



УДК 323.21

НИКОВСКАЯ Лариса Игоревна – д.соц.н., главный научный сотрудник Института социологии РАН
117218, Россия, Москва, ул. Кржижановского, д.24/35, стр. 5. nikovsky@inbox.ru

ЯКИМЕЦ Владимир Николаевич – д.соц.н., главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН
127994, Россия, Москва, Большой Каретный пер., д. 19, стр. 1. iakimets@mail.ru

ПОВЫШЕНИЕ КУЛЬТУРЫ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ – ВЫЗОВ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Аннотация. В статье дается характеристика состояния публичной политики (далее – ПП) в России. Дается краткое описание индекса для оценки деятельности институтов и акторов ПП в регионах страны. Обсуждаются особенности развития ПП. Показано, что всем акторам ПП (власть, предприниматели, общественные деятели и некоммерческие организации) необходимо работать над повышением культуры публичной политики. Ценностно-культурное выстраивание ПП в России связано с такими актуальными направлениями, как 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 деятельности акторов и институтов ПП.

Ключевые слова: публичная политика, институты, акторы, культура публичной политики, индекс для оценки деятельности институтов и акторов публичной политики, направления ценностно-культурного выстраивания публичной политики в России

Сложившаяся в настоящее время модель формирования государственной политики и управления все больше напоминает неудачный дизайн корпоративного управления государством. Через вертикаль бюрократического фильтра проходят все государственные решения, нередко по пути неузнаваемо меняя свою суть. Отсутствие контроля и безответственность порождают разгул коррупции, пронизывающей все звенья административного аппарата.

Переход к прогрессивным формам развития, нацеленным на системное использование социальных инноваций, требует новой качественной реформы государственного управления, основанной на логике постбюрократического развития, «менеджменте согласия», переходе к коммуникации на основе парадигмы политических сетей, что невозможно без реализации принципов публичной политики, нового качества взаимодействия гражданского общества и власти в публичном пространстве. Контролируемая только сверху бюрократия не может быть никакой другой, кроме как традиционной, служащей не столько делу, сколько лицам (по-скольку и внутри ее корпорации действует – на всех уровнях иерархии – принцип персонификации власти), преследующей в первую очередь свои корпоративные и личные интересы. В этих условиях транзакционные издержки становятся предельно высокими. Коррупция становится не элементом испорченности механизмов управления, а самим механизмом управления в «заржавевшей» системе.

Очевидно, что жестко авторитарные и олигархические механизмы власти входят в противоречие с потребностью российского общества в проведении необходимых социальных и политических реформ.

У «повзрослевшего» российского общества сформировался запрос на укоренение современной политической культуры, на выстраивание нового качества политического порядка, на новое качество публичности. Очень важно, чтобы этот запрос был реализован в легитимных и институциональных формах, на основе консенсуса элит и общенационального согласия, исключающих несистемные социальные дисфункции (социальные взрывы и перевороты). Поэтому актуальным стано-

вится исследование технологий и институтов поиска общественно-политического консенсуса и «социального согласия», выявление противоречий и ограничений в развертывании конструктивного взаимодействия власти и общества, анализ причин неудач в организации полноценного дискурса между властью и гражданским обществом и возможностей его углубления на новом этапе развития страны. Для одних исследователей эти задачи формулируются как построение делиберативной демократии (демократии обсуждений), рассматривающей политический дискурс в качестве равноправного коммуникативного действия, связанного с активным обменом идей между управляющими и управляемыми в духе идей Ю. Хабермаса и Дж. Дризека [Тимофеева 2011: 32-42]. Для других – в углублении либерализации партийно-политического законодательства, размывающего монополию партии власти и способствующего оздоровлению партийной системы и переходу от имитации диалога с гражданским обществом к его реальному воплощению, повышению качества политической конкуренции [Макаренко 2013: 34-39].

