, феноменологии, символического интеракционизма), Бурдьё разделил социальную реальность на поля, в которых субъекты действуют согласно правилам, устанавливаемым отношениями власти. Правила могут быть автономны от субъектов только отчасти, ведь поля и власть в них не могут возникнуть на ровном месте, без участия “игроков”.»¹⁸ Что же касается М. Фуко, то один из его дискурсов построен на тезисе «смерти субъекта».

В этой ситуации мне пришлось обратиться прежде всего к отечественным авторам как выразителям классической социальной мысли. Издержками этой «классичности» и явилось, по-видимому, то, что такие актуальные проблемы социальной практики как построение полисубъектных структур управления не стали, как говорят, мейнстримом теоретической мысли.¹⁹

Далее мы и перейдем к анализу литературных источников, в которых ставится проблема формирования полисубъектных структур управления в социальных системах.

3. Территориальные партнерства администрации, бизнеса и населения как заявка на полисубъектную форму управления территориальным развитием

В начале статьи Организационно-деятельностная игра (ОДИ) была отмечена в качестве феномена и инструмента вовлечения участников игрового пространства в процессы управления Игрой – эти процессы были названы нами «субъективацией» участников, а Игра в целом за счет этого приобретала характер самоорганизующейся и самоуправляемой системы. Опосредованным результатом субъективации участников Игры в собствен-

¹⁶ Хотя, с другой стороны, такие авторы как Э Гидденс пытаются в своих работах синтезировать все, что было до них.

¹⁷ Е. Алябьева. Побороть симулякры // НЛО» 2007, №85 <http://magazines.russ.ru/nlo/2007/85/a132.html>

¹⁸ Речь идет о сборнике работ П. Бурдьё: Социальное пространство. Поля и практики // М.; СПб.: Алетейя, 2007.

¹⁹ Анализ статей журнала «Социологические исследования» за последние годы также показал отсутствие интереса к данной проблеме.

но игровом пространстве служила их вторичная субъективация относительно рабочих процессов, для решения проблем которого Игра организуется и которые моделирует. Появление новых субъектов с их ресурсами и установкой на активное участие в деятельности и служили главным средством решения рабочих проблем. Однако реальная управленческая практика не принимала новоявленных коллег-управленцев, в результате чего полученные на Игре инициативы (чаще всего это были организационные проекты и программы) быстро сходили на нет.

Но надо сказать, что идея формирования систем с самоорганизацией и самоуправлением имеет прочные традиции и вне ОДИ. В свое время, под влиянием как идеологии советской «рабочей демократии», так и концепций совмещения формальных и неформальных отношений в производственных организациях были предприняты попытки участия рабочего персонала в определенных управленческих процессах. В Советском Союзе это происходило в форме закрепления определенных прав и обязанностей особой организационной единицы «рабочего коллектива». Одной из своеобразных форм такой управленческой демократии служила выборность руководителя предприятия (югославский опыт). К таким попыткам можно отнести новации в области организации труда на предприятиях Вольво в Швеции или в Японии.

Однако в сфере производственных организаций эти опыты не привели к каким-либо трансформациям в области управления.

Значительно более интересным и продуктивным с этой точки зрения оказалось управление территориальными процессами.

Предтечей внедрения процессов территориального самоуправления можно считать реформы муниципального управления во Франции начала 70-х годов прошлого века. Страна с жесткой централизацией, и в этом смысле похожая на Россию, Франция резко увеличила число муниципалитетов и ввела принцип их самоуправления – мэр муниципалитета отныне не назначался вышестоящим административным органом, а избирался своим населением и мог быть снят им. Мэр в этой ситуации подчинялся только закону, но не административной вертикали. Предполагалось, что такие меры приблизят низовой уровень власти к населению с его потребностями.

Именно это понимание местного (муниципального) самоуправления было рецептировано в новой России, и с этим принципом борются сегодня многие губернаторы субъектов Федерации.

Но, как высказывались многие руководители муниципальных образований в современной России, получивших такую самостоятельность, реальное значение имеет не столько факт выборности или назначения на должность, сколько сложившиеся отношения с вышестоящим территориальным органом. И самое главное, здесь не идет речь о каком-либо принципиальном изменении процессов и механизмов управления на территории.

Понимая это, демократические силы в Европе пытаются расширить представление о самоуправлении. Для этого не только перекраивая отношения в вертикали власти, не выходя за ее пределы, а вводя новых субъектов в процессы и структуры управления территорией. В наиболее общем виде речь идет о таких потенциальных «субъектах» как бизнес и, самое главное, население. (Предполагается, что бизнес, особенно крупный, и так имеет множество латентных, а зачастую и явных каналов и способов влияния на территориальную власть.) Для решения этой задачи была разработана технология формирования партнерств территориальной администрации, населения и бизнеса как механизма демократизации управления и повышения его эффективности. (Заметим, что понятие «партнерства» оказалось легко тиражируемым, и сегодня употребляется по самым разным случаям и, не опираясь на какие-либо технологии формирования и поддержания партнерств,

фактически становится чисто идеологическим лозунгом.) Лидерами движения за формированием таких партнерств выступили Великобритания и скандинавские страны.²⁰

Существуют определенные различия в страновых трактовках таких партнерств, они как-то меняются со временем в связи с проблемами реализации исходной концепции. Однако заложенные изначально принципы сохраняются, и именно на них – конкретно, в британской интерпретации, мы и остановимся.

Партнерства рассматриваются главным образом в качестве вовлечения населения в деятельность по территориальному планированию и реализации соответствующих планов (заметим, что проблематика партнерства разворачивается прежде всего на материале сельских поселений). Предполагается, что без активного участия местного населения не удастся добиться устойчивого, т.е. поддерживающего стабильность развития сельских сообществ. Партнерства выступают высшей формой проявления гражданской энергии (Citizen Power) населения, которой предшествуют гражданский контроль и делегирование полномочий (демократии с ее выбираемыми органами власти). (Любопытно, что еще ниже выделяется класс взаимодействия с населением, который называется «разговариванием» (Tokenism), куда попадают консультирование, информирование и «успокаивание» населения.) Партнерства выращиваются – это прежде всего согласие на совместную деятельность, за которым следуют параллельно идущие инициация процессов взаимодействия и создание организационной структуры, обеспечивающей воспроизводство этих процессов. Обратим особое внимание на требование создания и постоянного развития такой организации, ибо полагается, что появление устойчивых и так или иначе формализуемых механизмов партнерства невозможно без закрепления процессов в определенной постоянно действующей организационной структуре административного толка.²¹

Лидером построения партнерств выступают преследующие эти цели общественные организации (public organizations), которые вовлекают в свою деятельность местную и выше стоящую администрацию, коммерческие и некоммерческие предприятия, исследователей, активистов и используют их организационные, финансовые, интеллектуальные ресурсы.

Фактически, речь идет о создании двухуровневой системы, в которой первоначально появляется верхний, управляющий уровень, в который попадают лидирующая общественная организация и втянутые ею перечисленные выше участники. Этот уровень оформляется как первая партнерская организационная структура. Одна из важнейших функций этой структуры – способствовать появлению выращенных при участии населения местных инициатив, ждать их и уметь использовать в контексте программирования местного территориального развития. Результирующая объемлющая структура является развитием исходной, при этом на первый план выходят механизмы всеобщего участия. Важно, что в объемлющей структуре местное население – так или иначе сорганизованное – оказывается равноправным участником процессов управления. Управление, по идее, должно превра-

²⁰ Европейский опыт впервые в нашей стране представлен в кн.: Европейский опыт разработки и реализации программ развития сельских территорий и малых городов. Участие населения и партнерства // второе изд., ГУ ВШЭ, ЕКОВАСТ, под ред. О. Севан, М.: 2001. Первый опыт формирования таких партнерств в нашей стране в сопоставлении с западноевропейским изложен в кн.: Социальное участие при разработке и реализации региональных программ развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. // МК РФ, ЕКОВАСТ, под ред. О. Севан. М.: 2000. Сегодня начинают говорить о таких партнерствах как о стандартном элементе системы территориального управления, смотрите, например, представленный на электронных носителях курс «Управление развитием муниципальных образований. Учебный курс для преподавателей». Выпущен под эгидой Министерства регионального развития РФ, официальный информационный портал «Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления» <http://www.fz131.minregion.ru/main/main> Однако последний текст отражает желаемое, но никак не действительность новой формы территориального управления – проблемы которой обсуждаются в первых двух публикациях.

²¹ В Великобритании это SPARC (South Pembrokeshire Action for Rural Communities).

щаться в самоуправление, причем не в его ущербной форме демократии делегирования полномочий, а в форме прямого участия населения.

До того, как начнется формирование объемлющей структуры, начальный верхний управленческий уровень проводит определенные исследования локальной территории и развивает исходные концептуально-стратегические представления о возможных направлениях ее развития.

Втягивание населения в партнерство, или иначе, в равноправное участие в процессах программирования территориального развития, начинается с формирования базисных представлений населения о территориальных проблемах, с информирования населения о проведенных исследованиях и принятых стратегических планах решения этих проблем и развития территории.

Важнейшим технологически отработанным этапом работы с населением является формирование системы показателей территориального развития. Показатели вначале определяются параметрически: в анкетном или ином опросе населения выделяются, суммируются и ранжируются стороны интересующей сферы местной жизнедеятельности, а затем определяются аналитические (фиксирующие наличное состояние) и целевые (идеальные, желаемые) количественные или какие-то иные, функционально эквивалентные им значения этих параметров. В данной процедуре решается несколько задач: определяется общее пространство интересов населения так как оно их видит, фактически происходит проблематизация ситуации благодаря обнаружению расхождения между наличными и желаемыми показателями, создается основание для разработки простых и очевидны планов деятельности населения. (Эту процедуру можно сравнить с тотальным нормативным планированием в советской экономике, которое подвергалось заслуженной критике. В противовес советскому опыту в данном случае показатели не носят универсального характера, а задаются *ad hoc*, имеют не столько нормативный, сколько ориентирующий характер, служат – как в момент своего создания, так и на последующих этапах – организационными реперами для тех, кто хочет сорганизоваться.)

