



Лариса НИКОВСКАЯ, Владимир ЯКИМЕЦ

ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматриваются проблемные аспекты состояния публичной политики как в регионах России, так и в стране в целом. Представлен анализ состоятельности институтов публичной политики, вскрывающий слабые места в функционировании значимых механизмов публичной сферы.

Problems of public policy in Russian regions and in Russia as a whole are discussed in this paper. The analysis of validity of public policy institutes is presented. It shows weaknesses in the important mechanisms of public sphere functioning.

Ключевые слова:

публичная политика, субъекты и институты публичной политики, состоятельность институтов и субъектов, власть, гражданское общество, реформы; *public policy, subjects and institutes of public policy, validity of institutions and subjects, authority, civil society, reforms.*

Представляется, что для формирования компромисса между властной и общественной стратегией выбора в поиске баланса между стабильностью и развитием весьма значима роль институтов и механизмов публичной политики (далее — ПП), являющихся инструментарием «демократии участия».

Напомним, что исследование ПП в американской традиции шло в рамках парадигмы *policy sciences*, провозглашающей необходимость служебного использования социальных наук в госуправлении¹. И даже несмотря на неоконсервативную революцию, которая внесла существенные коррективы в понимание сути государства, которое требует большего внимания к проблеме согласования социальных интересов и достижения эффективных результатов в реализации общественно значимых проблем, главный фокус в анализе ПП в США все-таки оставался в рамках действий государства, государственного аппарата, что более соответствует концепту *public administration*.

Европейское же понимание феномена ПП более тяготеет к толкованию его как процесса демократического участия различных групп интересов, государственных и негосударственных акторов в рамках политико-государственного процесса (*public deliberation*), связанного с процедурой согласования интересов и позиций перед принятием правительственных решений. Так, в частности, М. Ритгер настойчиво предлагал понимать категорию публичной политики через демократию участия, или партиципаторную демократию: «Партиципаторная и нормативная теории демократии исходят из того, что постоянное добровольное участие населения в политическом процессе является единственной гарантией сохранения настоящей демократии... Построение демократических институтов, таких как парламент, правительство, правовые институты, органы исполнительной власти, находящиеся под контролем, не может произойти без участия населения»².

Наш подход базируется на соединении субъектных и институциональных аспектов реконструкции феномена публичной политики,

НИКОВСКАЯ

Лариса

Игоревна —

д.соц.н., главный
научный сотрудник
ИС РАН
nikovsky@inbox.ru

ЯКИМЕЦ

Владимир

Николаевич —

д.соц.н., главный
научный сотрудник
Института
проблем передачи
информации РАН,
профессор МФТИ
iakimets@mail.ru

¹ Lasswell Harold D. *Psychopathology and Politics*. — Chicago : University of Chicago Press, 1930.

² Ритгер М. Публичная сфера как идеал политической культуры // Граждане и власть: Проблемы и подходы / под ред. Г.М. Михалевой, С.И. Рыженкова. — СПб. : Летний сад, 2001, с. 38.

под которой мы понимаем многообразный ансамбль процессов и отношений. Во-первых, она являет собой особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации; переход от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключая жесткие вертикальные формы «господства — подчинения» (на что были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX в.). Во-вторых, она предполагает активное гражданское участие и соответствующие процедуры принятия властных решений; в-третьих — разработку различного рода программ с общественным участием для решения возникающих в обществе проблем, а также социальных технологий их реализации; в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме¹. Думается, что именно институт публичной политики выступает тем социально-политическим образованием, которое по своей природе и призвано выступать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики.

Если коротко представить суть ПП, то это, прежде всего, действия органов власти определенного уровня, выступающих в роли субъектов ПП, связанные с поиском приемлемого решения социально значимой проблемы, а также с его реализацией в интересах общества путем использования

соответствующих институтов ПП и при явном участии ключевых акторов ПП.