Ценностно-культурное направление совершенствования взаимодействия государства и гражданского общества в публичной сфере состоит в трансформации социально-коммуникационных процессов, институционализации и легитимации механизмов постоянного диалога – налаживании взаимообратных коммуникаций между властью и общественными ассоциациями. Это диктуется значительным усложнением социального контекста и растущим уровнем требовательности общества к качеству государственного управления. Модель двусторонней симметричной коммуникации хорошо укладывается в понятие «менеджмент согласия», введенное немецкими исследователями [Вюртенберг 1998: 34] для характеристики новой культуры управления. Суть ее состоит в том, чтобы не просто убедить граждан в правильности принимаемых решений, но и подключить их к поиску и реализации административных решений, наладить взаимный интенсивный обмен информацией между административными органами и гражданами, их объединениями.

В этом контексте информационно-коммуникационные процессы начинают «работать» в роли несущей конструкции, обеспечивающей согласование интересов и позиций, снятие зон напряжения или противоречий и выступающей средством действенного перевода имманентно присущего отношениям государства и гражданского общества протоконфликта от полюса конфронтации к полюсу сотрудничества, партнерства и кооперации усилий. Публичность и открытость коммуникационных процессов позволит излечить недуги закрытого корпоративизма и наполнить диалог живыми соками гражданской ответственности. Это, бесспорно, потребует совершенно новой модели государственной службы, которая сегодня обозначается как модель открытой, прозрачной, «отзывчивой» бюрократии.

Как утверждает М. Кастельс, человечество стоит на пороге исторического сдвига в области публичной политики – от институциональной сферы к сфере, формирующейся на основе сетей горизонтальной коммуникации. Социальные сети, на которые полагаются адепты прямой демократии, безусловно, расширяют для граждан возможности анализа политических решений, участия в их коллективном обсуждении, а также создают предпосылки для влияния на политику правительства. Известно, что социальные сети и сотовые технологии сыграли свою роль в организации массовых беспорядков в Лондоне в августе 2011 г. Их участники использовали *Facebook*, *Twitter*, а также систему обмена сообщениями, и не только для координирования своих действий, но и для призывов к погромам. Однако вопрос, чему больше способствуют социальные сети – интеграции общества и формированию политического консенсуса или же его поляризации, фрагментации, не имеет пока однозначного ответа.

Концепция делиберативной демократии Ю. Хабермаса в ее веб-версии (*Online Deliberative Democracy*) стала своего рода компромиссом между растущими требованиями большего участия граждан в принятии решений и необходимостью минимизировать политические риски принятия некомпетентных решений посредством механизмов прямой демократии. Она не отвергает институты представительной демократии, а имеет своей целью их обновление и адаптацию к меняющемуся обществу, повышение качества публичности политики, достижение социальной интеграции через информирование, консультирование, участие граждан.



На наш взгляд, назначение коммуникаций в публичной сфере состоит в эффективном использовании инструментов обратной связи, позволяющих власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов и производить коррекцию управленческих решений, а населению – влиять на формирование «повестки дня» и процесс принятия управленческих решений, участвовать в решении социально значимых проблем и контролировать качество их исполнения. В этом, думается, и состоит суть культуры публичной политики. Объективно назрела потребность в переходе к модели «мягкой власти», когда управленческие действия власти стремятся соизмерять с действиями расширяющегося поля публичных акторов, свидетельствующего о нарастании многомерности, сложности и плюралистичности современной социальной системы. Безусловно, «значительную роль в трансформации продолжает играть государство как поставщик публичных услуг, но оно уже не имеет статуса монопольного центра по выработке публичных ценностей. С одной стороны, возрастают требования и общественный контроль над качеством публичных услуг. С другой стороны, усиливается влияние форумной и сетевой демократии на формирование политических повесток и принятие политических решений» [Сморгунов 2012: 24].

Наши исследования показали, что общая тенденция развития публичной политики (далее – ПП) в России за последние 2–3 года характеризовалась нарастанием имитационных явлений: ни в одном из регионов, где в 2011 г. проводился ее мониторинг, не произошло позитивное приращение конструктивного потенциала ПП. Не было ни одного нового примера прибавления партнерского или хотя бы сбалансированного типа ПП. Количественный и качественный анализ результатов показал, что на уровне субъектов РФ состояние ПП стало в большей степени характеризоваться такими особенностями, как нарастание имитации и фальсификации обратных связей.