Конечно, можно сказать что эта процедура по отношению ко всем решаемым задачам носит упрощенный характер, поскольку внешняя феноменология жизни скорее демонстрирует топики общественного сознания нежели вскрывает глубинные социальные процессы, а расхождение показателей еще не есть проблема. Наука, вроде бы, делает это лучше. Это верно, но все же главная цель описываемой технологии это вывести население из внешнего положения по отношению к процессам управления территориальным развитием. Важно не качество данных показателей, а сам факт их существования как организующих совместную деятельность реперов. Наука в этом взаимодействии может выступить в качестве одного из желательных партнеров.

Следующим этапом является определение и оценка ресурсов, необходимых для достижения системы желаемых показателей и разработка планов совместной деятельности. Очевидно, что здесь также решается совокупность сложных задач. Прежде всего, происходит определенная формализация и организационное закрепление результатов процессов партнерской деятельности, в которых важная роль принадлежит населению. Организаторы партнерств действительно пытаются сделать его равноправным участником процессов территориального управления, ибо без доступа к ресурсам все разговоры о том, что население становится территориальным субъектом являются болтовней. (К сожалению, чаще всего разговоры о партнерствах оказываются безрезультатными, поскольку они сводятся к необязательной коммуникации и не сопровождаются перераспределением управленческих ресурсов.) Кроме того, само население создает себя в качестве уникального и высоко эффективного ресурса – по принуждению никакая власть этого сделать не в состоянии. Тем самым наглядно демонстрируется важнейший принцип деятельности: ресурс не есть нечто естественное, что можно только присвоить и распределить, но он постоянно создается самой деятельностью и в этом смысле не исчерпаем. Задача, следовательно, не сводится только к перераспределению ранее созданных ресурсов, а предпола-

ет порождение новых, и в этом отношении такая форма деятельности как партнерства являются уникальным инструментом.

Технология создания и работы партнерств разработана детально и является крайне трудоемкой. Помимо описанных начальных процедур это создание групп населения, готовых и способных взять на себя выполнение тех или иных задач (реализацию плановых показателей), закрепление планов за группами, отчетность групп, информирование всего населения о деятельности партнерств, мониторинг различных процессов.²² Ее можно было бы детально описывать, если бы ни тот факт, что громадные усилия энтузиастов из общественных организаций и позитивно настроенных административных структур дают крайне незначительные результаты.

В какой-то части такой итог предопределен установками организаторов. Предполагается, что такие партнерства действуют прежде всего в селах и малых городах, где прочнее общинные связи и связи населения и территориальной администрации. Но даже в этих условиях описываются трудности в формировании и работе групп населения. Очевидно, что для больших поселений эти трудности представляются в принципе непреодолимыми.

Специфика населенных мест определяет и относительно невысокий профессиональный уровень участников, а потому задачи, которые ставят перед собой такие партнерства, сводятся к очевидным и стандартным – где разместить бензоколонку или иное общественное помещение и т.п.²³

Наконец, и на уровне феноменологии партнерств это самое главное, после достижения конкретных целей, под которые эти партнерства были созданы, все возвращается на круги своя, и население возвращается к своему первоначальному состоянию неучастия в процессах территориального управления. Другими словами, новая управленческая организация оказывается разовой и не воспроизводится. (Вспомним ОДИ с несколько похожим результатом.)

4. «Европейская социальная модель» - ожидания и реальность

Нельзя утверждать, что Европейская социальная модель (ЕСМ) появилась в результате осознания проблем, с которыми столкнулись попытки сформировать эффективные партнерства территориальной администрации и населения, тем более что по времени она появилась много раньше. Вообще, эта модель интересна тем, что она в полной мере отражает современную динамику отношения развитой Европы (европейских государств и их сообществ) к социальной проблематике. В том числе в ней представлена и новейшая тенденция, особенностью которой является попытка сделать более активными социальных партнеров государства. Причем если в рассмотренных выше территориальных партнерствах администрации, бизнеса и населения последнее атомизировано и, изначально не являясь субъектом управления, делается таковым, то в ЕСМ последних версий социальная масса выступает в качестве институционально организованной в виде профсоюзов, общественных и иных неправительственных и некоммерческих организаций, и вопрос ставится, фактически, о более тесном взаимодействии нескольких институциональных структур.

В нашей стране данная модель как нечто целое и имеющая четвертьвековую историю развития известна достаточно плохо, и лишь в последнее время появляются посвященные ей исследовательские работы. Мы обратимся к двум работам, которые дополняют

²² Подробно об этой технологии смотрите: Дж. Эсби. Участие населения и устойчивое сельское развитие // Европейский опыт ...

²³ В.Л. Глазычев рассматривает самоуправленческие структуры населения в США на примере жителей привилегированных поселков Лос-Анджелеса, структур, которые создаются без участия территориальной администрации и даже в пику ей. Однако вопрос, который решают высокостатусные жители все тот же – где ставить бензоколонку.

друг друга: первая имеет историко-описательный характер, а вторая наряду с историей акцентирует понятийно-концептуальные основания этой модели.²⁴

«Появление термина «Европейская социальная модель» в официальных документах Евросоюза во многом обязано председателю Еврокомиссии Жаку Делору, благодаря которому был не только реанимирован процесс евроинтеграции, зашедший к середине 1980-х годов в тупик, но он был поставлен на новую, идеологическую основу, суть которой заключалась в придании Европейскому Сообществу социального измерения, обеспечения неразрывной связи между экономическим и социальным развитием. Это был своеобразный прорыв в подходах к строительству объединённой Европы, ведь до этого времени интеграционные процессы носили преимущественно экономический характер. Заслуга Делора заключалась в том, что он, пожалуй, впервые в практической плоскости поставил вопрос о том, какое общество хотят построить государства-члены.» (ЕСМ, с. 7)²⁵

При всем историческом и культурном расхождении европейских национальных социальных моделей «можно утверждать, что имеется единство многообразия социальных моделей западноевропейских стран, своего рода европейская модель общества и социальной политики, основанная на регулируемой рыночной экономике, социальном диалоге, консенсусе относительно принципов солидарности в обществе, равенстве прав и свобод человека. Европейская социальная модель опирается на общий фундамент норм и ценностей. С другой стороны, на инструменты и институты социальной политики, воплощающие эту модель. Это – социальное законодательство, структурные фонды, социальный диалог и открытый метод координации социальной политики на уровне национальных государств-членов ЕС, национальные системы социальной защиты.» (ЕСМ, с. 10)

Создатели Европейской модели видят специфику и единство своего подхода, сопоставляя и противопоставляя его другим социально ориентированным моделям – прежде всего США и Японии. Если в Европе ведущая роль в интеграционном социальном пространстве отведена государству, то в США главной является частная инициатива – самих граждан и их объединений, а также бизнеса, который демонстрирует социальную ответственность главным образом за счет широко развитой благотворительности в самых разных областях, далеких от своих прямых экономических интересов. Диаметрально противоположная японская модель – всеохватывающего патернализма национальных корпораций по отношению к персоналу, наиболее ярким проявлением которого служит пожизненный найм. Что же касается роли японского государства, то оно, в свою очередь, проявляет патерналистскую заботу о своих корпорациях, способствуя их экономическому могуществу.²⁶

²⁴ Смотрите: Опыт становления Европейской социальной модели // Рук. работы Каргалова М.В., Институт Европы РАН, Москва: 2007. <http://www.ieras.ru/pub/karg1.doc>, (цитируется как ЕСМ), а также: Григорьева Н.С. «Активное гражданство»: стратегия и механизм современной европейской социальной политики // http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtm (цитируется как НГ).

²⁵ Начало единой Европе было положено, как известно, учреждением Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 г. Францией, ФРГ, Бельгией, Италией, Нидерландами и Люксембургом. Объединение преследовало сугубо экономические цели.

²⁶ М. Стародубская в ст. «Социальная ответственность бизнеса - Прямо в цель (опыт России)» (<http://www.innovations.com.ua/>) по этому поводу уточняет: «В американской модели преобладает уклон на филантропию, то есть, компания делится частью прибыли, инвестируя ее в общественно-полезные инициативы – жертвует на благотворительные нужды, например. Согласно европейской модели, социально-ответственная деятельность компании связана с достижением ее бизнес-целей и является частью стратегии создания добавочной стоимости компании. Все инициативы, финансируемые компанией в рамках такой модели, имеют самое прямое отношение к генерации прибыли и реализации продукции. Наиболее популярными объектами инвестиций в рамках этой модели являются: развитие персонала компании, вклад в развитие муниципальных образований, где расположены производственные мощности компаний, природоохранная деятельность, развитие науки, образования и технологий, благотворительные вложения с участием сотрудников компании, программы приведения деятельности компании в соответствие с мировыми отраслевыми стандартами.» В России европейской модели социальной ответственного поведения придерживаются такие компании как "ЛУКОЙЛ", ЗАО "Северсталь" и ОАО "СУАЛ-Холдинг".

При очень высоком совпадении подходов европейских стран к построению социальноориентированного государства (где одна из ключевых ролей государству и отведена) переход к единой, нормативно закреплённой социальной модели долгое время находил противников со стороны отдельных национальных государственных структур, крупных корпораций и профсоюзов. И государственные и корпоративные структуры предпочитали самостоятельно улаживать конфликты в трудовой сфере, а добившиеся наибольшего успеха профсоюзы боялись потерять то, что было завоевано в длительной борьбе за права трудящихся.