Занимаясь исследованием ПП, главным образом на уровне субъектов РФ, за последние 10 лет удалось сделать следующее:

- отобрать перечень ключевых институтов ПП (институт выборов, обратной связи, общественного контроля и пр.);

- установить, что кроме управляющих субъектов ПП (органы власти) необходимо участие в ПП и ее акторов (НКО, партии, профсоюзы и пр.);

- разработать ЯН-индекс для оценки и мониторинга ПП;

- выполнить исследования по оценке ПП в 38 субъектах РФ, а в 10 осуществить ее мониторинг;

- выявить типологию региональной ПП;

- ввести критерии консолидированности оценок, состоятельности институтов и пр.;

- одним из интересных аналитических результатов исследований 2009–2012 гг. стал антирейтинг институтов ПП.

В целом, общая тенденция развития публичной политики за последние 2 года характеризовалась нарастанием имитационных явлений: ни в одном из регионов, где в 2011 г. прошел мониторинг, не произошло позитивное приращение конструктивного потенциала ПП. Нет ни одного нового примера прибавления партнерского или хотя бы сбалансированного типа ПП. Количественный и качественный анализ результатов показал, что состояние ПП стало в большей степени характеризоваться негативными свойствами: нарастает имитация, происходит обрыв и фальсификация обратной связи.

На рис. 1 и 2 представлены результаты мониторинга ПП за 2009–2012 гг. в Курской и Ярославской обл.

Общим для этих регионов является то, что у госслужащих постоянно возрастает оценка деятельности институтов и субъектов ПП, что расходится с оценками представителей бизнеса и НКО-сообщества.

На рис. 3 представлены оценки состоятельности институтов ПП в Костромской обл. (черными точками отмечены наиболее несостоятельные из них).

По итогам исследований можно сделать следующий вывод: при сохраняющейся безапелляционности органов федеральной власти при проведении «реформатор-

¹ Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО(У), 2011, № 1, с. 224–232; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Типология публичной политики в российских регионах // Социс, 2011, № 3, с. 56–66; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы // Полис, 2011, № 1, с. 80–92.

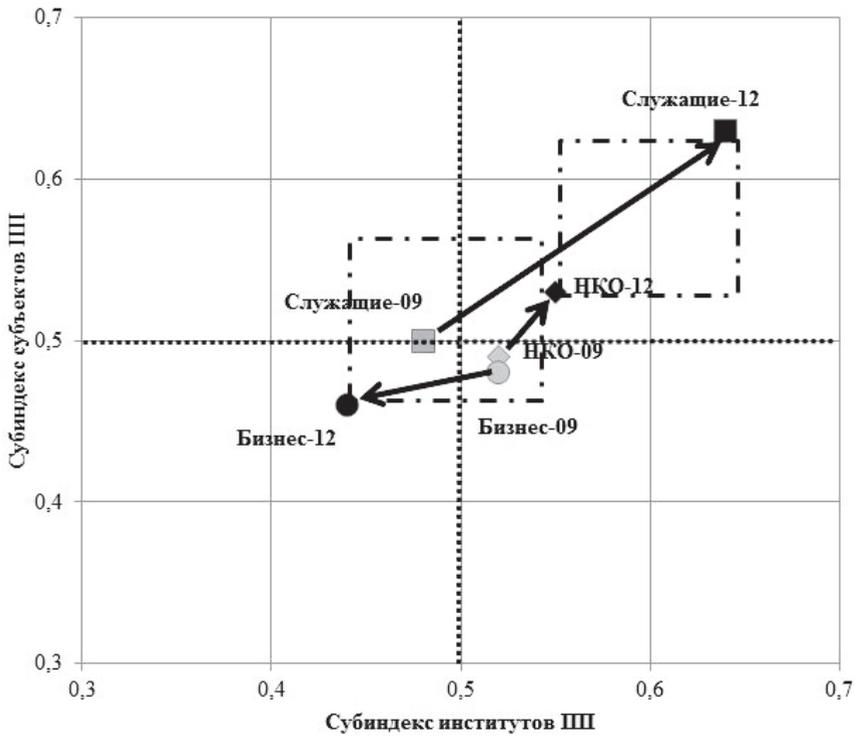


Рисунок 1. Результаты мониторинга ПП по Курской обл. (2009–2012 гг.)