Под *публичной политикой* мы понимаем открытое функционирование совокупности взаимосвязанных институтов, механизмов и правил, обеспечивающее ключевым субъектам и акторам политического процесса, включая граждан, участие в выработке повестки дня, ее реализации и контроле за выполнением значимых социально-политических решений, направленных на отстаивание общественных интересов при наличии несовпадающих позиций в условиях неопределенности и конфликта.

К сожалению, в последнее время мы становимся свидетелями укрепления моноцентризма и нарастания процессов директивного администрирования в ущерб процессам политическим. Сдвиги в этом направлении зафиксированы реакцией активной части гражданского общества, которое после известных событий 2011–2012 гг. стало выступать в качестве своеобразного индикатора качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней представлено демократическое начало. Примечательно, что именно те институты, которые должны были обеспечивать активную и легитимную обратную связь, меньше всего вызывают удовлетворение у представителей как бизнес-сообщества, так и НКО-сектора. Очевиден запрос на более высокое качество ПП во взаимодействии власти и гражданского общества.

Нами был разработан инструмент для оценки состояния региональной ПП, основанный на данных о деятельности институтов и субъектов ПП в регионах РФ, полученных в результате опросов трех групп респондентов – представителей власти (госслужащих), бизнеса и некоммерческих организаций (НКО) [Якимец 2008: 107–121]. Для опроса была разработана специальная анкета. В процессе анкетирования опрошиваемых просили оценить по 10-балльной шкале деятельность 9 различных акторов и степень развитости 13 институтов региональной ПП. Полученные данные использованы для расчета ЯИ-индекса оценки состояния региональной публичной политики и ряда иных критериев [Никовская, Якимец 2011: 80–96]. Одним из них является критерий оценки состоятельности институтов ПП в регионе, состоящий в их категоризации на три не пересекающиеся группы – состоятельные, слабо состоятельные и несостоятельные [Никовская, Якимец 2013: 77–86]. Результаты исследований 2012–2013 гг. в Костромской, Курской, Ярославской и других областях РФ

показали, что ряд институтов и механизмов ПП устойчиво попадают в категорию несостоятельных, в т.ч. механизмы противодействия коррупции, механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти, механизмы формирования и отстаивания общественных интересов, институты регионального здравоохранения.

По итогам наших исследований сделан следующий вывод: задачи расширения рамок и качества социально-политического представительства общественных интересов полноценно могут осуществляться только в публичной сфере. *Публичная сфера* — это сфера диалога, общения, коммуникации, это сфера договора с государством по общезначимым вопросам. Как только атрибут публичности начинает исчезать или ощутимо уменьшаться, так сразу же на смену ему идут закрытость, коррумпированность, клановость и пр. Каналы влияния на органы государственной власти начинают монополизироваться сильнейшими группами давления, а гражданские институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власть имущих, что неминуемо отражается на ухудшении оценок состояния институтов ПП со стороны гражданского общества.

Проведенные в 2009–2013 гг. исследования в целом подтвердили, что административное начало власти стремится доминировать в поле публичной политики, в то время как переход к сетевым коммуникациям и мониторинговой демократии взывает к иным принципам взаимодействия на основе факторов «руководство — принятие решений». Именно поэтому мы сегодня фиксируем вызревание противоречивых тенденций в точке сопряжения потребности в усилении регулирующей роли государства и расширения формата нового качества публичного взаимодействия с ним общества.

В условиях сложившегося за нулевые годы феномена размытости демократических институтов реформы проводятся сверху, руками, прежде всего, государственной бюрократии. Отказываясь от развития и использования полноценного режима симметрично выстроенной социально-политической коммуникации с активными группами гражданского общества, совместного формирования и выявления публичных ценностей, предпочитая режим политического монолога, административного приказа или окрика или просто умолчания, отечественная правящая элита вносит решающий вклад в развитие ригидности, снижение гибкости и адаптивности созданной политической системы. Но самое худшее — это когда альтернатива, выраженная в виде уличного, внесистемного протеста, начинает апеллировать именно к внесистемным методам воздействия на глухую к сигналам общества политическую власть.