Однако процессы экономической интеграции Европы, и главный шаг в этом направлении это создание Европейского Союза, потребовали выработки общей социальной политики: «Договор, учреждающий Европейский Союз, подписанный 7 февраля 1992 г. в Маастрихте, особо обозначил существование коммунитарной социальной политики. Договор и его приложения — Соглашение о социальной политике и Протокол о социальной политике предусматривают ряд изменений институционального характера и определяют поле действий Союза в социальной области. Если Парижский саммит 1972 г. лишь поставил вопрос о разработке коммунитарной социальной политики, а Хартия основных социальных прав трудящихся 1989 г. только декларировала основные социальные права, то эффективная социальная политика Союза требовала опоры на имеющиеся юридическую силу документы. Именно поэтому еще в ходе выполнения упоминавшихся выше социальных программ Европарламент и Совет принимали директивы, регламенты и решения, призванные обеспечить реализацию предусматриваемых мер.»

В процессе развития ЕС постоянно усиливалась правовая оснащённость изначальной социальной модели. Но нам важно то, что и до образования ЕС и на начальном этапе его существования в этой модели превалировала патерналистская установка — фактически, речь шла прежде всего о социальной защите населения со стороны государства при активной роли профсоюзов, действующих в этом же направлении.²⁷ Более того, и до сих пор патернализм подается в качестве сути социального государства. Как пишут авторы коллективного труда, «Главная задача социального государства — обеспечить стабильность в стране и социальную защиту граждан. Его предназначение — строить свою политику с учетом интересов всех, без исключения, социальных слоев и групп, составляющих современное общество, а также создать условия для воспроизводства отвечающей новым требованиям рабочей силы, способной обеспечить необходимую материальную базу страны. Каждый гражданин должен чувствовать себя под правовой защитой государства. Заботу с его стороны должны ощущать не только бедные, но и вполне благополучные группы населения, тем более что роль последних в экономическом развитии страны определяющая.»

Такой подход часто принимает парадоксальную форму, в частности, юридическое оформление прав трудящихся и, шире, гражданской массы, практически сводится к обязанностям государства по отношению этой массы, и самой малой степени касается ее активной роли в общественной жизни. В «Хартии основных социальных прав трудящихся», принятой на встрече глав государств и правительств в декабре 1989 г. в Страсбурге, эти права тракуются следующим образом:

- 1) право на труд в любом государстве-члене;
- 2) право на справедливое вознаграждение за труд;
- 3) право на улучшение условий жизни и труда;

²⁷ Заметим, что эта линия остается центральной и сегодня, хотя сама социальная модель получила новые направления развития: «По данным Евростата, до 30% ВВП Европейского Союза расходуется на социальную защиту населения. В отдельных странах еще больше. Например, в Швеции — 59%. Европейцы гордятся так называемым «социальным стержнем» Европы, несмотря на то, что ряд политологов и экспертов (по большей части американских) рассматривают его как тормоз на пути развития конкурентоспособной экономики и даже определяют как «социальную болезнь.» (ЕСМ)

- 4) право на социальную защиту в соответствии с правилами, применяемыми в отдельных государствах-членах;
- 5) свобода объединений и коллективных переговоров;
- 6) право на профессиональную подготовку;
- 7) равное обращение с мужчинами и женщинами;
- 8) право на информирование, консультации и участие в управлении;
- 9) право на охрану здоровья и безопасность на рабочем месте;
- 10) защита детей и подростков;
- 11) право престарелых на достойные жизненные стандарты;
- 12) интеграция инвалидов в общество и трудовую жизнь.

Обратим внимание на то, что государство берет обязательства не только со своей стороны, а и бизнеса, считая себя в силах влиять на его поведение – в результате начинают говорить не только о социально ответственном государстве, а и о социально ответственном бизнесе. Причем главным притягательным моментом данной модели считается то, что она призвана обеспечить защиту интересов («прав») самых разных слоев общества, а не только наиболее обездоленных.

Такой подход был заложен и в последующем договоре о ЕЭС, в котором основные социальные цели были обусловлены «общему для того времени стремлению избежать отрицательных последствий экономической интеграции для различных социальных групп, обеспечивая тем самым политическую и социальную стабильность в обществе» (ЕСМ)

Патерналистская направленность социальной политики, то есть выключение из нее основной гражданской массы (которая рассматривалась в первую через призму трудовых отношений) подвергалась критике со стороны левых движений, апеллирующих к идеологическим лозунгам социалистического блока (и югославскому опыту прежде всего).²⁸ Правда, при этом претензии предъявлялись не столько к государству (которое если не всегда было социалистическим, как в Швеции, то, по крайней мере, демократическим), сколько к бизнесу, от которого также требовали демократизации. Ответом на эти претензии в 70-е годы стал попытке привлечь в той или иной форме трудовые коллективы к участию в управлении производством. (В какой-то мере это было ответом и на требование со стороны социологической науки учитывать наличие неформальных структур в организации и встраивать их в формальные процессы деятельности. Волна участия трудящихся в управлении в производственных организациях докатилась даже до Советского Союза.) Однако этот опыт быстро сошел на нет, поскольку идея сотрудничества разных субъектов вела на деле к обострению конфликтов и, самое главное, снижению эффективности производства, его конкурентоспособности.²⁹ Хотя, как мы видели, отголоски производственной демократии сохранились в «Хартии ...» 1989 года.

Новейшая попытка активизировать акторов социальной сцены связана именно с установлением их партнерских отношений и партнерств как устойчивых организационных структур: «В любом государстве все слои и группы общества стремятся обеспечить свои интересы и благосостояние, будучи вынужденными взаимодействовать в ходе социального партнерства. Но сегодня очевидно, что к последнему следу-

²⁸ В цитируемой коллективной монографии дается более жесткая квалификация данной ситуации: «Недооценка социальной базы европейской интеграции, отведение трудящимся роли объекта, а не субъекта интеграционного процесса и самой социальной политики, формируемой в верхних эшелонах, трудно ликвидируемые различия в уровне социальной защиты и социального обеспечения в разных государствах-членах с момента закладывания основ Сообщества служили источником нестабильности».

²⁹ Нечто похожее повторилось в годы перестройки.

ет подходить не только как к способу защитить эти интересы, но и как к возможности соединить усилия социальных партнеров, сконцентрировать их на задачах, жизненно необходимых обществу для устойчивого развития, на каком бы уровне партнерство ни осуществлялось: предприятие, отрасль, регион, государство, сообщество. Особенно важно определить участок работы и долю ответственности, которая ложится на каждого социального партнера. ... Политика социального партнерства на новом витке европейской интеграции меняет формы своей деятельности, расширяет диапазон. Поднявшись с договорных отношений на уровне отдельного предприятия, она выливается в сотрудничество между государственными структурами, ассоциациями предпринимателей и организациями трудящихся не только национального, но и международного масштаба. Это нашло свое отражение в социальном законодательстве и в аналитических документах, обнародованных руководящими институтами Сообщества.» (ЕСМ). Особо подчеркивается отличие нового подхода от традиционного патерналистского подхода: «По-новому ставится вопрос и об участии населения в социально-экономическом развитии. Акцент с благотворительности и социальной поддержки наиболее ущемленных групп населения переносится на предоставление каждому возможности участвовать в создании общественного богатства и пользоваться его плодами в условиях самого продвинутого на сегодняшний день этапа развития – инновационного. Принятие новой стратегии – показатель стремления общества дать адекватный ответ на вызовы XXI века. В обобщенном виде этот ответ заключается в том, что ответственность за успех реформ, обеспечение социальной безопасности и стабильности ложится в равной степени на государство, бизнес, неправительственные организации, гражданское общество в целом и отдельных граждан в частности. А осознание своей социальной ответственности всеми субъектами следует признать важнейшим фактором общественного развития в XXI веке.» (ЕСМ) Характерно, что бизнес оценил преимущества партнерств и возможности договариваться ради общей цели повышения конкурентоспособности на рынке быстрее, нежели профсоюзы с их изначальной установкой на защиту трудящегося от собственника и менеджмента предприятий и конфронтацию с ними как основной стиль общения с ними.³⁰

Однако от формулировки принципов нового подхода до их воплощения в жизнь, до работающих технологий социального партнерства дистанция большого размера. И для ее преодоления необходимо прежде всего понять стоящие на пути проблемы. Конечно, проблемы британского опыта формирования партнерств территориальной администрации, бизнеса и населения – в условиях атомизированного состояния последнего – много сложнее, нежели организация конструктивного взаимодействия институционально оформленных образований, таких как различные государственные и бизнеса структуры, а также неправительственные и общественные организации. Тем не менее, вопрос об управленческих партнерствах в общественной сфере не являлся тривиальным, поскольку не имел готовых ответов. Но, как представляется, европейские лидеры посчитали, что вопросы организации таких партнерств находятся в компетенции конкретных участников, прежде всего бизнеса и трудящихся, и должны решаться ими на уровне диалога – длительный опыт ведения которого Европейский Союз практиковал задолго до идеи партнерства. Значительная роль в таком диалоге, главной задачей которого было нахождение компромисса между участниками, отводится государству, хотя основная нагрузка ложится на бизнес – требование к нему быть социально ответственным приобретает все более жесткие очертания.³¹

³⁰ Моя собственная попытка переориентировать московский профсоюз работников науки и образования на новый подход оказался неудачным: Сазонов Б.В. Методологические проблемы исследования социального института как фактора общественной консолидации // социальное мышление и деятельность: влияние новых интеллектуальных технологий. М.: УРСС, 2004

³¹ «В 2001 году в Великобритании было создано Министерство по социальной ответственности в корпоративном секторе. В Дании Министерство по социальным вопросам разработало специальный индекс для