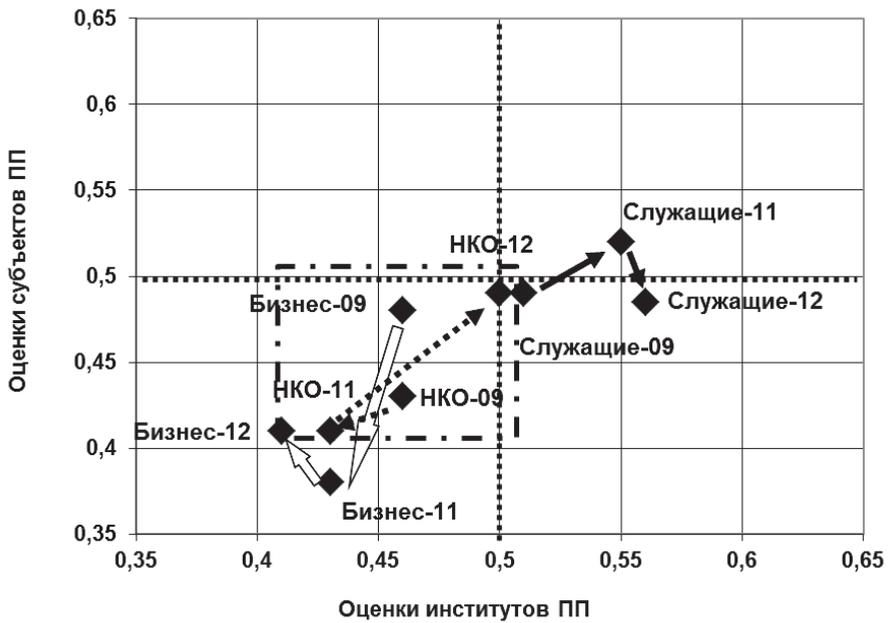


Рисунок 2. Результаты мониторинга ПП по Ярославской обл. (2009–2012 гг.)



Рисунок 3. Оценка состоятельности институтов ПП, Костромская обл., 2012 г.

ских решений» (без обсуждения с другими акторами, без пилотной отработки в регионах) неминуемо возникают негативные последствия их реализации (социальные последствия монетизации льгот, получение полномочий без соответствующих материальных активов для МСУ, повышенные ставки страховых взносов для малого и среднего бизнеса и пр.), выходящие в ухудшении оценки состояния ПП гражданским обществом.

Наши исследования в целом подтвердили, что административное начало власти начинает значительно доминировать в поле публичной политики. Мощное сплетение противоречивых тенденций зреет в точке сопряжения потребности в усилении регулирующей роли государства и той силы, которая в первую очередь пользуется растущим влиянием государственного начала — государственной бюрократии.

Актуальные направления цивилизованного выстраивания ПП в РФ, связанные со становлением системы конструктивного и расширенного участия граждан в выработке, принятии и реализации решений, включают в себя:

- развитие институтов диалога властных структур и гражданских организаций; создание современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в ПП;
- развитие и использование инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно значимых программ и решений;
- создание переговорных площадок и инструментов для совместного обсуждения проблем в поле ПП;
- систематическое сотрудничество власти с представителями экспертного сообщества в оценке и мониторинге состояния



институтов и акторов ПП и формирования повестки дня.

Способна ли нынешняя политическая система справиться с задачами эффективного воплощения в жизнь задач назревших общественно-политических изменений? Ведь в российском государстве за прошедшие годы сложилась не плюралистически-партиципативная, не консенсуальная и даже не ограниченно-процессуальная (шумпетеровская) модель демократии. Принятие управленческих решений при таком режиме почти полностью закрыто от населения, а сами чиновники не несут перед ним никакой ответственности. Именно поэтому политическая система современного российского общества продолжает отличаться низкой эффективностью в достижении реальной политической стабильности и социально-экономического развития

Наши исследования ПП показывают, что негативные тренды в ПП во многих случаях предопределяются действиями федеральных органов, когда в центре решают пойти на какие-то реформы, «делая их на коленке» (Полтерович), без обсуждения, и с ходу запускают их в регионы без пилотной стадии. Так, в частности, ошибочное решение федеральных властей о повышении ставки страховых взносов с фонда оплаты труда до 34% стало губительным для созидательной деловой активности, что привело не только к банкротствам в среде малого и среднего бизнеса, но и к росту доли теневого зарплат. В итоге решение федерального центра сработало в обратном направлении – ведь целью авторов было спасение Пенсионного фонда. В итоге это привело к прямому или косвенному ущербу: удвоенный страховой налог привел к сокращению числа индивидуальных предпринимателей на 300 тыс.