Практика реализации социального партнерства в Европейской социальной модели отличается, конечно, от провозглашенных в ней принципов и принятых норм: «Несмотря на очевидные успехи европейской политики социального партнерства, следует признать, что противостояние партнеров не исчезло, хотя приняло иные формы и выражается по-новому. Оно сохранится, пока существует экономическое и социальное неравенство. Конечно, далеко не все проблемы регулирования социально-трудовых отношений и взаимодействия социальных партнеров решены даже в наиболее благополучных странах и процветающих компаниях. Противодействие некоторых предпринимателей доступу к информации и включение в управление производством партнеров, вызвало крупные социальные конфликты. Их приходилось регулировать на уровне Сообщества. Достаточно вспомнить о позиции Парижской торгово-промышленной палаты, которая дала резко негативную оценку иницируемой Европейской комиссией политике информирования и консультаций трудящихся на основе социального диалога. Французские предприниматели сочли это посягательством на принцип субсидиарности, заявив, что они сами в состоянии определить необходимость и степень вовлечения трудящихся в управление. Такую позицию поддержала и ассоциация «Еврокоммерс», представляющая интересы оптовиков и международную торговлю. Она заявила, что решение о том, какую информацию и в каком объеме предоставить рабочим, это прерогатива предпринимателей, которые опираются на сложившуюся практику и традиции.» (ЕСМ)

Критике подвергается реализация не только принципа социального партнерства, а и модели в целом³²: «Однако со временем у населения появилось чувство, что европейское строительство не принесло ожидаемых результатов. В контексте слабых темпов экономического роста в последние годы, ненадежности сложившейся системы занятости и непредсказуемых последствий глобализации экономики, расширения за счет десяти новых государств-членов, где стоимость рабочей силы была заметно ниже, чем в Сообществе 15-ти стран «старой Европы», явственной угрозы «социального демпинга» в этой связи социальная стабильность Европейского Союза подверглась серьезным испытаниям. На повестку дня встал вопрос, может ли Европейская социальная модель обеспечивать социальный прогресс и способствовать сохранению европейской социальной идентичности в XXI веке без ущерба для экономического роста и при сохранении конкурентоспособности в модернизирующемся мире... В общем, Европейская социальная модель, даже в рамках ЕС (наиболее благополучной части континента), так и не сумела решить целый ряд важных для социального развития общества проблем, например, преодолеть негибкость рынка труда, и испытывает сложность в связи с нарушением баланса стоимости системы социальной защиты и поддержанием конкурентоспособности экономики. Активно дебатруется и часто критикуется роль современного социального государства, бизнеса и массовых неправительственных организаций (в первую очередь, профсоюзов), их взаимоотношения. Не определена доля социальной ответственности, возлагаемая на каждого из социальных партнеров в условиях интеграции. Остро встает вопрос о возможности контролировать друг друга в процессе неизбежного взаимодействия.» (ЕСМ)

Можно предположить, что причиной трудностей в реализации партнерских отношений в рамках Европейской социальной модели служат серьезные расхождения

оценки степени социальной ответственности компаний. Специальные статьи французских правовых документов посвящены регламентирующим требованиям к компаниям с учетом экологических и социальных последствий их деятельности.» (ЕСМ) Даже ООН включилась в этот процесс и разработала в 1999 году ряд индикаторов, по которым проводится социальный и этический аудит для корпораций.

³² Я бы рискнул сказать, что реализация ЕСМ в целом сталкивается с трудностями прежде всего по причине затруднений с реализацией социального партнерства, которое призвано было служить новым этапом развития модели.

в интересах основных групп участников, прежде всего бизнеса и трудящихся (добавим сюда отношения бизнеса и государства с неправительственными общественными организациями по проблематике глобального развития и экологической). Однако я полагаю, что за этим внешним фактом стоит недостаточность субъектного статуса (субъектных полномочий, ресурсов) у такого участника как трудящиеся, шире – основной массы гражданского населения. Более того, многие характеристики современных кризисов в обществе, в том числе в социально-экономической области, вызваны именно неразвитостью субъектных свойств населения.³³ А это в немалой степени вызвано неразработанностью методов и способов формирования таких субъектов. За этим можно увидеть социальный же механизм сдерживания таких разработок со стороны других участников партнерства – на таких субъектов нет «социального спроса». То есть фундаментальные сложности лежат прежде всего в социально-организационной плоскости, а не, скажем, теоретической. Косвенным подтверждением этому служат высказывания практикующих лидеров Европейского сообщества, что по факту они давно работают в диалоговом режиме, то есть партнерски, а потому не видят здесь особой проблемы.

В этой связи особенно интересен вопрос, в какой мере и каким образом проблемы развития ЕСМ и, в частности, проблема полисубъектности социального пространства Европы, осознаются и обсуждаются в работах европейских исследователей. Такое теоретическое обсуждение, как было отмечено выше, анализируется в статье руководителя «Центра сравнительной социальной политики и управления социальными процессами» факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова Н.С. Григорьевой, к которой мы и обратимся.³⁴

Ссылаясь на западных исследователей (Sinfield, 2005), автор пишет, что установка на разработку новых подходов в Европейской социальной модели было вызвано трудностями в реализации старого, патерналистского, фактически, подхода: «...ухудшения в области социальной защиты были вызваны изменением политических целей. Произошло «сужение» и «размывание» целей, что оказало существенное влияние на социально-экономическую защиту населения». Актуальным стал вопрос об изменении парадигмы современной социальной политики и обозначился ряд дискурсов, в рамках которых следовало показать связи между «отдельными проблемами в «окружающей обстановке» и в «общей социальной структуре». Именно разработка нового концепта современной европейской социальной политики стала стратегическим направлением многих исследователей, которые с конца 80-х годов XX века начали предлагать политикам различные варианты решения этой проблемы с целью достижения устойчивого развития общества благосостояния.» При этом автор подчеркивает, что новая парадигма социальной политики до сих пор отсутствует, и нет европейской модели как стратегически значимой и включающей в том числе и активность граждан, поскольку ЕС разрывается между альтернативой: финансовые интересы определяют суть и форму социальной политики или же должна доминировать идея универсального социального качества.

Новизну в научных исследованиях автор видит в попытках создать многоплановое (мультидисциплинарное) теоретическое окружение вокруг такого терминологического новообразования как «социальное качество: «Теория социального качества заставила вновь обратиться к пониманию «социального». Теоретические отсылки в философские трактовки «социального» в очередной раз подвели исследователей к вы-

³³ Могут сказать, что население наименее стратегично в рамках обсуждаемых партнерств, будучи ориентированным на потребление. Но это не так, поскольку таковым его делает современный бизнес, живущий по инновационным механизмам, которые выбрасывают на рынок все новые товары и требуют их поглощения потребителем, для чего формируют у него все новые «потребности».

³⁴ Григорьева Н.С. «Активное гражданство»: стратегия и механизм современной европейской социальной политики. http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtml

воду, что социальный мир осознается только в результате взаимодействия (взаимозависимости) самореализации людей как существ социальных, когда в результате этой самореализации формируется коллектив личностей. Это и называют строительством «социального» (Titmuss, 1974). И есть определенные условия, в которых это строительство наиболее эффективно и возможно. Люди должны обладать способностью к взаимодействию, у них в наличии должен быть структурный конструкт для взаимодействия, поскольку процессы, в которых они достигают самореализации, опять же исторически структурно определены. Эти структуры должны быть доступны для них без каких-либо ограничений – таким образом люди могут быть «включены в социальность». То есть они должны иметь доступ к необходимым ресурсам, которые в состоянии облегчить их взаимодействие. И потому они нуждаются в социально-экономической безопасности. Наконец, необходимы общепринятые (единые) ценности и нормы, которые позволяют строить необходимое человеку сообщество. Этические принципы помогут различить приемлемые и недопустимые результаты. Это означает, что социальное качество должно иметь идеологическое измерение (Walker, 2005).»

Множество теоретических исследований по поводу «социального качества», по словам автора, интегрировал все тот же Алан Волкер в виде «квадрата социального качества»:

КВАДРАТ СОЦИАЛЬНОГО КАЧЕСТВА

Социально-экономическая защищенность/незащищенность	Социальная сплоченность/фрагментарность
Социальная включенность/исключенность	Социальная автономность/зависимость

Автор показывает широкий интерес к подобным моделям со стороны как исследователей, так и правительств европейских стран. Однако при обсуждении того, что заинтересовало и тех и других и какая политика вырисовывается в результате, всплывает все тот же патерналистский подход: «По мнению европейских исследователей, понятие «социальное качество» играет интегративную роль, поскольку измерение социального качества требует более широких мультидисциплинарных подходов. Концепт социального качества, по мнению разработчиков, позволит применить более точный подход для установления новых рамок для исследований и политической повестки дня, и соотнесения политических трендов со структурными проблемами неравенства. На национальном и межнациональных уровнях, внутри и вне правительств отмечается повсеместный рост заинтересованного отношения к новому пониманию социальной политики вместе с расширенными целями благосостояния. Правительства Великобритании и Ирландии, например, взяли на себя обязательства решить задачи по снижению уровня бедности. Европейские социологи осуществили мониторинг правительственных обязательств по вопросу бедности (Gordon, 2007). Были разработаны индикаторы Европейского Союза по социальной исключенности (Atkinson T., Cantillon B., Marker E. and Nolan B. (2002), возросли требования к власти относительно национальных и международных стандартов о минимальном доходе (Veit-Wilson J., 2000). В программе “ILO InFocus” по социально-экономической безопасности есть тема «Поиск справедливости в распределении – основа защиты для всех» (ILO, 2000).»

Если автор действительно выразил основные тенденции в теоретических исследованиях ЕСМ, то повисает в воздухе тезис о новой социальной парадигме, поскольку все сводится к появлению новых показателей в старой модели – патерналистской, ориентированной на заботу со стороны государства.

При этом проблема формирования активных субъектов социального пространства с участием населения (в этой модели часто редуцируемого к трудящимся с их правами) остается все так же декларативной и не продвигается нив понимания, ни в методах решения. Так, автор пишет: «Важное условия успешного развития социальной политики – активизация гражданского общества в решении социальных проблем, что связано с продвижением идеи социально-активного общества, особенно в сфере рынка труда и области социальной политики. Под влиянием рекомендаций Европейской комиссии (1977) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (1994) призыв к переходу от пассивного получения дохода к активным мерам в области занятости в пределах существующих социальных систем стал очень популярным. При этом под понятием активного общества понимается уверенность в своих силах как доминирующий элемент преобразования социальной политики (Hvinden et al, 2001).» Мы видим, что субъектность этого населения-общества вообще сводится к психологической характеристике – уверенности в своих силах. Правда, это не единственная характеристика, однако и остальные остаются абстрактными констатациями из области идеально-нормативной картины общества и не имеют каких-либо выходов на социальную технологию.³⁵ Автор следующим образом описывает эти характеристики, рассматривая их в широком историческом контексте: «В индустриальном обществе понятие «гражданин» подразумевало работающего человека, который, благодаря своей стандартной трудовой биографии и при условии полной занятости, пользовался социальными правами, позволяющими ему поддерживать приемлемый уровень жизни в период безработицы, болезни и т.д. (Esping-Anderson, 1990, 1999). С вступлением в постиндустриальный период понятие «гражданин» претерпело существенные изменения. Этот процесс может быть охарактеризован и как переход от понимания «гражданина» как пассивного в направлении «активного гражданства» (Pfau-Effinger, 1999). Основные характеристики «активного гражданства»[2] могут быть представлены как: независимость, самоответственность, гибкость, территориальная мобильность, наличие профессионального образования и способность включаться в гражданское общество, чтобы удовлетворить свои интересы.»

Подытоживая смысл нового подхода автор говорит, что он связан «с изменением формулировки концепции гражданства. Если ранее, начиная со второй половине XX века, основной акцент в концепции гражданства приходился на социальные права и обязанности, то теперь большее внимание привлекают такие его аспекты, как участие и ориентация (или воспитание чувства принадлежности в более широком смысле этого слова – Andersen, 2005, Siim, 2005).» В соответствии с этим, «общая цель политики социально-активного общества состоит в том, чтобы поддерживать активных, уверенных в себе, самостоятельных граждан.»

Однако уровень оптимизма по поводу нового подхода резко снижен одной из заключительных фраз: «Только вопрос о том, как добиться этого активного участия и наделения полномочиями – остается открытым.»

5. Институты гражданского общества в России – форма участия населения в управлении?

Европейская социальная модель, прокламируя активное участие населения в жизни сообщества, основное внимание уделяет прежде всего трудящейся прослойке – защите ее прав и организации взаимодействию с бизнес-структурами под патронажем государства.

На этом фоне автономной выглядит линия развития различных институтов гражданского общества, включая общественные и некоммерческие организации (НКО), дея-

³⁵ Напомню, что и ОДИ и британский опыт формирования партнерств ставили целью именно такую технологию.

тельность которых укладывается и в европейскую («государственническую») и в североамериканскую (благотворительную) модели.³⁶ Предполагается, что общественные организации, НКО и другие объединения граждан являются одним из главных каналов развития диалога между гражданским обществом и властью.³⁷

В России действует множество зарубежных и ряд отечественных фондов, центральное место в деятельности которых занимает формирование и поддержка институтов гражданского общества. Одним из наиболее известных является Филиал Благотворительного Фонда «Чаритиз анд Фаундейшн» (Великобритания) в России (САФ в России), подготовивший и издавший «Библиотеку лучших практик в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне», (смотрите <http://www.cafussia.ru/>). Для этого в 2004-2007 годах были выявлены и приняты к рассмотрению практически все прошедшие правовую легализацию (то есть доведенные до законов или постановлений) инициативы в области взаимодействия гражданского общества и власти на региональном и местном уровне. После многоступенчатого отбора, включающего как общественную, так и профессиональную экспертизу, были отобраны одиннадцать лучших правовых актов, закрепляющих место гражданского представительства в деятельности административных структур, и, что очень важно, была проанализирована эффективность работы полученной кооперации.

Программа исследований, проведенных под эгидой САФ, позволяет достаточно полно представить парадигму, в какой на Западе ведется конструктивная и исследовательская работа по построению институтов гражданского общества (ИГО).

За исходную точку отсчета принимается деятельность различных административных органов в том смысле, что ИГО встраиваются в них (пристраиваются к ним), детерминируются, по сути дела, спецификой их предметом ведения, их правами и зонами ответственности. В соответствии с этим принципом, в частности, отдельно рассматривается взаимодействие ИГО с администрацией регионального и муниципального уровней.

На региональном уровне выделяются такие направления деятельности как институционализация (фактически, правовая легализация и организация) тех или иных ИГО – среди 614 относящихся к делу правовых актов региональных властей этой теме посвящено 360 актов; на втором месте находится участие населения в деятельности органов власти – 107 актов; на третьем месте стимулирование развития гражданского общества – 82 акта; на четвертом месте процедуры прямой демократии – 65 актов.

Конкретизируем эти направления взаимодействия власти и населения.

Нормативные правовые акты по вопросам институционального взаимодействия (360 актов) регламентируют: деятельность совещательных органов – 242 акта; процедуры и механизмы взаимодействия – 42 акта; работу общественной палаты (собрания) – 28 актов; участие в организации деятельности власти – 15 актов и так далее, включая представительство в судейской коллегии, в партнерствах по социально-трудовым отношениям и так далее. Как мы видим, основная доля актов касается деятельности совещательных структур, которые создаются при органах как законодательной (21 случай), так и исполнительной власти (151 случай).³⁸ Какие же вопросы вызывают наибольший интерес? Совещательные структуры при законодательных органах власти в основном обсуждают про-

³⁶ Активно это направление развивается поддерживается Советом Европы, который инициировал проведение региональных конгрессов неправительственных организаций. Первый состоялся в 2006 году в Польше, а третий – в 2008 году в России.

³⁷ При поддержке САФ подготовлены также модельные законы «О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте Российской Федерации» и «О государственных гарантиях права населения на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации» (смотрите <http://npo.karelia.ru/?view=docs&id=1382&page=0>)

³⁸ К сожалению, качество статистики в исследовании не всегда на высоте, поскольку сумма совещательных структур при законодательной и исполнительной власти дает лишь 172 правовых акта, тогда как ранее было заявлено о 242 случаях.

блемы молодежной политики, а также касаются общих вопросов и местного самоуправления. Перечень тем, обсуждаемых совместно с исполнительной властью шире: прежде всего это предпринимательство, затем молодежная и национальная политики, общие вопросы, реализация национальных проектов и так далее.

Оперативно-правовые акты, регламентирующие участие населения в деятельности органов власти (всего 107 актов) касались: процедур обращения граждан – 44 акта; участия в охране общественного порядка – 20 актов; публичных слушаний – 10 актов; территориального общественного самоуправления – 7 актов; доступа к информации о деятельности органов власти – 6 актов и так далее, включая вопросы собраний, публичных обсуждений, опросов населения.

Симптоматично, что значительная часть актов касалась форм стимулирования и поддержки деятельности ИГО (всего 82 акта): государственной поддержки (42 акта), благотворительности (14 актов), грантовой поддержки (7 актов), проведения конкурсов, предоставления льгот, получения социального заказа. Заметим, что основными получателями такой поддержки были организации, работающие с молодежью и детьми, а также общественные организации.

Что касается взаимодействия ИГО и власти на муниципальном уровне, то здесь из 1005 актов 506 касались участия населения в деятельности органов власти, 268 - институционального взаимодействия, 73 – стимулирования развития гражданского общества.

Мы не будем приводить статистику по муниципалитетам, поскольку общая схема остается той же самой, лишь меняются пропорции по сравнению с региональным уровнем в силу различий в объеме прав и обязанностей властных структур.

Наш главный интерес не в статистике, а в том, как работают эти, недавно появившиеся в России и уже относительно многочисленные институты гражданского общества.

Организаторы исследования отобрали, как было отмечено, одиннадцать образцов, признанных лучшими по тем или иным параметрам (лингвистической грамотности, правовой проработанности, работоспособности, минимуму декларативности и так далее.) Эти образцы прошли общественную экспертизу и экспертизу профессиональную на предмет непротиворечивости, полноты, технологической реализуемости текстов нормативно-правовых актов, в связи с чем исходные тексты подверглись редактуре. Но организаторы пошли дальше, разработав анкету «История принятия и реализации нормативного и правового акта», в которой задавали такие вопросы как:

1. кто был инициатором данного документа и с какой целью;
2. каким образом готовился текст документа;
3. было ли проведено предварительное обсуждение проекта документа;
4. каким было голосование по принятию данного документа;
5. какой резонанс этот документ вызвал в обществе;
6. каково сегодняшнее отношение общества к этому документу;
7. какие изменения во взаимодействии гражданского общества и власти вызвали принятие и реализация данного документа;
8. реализуются ли нормы данного документа в реальной практике;
9. вызвала ли реализация данного документа активизацию общественной деятельности;
10. каков прогноз дальнейшего развития событий;

Результаты анализа оказались крайне неутешительными. Типовой ответ звучит следующим образом:

1. Инициаторами акции выступали представители власти.
2. И ими же готовился документ,
3. Предварительное обсуждение не проводилось.

4. Дискуссии при голосовании не было.
5. Резонанс документ вызывал в том случае, если к нему обращалась та или иная политическая партия в своих интересах.
6. Сегодня отношение к документу нейтральной.
7. Существенных изменений во взаимодействии власти и общества не произошло.
8. Реализация норм документа встречает серьезные трудности.
9. Активность населения не возросла.
10. И неожиданный финал – нормативный документ будет продолжать действовать.

Последний тезис является косвенным подтверждением того, что правовые акты, касающиеся развития гражданского общества, рассматриваются российским же обществом как еще одна бюрократическая затея – даже если она коренится не в отечественной бюрократии, а вырелась в недрах западного демократического движения.³⁹

Конечно, можно винить в происходящем молодость отечественной демократии и думать, что ситуация сама собой переломится со временем. Но можно искать более фундаментальные причины происходящего. Тем более, что если мы вернемся к Европейской социальной модели то обнаружим, что в ней построение или, мягче, развитие зрелого, по идее, европейского гражданского общества, его участие в управлении процессами развития европейского сообщества не рассматривается в качестве какой-либо значимой альтернативы. Это выглядит таким образом, что демократия существует и развивается сама по себе, а проблемы развития сообщества и способы их решения существуют сами по себе.