В ближайшее время Россию могут ждать достаточно сложные проблемы в социальной сфере, связанные с летним ростом тарифов на ЖКХ. К этому могут присоединиться последствия кабальных условий присоединения к ВТО, которые будут «утюжить» промышленность и сельское хозяйство в ближайшее время, а также социальные последствия реформы бюджетной системы, которая началась на основе известного ФЗ № 83 (получившего в народе название «О коммерциализации бюджетной сферы»). Наши исследо-

вания уже в 2011 г. показали нарастание недовольства населения деятельностью сфер здравоохранения, образования. Государственная власть готовится к возможным неудачам и риску всплеска протестных настроений и включает представителей гражданского общества во всевозможные экспертные и консультативные советы при органах исполнительной власти (включая привлечение экспертов к деятельности так называемого «большого правительства»), развивая практику общественных слушаний, выстраивания вертикали общественных палат по всей стране. Но поиск сводится в основном к вариантам административных решений: общественные советы при ведомствах для оценки качества услуг; попечительские советы при госучреждениях социальной сферы. Но это не конвертируется в реальное и полноценное взаимодействие с обществом, что предполагает распределение власти и ответственности, сокращение бюрократического аппарата, повышение его качества, открытости и пр. Последние бурные события, связанные с так называемой академической реформой, продемонстрировали это в полной мере.

В ежегодном послании Федеральному собранию В.В. Путин, выделяя доминантную роль государства в политической системе, тем не менее, отметил, что продолжает сохраняться «низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»¹. Противовес негативным явлениям президенту видится в растущей гражданской активности, в открытости и прозрачности власти, в добросовестной, цивилизованной конкуренции, в расширении форм прямой демократии, гражданского контроля, качества диалога между властью и обществом.

Однако реально мы видим нарастание противоречия между «демократической» формой, представленной PR-кампанией статусно-властных персон, и авторитарным содержанием сложившейся политической системы. Сегодня бюрократическая номенклатура занимается имитацией публичной политики – она как бы подключает гражданское обще-

¹ Послание Президента России Федеральному собранию. 2012 // Официальный сайт Президента России; www.kremlin.ru

ство к соуправлению, продолжая, тем не менее, воспроизводить бюрократически-элитарный стиль правления. Таким образом, под жестким контролем административных структур осуществляется бюрократическая стабилизация с опорой на патрон-клиентелистские отношения с большой примесью внеправовых практик и отношений. В этих условиях социально-политические рамки функционирования реальной публичной политики явно и резко сужаются. И такое положение дела для бюрократической номенклатуры выгодно, поскольку это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны. Такое положение дел поддерживается и могущественными группами с особыми интересами. И в этом состоит главная потенциальная угроза конструктивным формам развития российского общества. «Повзрослевшее» гражданское общество выдвинуло новые вопросы современной повестки дня для государственной власти: правовое государство, независимый суд, контроль над бюрократией, ответственность власти, свобода дискуссий, гарантии собственности как условие безопасного существования и инновационного развития страны. По сути, это выражение тех требований, которые означают создание инсти-

туциональной системы современного общества, обеспечивающей ему условия для реального дальнейшего прогресса. Представляется, что гражданское сопротивление общества может способствовать тому, что государственная власть (хотя бы ее верхние эшелоны) должна повзрослеть в политическом отношении, т.е. осознать неизбежность осовременивания политической системы и встраивания в нее новых общественно-политических субъектов, которые будут формировать облик нового общественно-политического тренда развития.

Ни одно политическое изменение невозможно без развития принципов и многообразных форм публичной политики, а это, помимо прочего, включает не только оппонирование власти в публичном дискурсе, но и массовую мобилизацию, способствующую постановке в повестку дня и решению болезненных проблем современности. Именно поэтому исследование состояния публичной политики может своевременно указать, в какой форме происходит взаимодействие власти и гражданского общества — в цивилизованной, конструктивной или нет, и соответствует ли качество этого взаимодействия возросшим ожиданиям «повзрослевшего» российского общества.