Далее, в Гл.7, мы попытаемся сформулировать некоторые глубинные причины, которые не позволяют рассмотренным технологиям и моделям участия населения в общественном управлении реализовать возлагаемые на них ожидания.⁴⁰

6. Местное самоуправление: трансформации в вертикали власти

Но прежде чем переходить к анализу фундаментальных проблем, не позволяющих тому же населению стать равноправным участником управления развитием социальных, в том числе социально-территориальных систем, остановимся еще на одном подходе, который, казалось бы, пытается построить собственную полисубъектную модель территориального управления. Я имею ввиду длительные шаги по формированию механизмов местного самоуправления. В России, начиная с перестроечных лет, не прекращается законодательное творчество по поводу этого механизма. Но, как пишет один из ведущих исследователей в данной области А.Е. Балобанов, «Прошедшее пятнадцатилетие породило большой слой разного опыта, но, как выясняется, оставило без ответа ряд вопросов, касающихся фундаментальных основ института местного самоуправления. Отсутствие согласованного понимания этих вопросов порождает разные взгляды на задачи и формы организации местного самоуправления, результатом чего является непрекращающаяся борьба за его права и зону ответственности. Яркой иллюстрацией этого положения дел является история подготовки и введения в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ). Беспреце-

³⁹ Отечественные власти часто вообще рассматривают насаждаемые с помощью западных фондов институциональные формы гражданского общества не в качестве механизма демократизации управления в нашей стране, а как каналы продвижения определенных западных ценностей, направленных против современных российских политических и идеологических систем с их организацией, установками и ценностями.

⁴⁰ Из возможных подходов мы не рассмотрели концепция так называемого электронного правительства (E-government), которая пока что слишком декларативна и не идет дальше информирования населения посредством Internet.

дентно широкое обсуждение этого закона на стадии подготовки так и не привело к согласованию разных позиций, а введение его в действие потребовало большого количества фундаментальных поправок, в том числе противоречащих базовой концепции закона. Как и в 1990-е годы, местное самоуправление продолжает оставаться полем беспрестанной политической борьбы (достаточно вспомнить эпизод с законопроектом, направленным на отмену выборности глав городов-столиц субъектов Федерации).»⁴¹ Даная цитата приведена из сборника – одного из многих, но собравшего представительный круг лиц, реально задействованных в процессах организации местного самоуправления в России. Практически все авторы настроены критически по отношению как к законодательной деятельности, так и сложившейся практики в данной области.

Однако было бы ошибкой думать, следуя за терминами, что «местное самоуправление» имеет дело с созданием полисубъектных структур на территории и в том числе участием населения в управленческих партнерствах. На деле в данном случае речь идет о некоторых вопросах организации и перераспределения власти внутри вертикали существующей территориальной власти. В Европе волна реформ в поддержку местного самоуправления началась во Франции вначале 80-х годов в рамках процессов децентрализации и деконцентрации слишком централизованной (подобно России) административно-территориальной власти.⁴² Суть реформ местного самоуправления состоит, во-первых, в том что мэр не назначается территориально-административной властью более высокого порядка, а избирается населением данной территории (депутатским корпусом, назначается им и т.п. – важно, что независимо от верха), а потому не может быть снят администраторами более верхнего уровня, а лишь своими избирателями. Таким образом, мэр подчиняется только закону, а не вышестоящей администрации. Во-вторых, в рамках децентрализации власти происходит перераспределение многих властных полномочий – что очень важно, вместе с соответствующим ресурсами, прежде всего финансовыми – в пользу муниципалитетов с их административно независимой властью. Именно эти два момента вызывают такую острую политическую борьбу в нашей стране, в которой верхи не хотят ничего уступать и прежде всего участие в финансовых потоках.

Что же касается возможного в рамках муниципальной реформы самоуправления как участия населения в управлении, то выскажу парадоксальный тезис. Представляется, что первым и главным врагом самоуправления является любая власть, и прежде всего муниципальная как наиболее приближенная к тому же населению. Что я имею в виду? Если речь идет о некотором партнерстве населения, бизнеса и администрации, то это предполагает распределение ресурсов – административно-управленческого, финансового, информационного. И на это не идут, прежде всего, муниципалитеты, как та единица, которая непосредственно работает с населением.

Таким образом, конечно существуют проблемы организации вертикали власти, перераспределения ответственности и ресурсов под их обеспечение, в частности проблемы денежных потоков, межбюджетных отношений и так далее. Но это не имеет весьма косвенное отношение к самоуправлению, поскольку не затрагивает проблематику принципиального изменения состава субъектов управления, причем традиционные демократические институты, типа выборности власти не решают этой проблемы. Как демонстрирует наша страна, выборные технологии давно стали технологиями манипулирования избирателем, а делегированная кому-то через избирательный механизм власть не есть власть избирателя – она не дает ему права и возможности участвовать в процессах управления.

⁴¹ Балобанов А.Е. Точки сборки местного самоуправления // Местное самоуправление в современной России. М.: ИСРМО «Малые города», 2007

⁴² Подробный анализ этих процессов дан в: Брэбан Г. Французское административное право. М.: «Прогресс», 1988

7 Проблема релевантности сложившихся механизмов территориального управления деятельности населения как потенциального субъекта управления

Помимо сопротивления властей разного уровня, в самом общем виде проблема включения населения в территориально-управленческую деятельность состоит в том, что структуры и средства управления формировались без его участия и без учета его интересов, что не позволяет ему вступить в равноправные отношения с другими субъектами управления.

Для того чтобы развернуть этот тезис, рассмотрим возможные отношения трех основных участников социально-территориального пространства, которых сегодня пытаются объединить в те или иные партнерства⁴³:

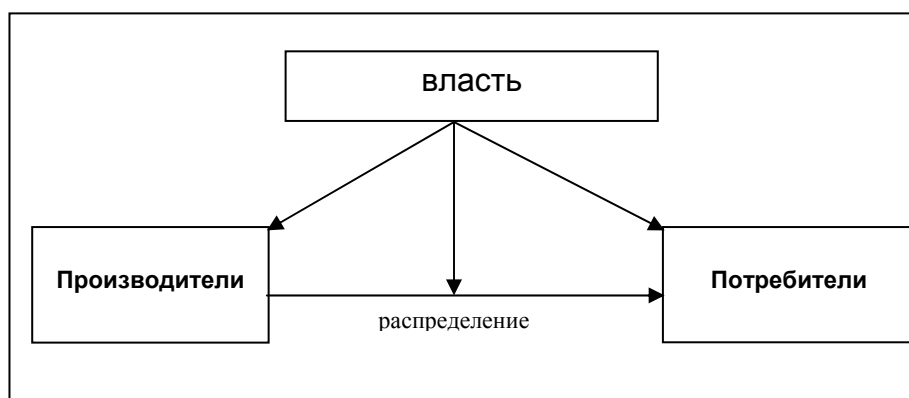


Рис. 1 Отношение основных участников социального публичного пространства.

В разные социально-экономические эпохи роль и характер деятельности участников, изображенных в этой схеме, и, соответственно, типы отношений между ними могут существенно меняться. Не рассматривая долгую историю, обратимся к советской модели во-первых потому, что во многом наследуем ей, а, во-вторых, она демонстрирует предельный случай властного господства в общественной сфере.

Советская управленческая модель сочетает черты тоталитаризма – вся деятельность на территории подчинена интересам и задачам этой системы (одна из центральных задач это поражение капиталистического блока) и патернализма – Власть берет на себя ответственность за воспроизводство всех участников деятельности, выстраивая для этого всеобъемлющую систему социально-экономическую конструкцию. В этой конструкции существенное место отводилось так называемой «системе общественного обслуживания населения», в которой в том числе устанавливались жесткие связи между производителем «услуг и товаров» и населением как их потребителем.

Как система – с ее четкими функциями и требованиями полноты общественное (то есть выходящее за порог индивидуального жилища и открытое для потребителя) обслуживание начала складываться в Советском Союзе в 30-е годы в период ускоренной индустриализации в качестве одного из важнейших инструментов планового государственного управления. Индустриализация осуществлялась главным образом в виде строительства на новых землях крупных промышленных зон, обслуживаемых прилегающим поселением. Это могли быть промышленно-поселенческие зоны в старых сложившихся городах (Автомобильный завод им. Сталина в Москве), либо приближенные к природным ресурсам новые крупные и не очень города Урала и Сибири. Новые города, часто объединяя не-

⁴³ Такой треугольник имеет место для территориальных систем разного масштаба, начиная от муниципалитета и кончая страной.

сколько технологически связанных промышленных гигантов, несмотря на значительный размер (Свердловск, Магнитогорск), оставались конгломератами промышленно-поселенческих зон.

Система общественного обслуживания создавалась в качестве инструмента воспроизводства рабочей силы, обслуживающей промышленные новостройки, и была, с точки зрения задач управления производством, предельно функциональна, прозрачна и проста. Схематически ее можно представить следующим образом:

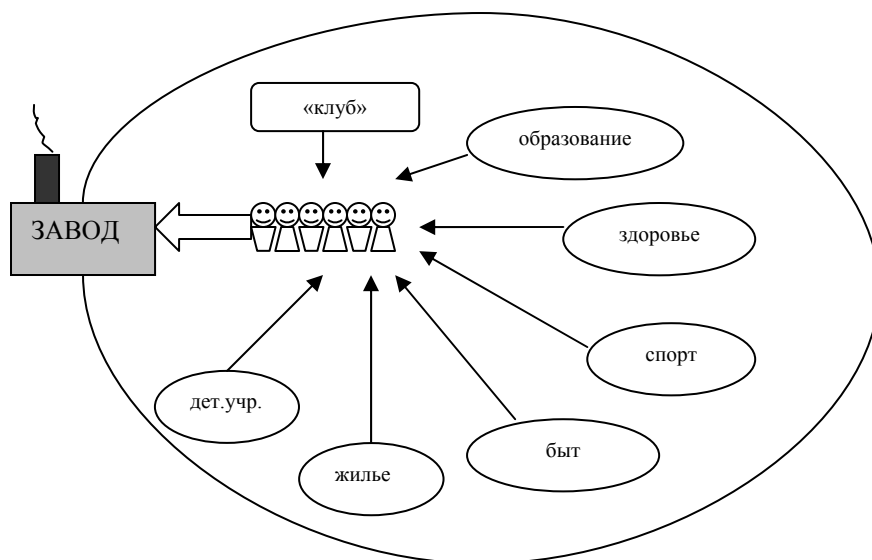


Рис. 2. Советская модель воспроизводства трудового ресурса

При заводе и на нужды завода работают: образовательные учреждения, готовящие для него профессиональные кадры; поликлиники и больницы, отвечающие за здоровье рабочих; спорт как инструмент подготовки к труду и обороне; быт в широком смысле, включающий в себя питание, распределение потребительских товаров и услуг; дошкольные учреждения, позволяющие освободить женские руки для производительного труда. Сюда же, в эту систему общественного обслуживания трудовых кадров попадает и жилье – дома-коммуны как место коллективного ночлега. Эти учреждения, казалось бы, похожи на традиционные, сложившиеся за последние век-два в старых городах, однако радикально трансформированные под производственные задачи и методы тотального планового управления. В этом помогает интернациональная идеология конструктивизма, получившая господствующие позиции в советском градостроительстве и архитектуре первых пятилеток. Культ производственной машины распространен на город – это тоже машина, элементами которой являются люди, точнее, коллективы рабочих, обслуживающих производственные механизмы. Дом – машина для жилья, в которой осуществляется физиологически необходимый процесс сна. Там нет ничего, кроме спальных мест, которые можно занимать посменно – как и работа. Организация питания наиболее эффективна на фабриках-кухнях, которые заменили индивидуальные кухни и позволяют не отрываться от коллектива в процессе поглощения пищи. Охватывающие всех детей дошкольные, школьные и внешкольные учреждения освобождают родителей от забот об их воспитании. Вместо традиционной торговли – ОРСы, то есть Отделы Рабочего Снабжения, через которые идет плановое распределение потребительских продуктов, число и качество которых для тех или иных слоев населения подсчитана государственными плановыми органами и произведена государственными предприятиями по разнарядке Госплана.

Особое место в этой системе занимают рабочие клубы. Это очаги социалистической культуры, то есть место политико-воспитательной, пропагандистской и идеологиче-

ской работы – в рамках все того же коллектива. О роли клубных учреждений в идеолого-воспитательной социалистической системе говорит цитата из Большой советской энциклопедии: «Клубные учреждения. В социалистических странах, массовые культурно-просветительные учреждения, организующие досуг трудящихся и способствующие их коммунистическому воспитанию, самообразованию, развитию творческих способностей. К. у. в СССР относятся дворцы и дома культуры, клубы, избы-читальни и т.п. Начало созданию сети К. у. в СССР положено в ноябре 1920, когда декретом Совнаркома в системе Наркомпроса РСФСР был образован Главполитпросвет. В резолюции 10-го съезда РКП (б) (март 1921) отмечалось: "Для успешного выполнения основной своей задачи, массовой коммунистической пропаганды и агитации, Главполитпросвет должен приобрести гибкость партийного аппарата, чуткость к запросам масс, подвижность, соединяя эти качества с систематичностью, точностью, быстротой и работой по известному плану". В 1922 В. И. Ленин в письме к рабочим и служащим Государственной электрической станции "Электропередача" писал о необходимости "... превратить клуб в одну из важнейших позиций для просвещения рабочих" (Полн. собр. соч., 5 изд., т. 45, с. 271). Первый нарком просвещения А. В. Луначарский отмечал: "Громадное значение имеет клубная работа. Клуб должен быть кусочком социализма, местом и обучения, и отдыха, и распространения среди окружающих основных начал нового социалистического понимания жизни и социалистического строительства" ("Десятилетие революции и культура", 1927, с. 12—13).»

Центральное место в клубе (и среди искусств, по замечанию В. Ленина) занимает кино – наряду с печатью самое массовое и идеологически действенное оружие культуры, легко контролируемое и тиражирующее слова и образы вождей и звезд советской интеллигенции. Клубы, кинотеатры и музеи входили в число главных массовых советских учреждений (сетей) культурного обслуживания. Лишь в последней четверти двадцатого столетия их роль упала в связи с развитием домашних экранных технологий – телевидения и видеотехники. Однако содержание телевизионных передач не менее жестко, чем кинофильмы контролировалось властью, а распространение видеотехники и соответствующих носителей видеоинформации долго ограничивалось, включая уголовное преследование за хранение и распространение идеологически вредного контента.

Очевидно, что государство в этой модели преследует прежде всего собственные цели, делая и производителя (производителя «товарной» продукции, педагога, врача, работника культуры) и ее потребителя инструментами решения своих задач. Рассматривая человека в этом качестве, государство монопольно определяет то, что нужно любому члену общества для выполнения своей миссии. Неважно, задачи ли это геополитического характера, цель которых – победа коммунизма во всем мире, и за нее можно не постоять ценой, либо долгосрочные задачи по пути продвижения к светлому коммунистическому будущему в отдельно взятой стране, ради которого ныне живущие поколения должны быть готовы претерпеть многие лишения. Государство знает, сколько и чего надо тому или иному советскому человеку на том или ином этапе продвижения к светлому будущему. Сколько надо хлеба и мяса, молока и овощей и фруктов. Сколько пар носков в год, рубашек, пар обуви и костюмов. Сколько раз в год он должен побриться и постричься, сколько раз сходить в баню, сколько килограммов белья постирать в прачечной. Заодно, сколько надо танков и пушек для победы коммунизма во всем мире. Государство произведет все это на своих фабриках и заводах и распределит среди своих граждан – выплатив им столько денег в виде зарплаты, чтобы они смогли выкупить эти товары по назначенным для них ценам. Если же по какой-то причине государство просчитается с выполнением производственных планов, то оно может восполнить лишние, не отоваренные деньги на руках у населения дополнительным выпуском водки.⁴⁴

⁴⁴ Практика, покончившая в двадцатые годы с царским сухим законом и связанная в народе с именем Рыкова.

Перестройка радикально изменила отношения в нашем треугольнике: Власть в максимальной степени постаралась снять с себя патерналистские обязанности и обязательства, причем не только в производственной сфере, а и в других областях, пытаясь передать их рынку или каким-то иным процессам «самоорганизации». В этой ситуации реальные управленческие механизмы перешли к производителю, точнее, к бизнесу как его рыночной форме. И если для патерналистского социалистического государства одной из прокламируемых целей, все же, было «удовлетворение постоянно растущих потребностей населения», то для бизнеса единственной целью признается получение прибыли.

Рокировка управляющих фигур вносит радикальные трансформации во все проявления социально-экономической организации общества, в том числе и сугубо наглядные. От общества дефицита с узко специализированными магазинами-распределителями (мяса, молока, хлеба, овощей, круп, одежды, обуви и так далее) мы перешли к обществу торгового изобилия, где главным является не товарная специализация, а желание продать все, что можно продать. На смену этим распределителям пришли укрупняющиеся универсальные торговые центры, построенные таким образом, чтобы покупая одно, вы купили и многое другое. К этому подталкивают задачи выживания в современном обществе, организованном в соответствии с инновационными механизмами развития, которые заставляют производителя выбрасывать на рынок все новые и новые товары, а чтобы продать их активно создавать у потребителя все новые и новые потребности.

Не менее резко процессы трансформации происходят в тех областях, которые ранее числились по ведомству идеологии, от которой государство поспешило отказаться. Экранная культура, к которой сегодня относится и кино, и то, что доносят с голубого экрана, работает на «потребности» массового зрителя, которые создаются самим бизнесом по законам «мини-макса»: максимум прибыли (от посещения заведения, от рекламы в процессе трансляции) при минимуме затрат производителя. Самыми доходными сегодня оказываются различные шоу с их фабриками звезд, требующие и от зрителя минимальных интеллектуальных усилий. Показательной является ситуация с развитием новых клубных систем. С одной стороны, это старая система кружковых занятий (прежде всего детских), но развиваемая на платных началах. С другой – система платного же досуга, в основном молодежного. Для того чтобы продемонстрировать отличие клуба идеологического от бизнес-предприятия приведем рекламу московского клуба *ПАРК АВЕНЮ ДИСК*, занимающего в одном из рейтингов первую строчку: «Подойдет любителям натанцеваться вдоволь. К услугам посетителей два надземных этажа и один подземный с двумя танцполами с "современным" крайне кислотным расколбасом и "Лоходром" с музыкой радиформата. В распоряжении посетителей пять баров, караоке-бар и караоке-комната, бильярд, «лестница страсти», десять кабинок видеотелефонной релаксации и целых три туалета. Вход платный, скидки в зависимости от дня недели – студентам, девушкам и по флаерам. Не пытайтесь пронести напитки, оружие, аэрозоли, таблетки и жвачки – отнимут при досмотре. Держащимся молодцевато неплохо захватить с собой документ – для проверки совершеннолетия.»

Сегодня государство все более осознает негативные последствия своей либеральной политики в сфере бизнеса и публичной и пытается выйти из этой ситуации.⁴⁵

Однако приходится признать, что методы, к которым прибегает государство, в значительной мере повторяют разработанные еще советской властью. В области бизнеса это попытка заставить его – прежде всего административными мерами – быть социально ответственным (в советское время, как было показано выше, чем более крупной была производственная структура, тем в большей мере она отвечала за обслуживание своего кадрового ресурса). Сам кадровый ресурс в этой ситуации представлен профсоюзами, целью ко-

⁴⁵ Основной узел проблем связан с молодежью – со скрытой и открытой безработицей, отсутствием системы профессиональной подготовки, наркоманией, преступностью, радикализацией межнациональных отношений, ценностными установками.

торых, как и прежде, сводится к защите интересов трудящихся – имеется ввиду защита от эксплуатации со стороны бизнеса.⁴⁶

Нечто похожее происходит и в публичной сфере – прежде всего в развитии социально-территориальных инфраструктур. Пытаясь вернуть управляемость в этой области, государство в том числе вводит государственные минимальные социальные стандарты – перечень государственных услуг, которые предоставляются гражданам на минимально допустимом уровне на всей территории РФ на безвозмездной и безвозвратной основе за счет бюджетов всех уровней, а также государственных внебюджетных фондов. При этом показателями услуг оказываются все те же старые количественные показатели сетей общественного обслуживания (количество мест в тех или иных учреждениях на тысячу человек).⁴⁷ Но в советской системе управленческие функции государства проявлялись не только в регулировании количественных показателей, а и в жестком контроле над содержанием того, что проходит через эти «посадочные места», контролем над производителями контента.⁴⁸ В условиях же конкуренции с рыночной системой «государственные сети» окажутся в проигрыше, поскольку, как показывает практика, и по финансовым и по организационным причинам являются неконкурентоспособными по сравнению с бизнесом. (Достаточно вспомнить средства, затраченные и затрачиваемые бизнесом для того, чтобы вернуть зрителя в кинотеатры.)

В новых условиях должна поменяться критерии оценки деятельности социальной инфраструктуры и, соответственно, методы ее работы и методы управления ею со стороны государства. Эффективность деятельности предприятий и учреждений публичной сферы должна оцениваться не по количеству площадей и штата, и даже не по количеству выпущенной продукции или охвату потребителей, а по конечным результатам их деятельности. С этой точки зрения важно не количество посадочных мест в залах клубов, кинотеатров или театров, а то, каким в результате оказывается поведение тех или иных слоев населения, в какой мере оно оказывается соответствующим определенным культурным стандартам. Динамика показателей преступности, делинквентного поведения среди молодежи, в том числе рост наркомании, негативизм восприятия современной действительности, выпадение из общественной и экономической жизни, стремление к неопределенной по целям и способам миграции является с этой точки зрения более важными и принципиальными, нежели рост числа посадочных мест в учреждениях социальной инфраструктуры. (Переход к программным методам управления провозглашен на уровне Правительства РФ, однако по отношению к общественной инфраструктуре он доведен до таких-либо технологий.)

Как бы то ни было, наметилась тенденция возврата государства к старым представлениям и методам выстраивания отношений с такими фигурами социального пространства как бизнес и население – патерналистским методам. При этом управленческую – по сути своей – роль бизнеса (он формирует «потребности» населения и удовлетворяет их) государство пытается вновь перевести на себя.

⁴⁶ Позиция, как мы видели, присутствующая и в Европейской социальной модели. Другая возможная позиция профсоюзов обсуждалась мною вместе с Московским городским советом профсоюза работников науки и образования: Сазонов Б.В. Институциональные инструменты консолидации: инновации в сфере образования и роль профсоюзов // Социальные трансформации в России: процессы и субъекты. М.: УРСС, 2002.

⁴⁷ Методика расчета нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах культуры утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. N 1063-р и скорректированная распоряжением Правительства РФ от 13 июля 2007 г. N 923-р.

⁴⁸ Любопытно, что московский мэр задался целью не только реанимировать государственную киносеть, в которой показывать «правильные» фильмы, а и развить собственное производство таких фильмов. Смотрите: Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2002 г. N 691-ПП "О ходе выполнения постановления Правительства Москвы от 22 января 2002 года N 70-ПП "О первоочередных мерах по воссозданию Московской кинематографии как отрасли городского хозяйства" (изменения в документ внесены 14 октября 2003 г. и 21 февраля 2006 г.).

Существенно, что при лидирующей роли и бизнеса и государства населению отводится одна и та же роль пассивного объекта управления. Или иначе, в любой из этих моделей наиболее пассивным элементом оказывается человек-потребитель. В советской модели он то, что из него делает производитель, подчиненный целям и задачам власти. Это так или иначе накормленный и обутый, здоровый и профессионально подготовленный, правильно думающий или, по крайней мере, говорящий правильные слова советский гражданин – в одних ситуациях. Или прикрепленный к деревне, беспаспортный и работающий за палочки на государство, которое позволяет ему кормиться со своего огорода, крестьянин – в других ситуациях. Или помещенный в лагерную зону на рабском положении зек, где он работает даром за возможность выжить – в третьих ситуациях. Государство каждый раз решает за человека, кто он таков, каковы его потребности и как оно их будет удовлетворять. Не стоит доказывать, что система общественного (городского!) обслуживания распространялась только на первый слой советских людей.⁴⁹ В рыночной модели он то, что из него делает предприниматель, заинтересованный в том, чтобы продать ему свой товар или услугу, а чтобы решать эту задачу более эффективно, предприниматель создает обширный сервис по формированию потребностей в своих товарах и услугах (службы маркетинга, открытой и скрытой рекламы).

В этой ситуации становится правомерным вопрос – имеет ли население какие-либо собственные потребности, независимые от вменённых государством или бизнесом и отличные от так называемых первичных потребностей в еде, жилье и сексе (список таких потребностей широко варьируется).

Наш анализ массового посетителя различных сетей общественного обслуживания в г. Москве показал следующее.⁵⁰ Массовый посетитель (говорят о «потребителе» тех или иных учреждений обслуживания) помимо предписанной функции (потреблять культурный продукт в кинотеатре, а продукты питания или ширпотреба в соответствующих заведениях) ведет разнообразную активную социально-групповую деятельность, варьирование которой в значительной степени определяется возрастом, семейным положением, уровнем дохода, образованием.⁵¹ Фактически это в той или иной степени и форме учитывается и в советской и в рыночной моделях обслуживания.

В советской модели это закладывается в качестве общего принципа, в котором единицей обслуживания – вообще, социального бытия – выступает рабочий коллектив. Отсюда фабрики-кухни и ликвидация индивидуальных кухонь в домах-коммунах, борьба с традиционной семьей и как момент этого выталкивание женщины на производство и развитие детских дошкольных учреждений. Однако при этом не исследовалось и тем более не обустроивалось реальное множество групповых форм социального взаимодействия. В результате чего в послевоенный период радикально поменялась концепция коллективизма советского человека: на место рабочих коллективов с домами-коммунами пришли микрорайоны с многоквартирными, но отдельными квартирами, дома, а коллективизм, без которого все же не смогли обойтись, искали в установлении соседских связей (говорили о коллективах по месту жительства). Сегодня обе концепции коллективизма показали свою несостоятельность, но им на смену не пришло что-то другое. Тем более, что в условиях рынка возобладала концепция либерализма, призывающая к тотальному индивидуализму.

Что касается рыночной модели, то она широко эксплуатирует социальную потребность в групповой деятельности. Однако если в советской модели делалась попытка жест-

⁴⁹ Который, конечно, сам был неоднороден. По одним из подсчетов, свыше 50% фонда общественного потребления на конечной стадии социализма приходилось на так называемую номенклатуру. Неоднородны были и города, делясь на десяток категорий, в зависимости от которых финансировались и снабжались.

⁵⁰ Жукова. Т.И., Сазонов Б.В. Социокультурные проблемы в муниципальном управлении. М.: УРСС, 2007

⁵¹ В ряде социологических концепций потребность в коллективных формах существования (общественное существование) называется среди фундаментальных первичных потребностей человека. Причем общественное существование продолжается и в индивидуальной, казалось бы, деятельности. То же чтение книг является одной из эффективных форм общения-коммуникации.

ко отслеживать содержание этой деятельности (правда, заикленная на идеологии), то в бизнес-моделях содержание оказывается глубоко вторичным по отношению к доходам, которые может дать потребитель. Поэтому, например, «культура», столь важная в советской модели, практически исчезает на массовом рынке. Она, оказывается, не является потребностью массового потребителя, с одной стороны, сохраняясь лишь у определенной элитарной части общества, а с другой – снова вызывая интерес власти, которая обнаруживает издержки развития общества без культуры.

Подводя итог исследованию в целом скажем.

Сегодня сложился устойчивый практический интерес к формированию полисубъектных моделей управления в социальных системах. Для этого предпринимаются разные подходы – разные в том числе в том смысле, что каждый из них относительно автономен и не обращается к чужому опыту. (Так, парадоксальным выглядит тот факт, что британский опыт формирования партнерств власти, населения и бизнеса остается незамеченным в Европейской социальной модели.)

Как показывает наш анализ, пока что ни одна из этих попыток не признана удачной – эффективно решающей проблему вовлечения в процессы управления население в той или иной его ипостаси (как трудящегося слоя, как жителей определенной территории, как независимые от государственных структур общественные образования).

Кардинальная причина такого положения дел прежде всего в том, что сложившиеся структуры управления, его механизмы и инструменты создавались другими субъектами управления в социальных системах, и стоит задача существенной их модернизации в связи с появлением новых субъектов управления.

С другой стороны, вряд ли можно рассматривать «население» как некоторое целое в качестве возможного субъекта, участвующего в процессах управления того же территориального развития. Это, в частности, показывает британский опыт формирования партнерств власти, населения и бизнеса. И от этого пытаются уйти те, кто работает с НКО и другими общественными объединениям – как с уже организованными и разнообразными социальными субъектами, но и они сталкиваются со своими трудностями.

Наконец, столь же непродуктивно рассматривать население (в целом или его отдельные элементы) по отношению к «управлению» как простому и однородному процессу. Необходимо перейти к анализу разнообразных и сложных структур и процессов управленческой деятельности и выяснить необходимость и возможность участия в них так или иначе представленного населения.

Данные проблемы будут рассмотрены в следующих частях нашего исследования.