Протестные митинги в поствыборный период (декабрь 2011 — зима 2012 г.) показали, что мы имеем сложную и многомерную социально-политическую реальность, в которой на сохраняющиеся старые социально-экономические и политические проблемы наложился новые, связанные с активизацией среднего класса и более активной позицией гражданского общества. Этому не в последнюю очередь способствовало и то, что за последние 2 года в России на федеральном уровне был принят целый пакет законов, который имеет как позитивный (программа поддержки социально ориентированных НКО, введение института бизнес-омбудсмена и распространение института омбудсмена на все субъекты федерации, появление института «открытого правительства», упрощение правил регистрации политических партий и общественных движений, частичное изменение выборного законодательства, введение института выборов губернаторов, перераспределение финансовых полномочий между государством и муниципалитетами, создание независимой системы оценки качества деятельности учреждений, предоставляющих социальные услуги, и пр.), так истораживающий характер (введение понятия «иностранный агент» для НКО, частично финансируемых из-за рубежа, ужесточение законодательства о митингах, возвращение статьи «наказание за клевету» в УК РФ, ужесточение контроля за деятельностью в Интернете, повышение тарифов ЖКХ при сохранении непрозрачности деятельности этой сферы, удвоение страховых взносов для ИП и малого бизнеса и пр.). Очевидно, что эти изменения имеют противоречивый характер.

В этих условиях особенно важным становится совершенствование культуры публичной политики. В первую очередь это означает развитие институтов диалога



и информирования властных структур и гражданских организаций относительно функций, целей, возможностей и ограничений в деятельности обеих сторон, связанных с решением социально значимых задач. Для создания, развития и реализации эффективного взаимодействия требуется формирование, организация и продвижение информационно-коммуникационных каналов (сетевых, но не только), позволяющих активизировать инструменты обратной связи. Одновременно возникает необходимость в разработке процедур, технологий, обеспечивающих переговорный процесс для совместного обсуждения проблем и поиска их решений. Особенно актуальным становится просветительско-образовательный компонент культуры ПП, состоящий в формировании навыков и умений выражения своих позиций и отстаивания общественных интересов. Очевидно, что повышение культуры ПП – не одномоментный процесс. Это означает, что требуются совместные усилия по «выращиванию» названных выше институтов, инструментов и процедур.

Чрезвычайно важной и актуальной проблемой в данном контексте становится изучение исторически сложившихся в обществе институтов самоорганизации, гражданского общества и качества их взаимодействия с властью в публичном поле. Очень важно, чтобы реально работали институты обратной связи, которые бы обладали способностью доносить до власти совокупность общественных интересов, а последней позволяли выстраивать – в диалоге с обществом – общенациональную повестку дня в интересах развития всего общества. Если система институтов обратной связи начинает давать сбои, сжимая формат публичного взаимодействия до имитации диалога, это неминуемо приводит к снижению качества управленческих решений как в области взаимоотношений власти и гражданского общества, так и на уровне самой гражданской самодеятельности как таковой.

Для политической системы и государственного управления России центральной проблемой является демократизация, позволяющая выстраивать на принципиально иной основе отношения между государством и гражданами, их объединениями через укрепление институтов публичной сферы и публичной политики, позволяющих сформировать такую стратегию общественного развития, в которой начала стихийности (самодеятельности, спонтанности) и сознательности не только бы дополняли, но и усиливали друг друга. Цивилизованно преодолеть такого рода антиномичность в России невозможно без наличия системы публичных институтов, способных видеть наше общество не только сверху или снизу, но и в целом, в единстве его многообразия. Только этот вариант исключит логически вытекающую из насильственного навязывания сверху десинхронизацию общества и власти, элиты и народа, которая вела и может привести к масштабным социальным конфликтам. Следовательно, «выращивание» состоятельных институтов публичной политики, формирование культуры публичной политики во взаимодействии власти и гражданского общества будут способствовать становлению системы конструктивного участия граждан в выработке, принятии и реализации социально значимых решений, создавать климат взаимоуважения и признания цивилизованного диалога, исключающего абсолютизацию противоположных интересов и разнонаправленных тенденций, создающего иммунитет к соблазну их «окончательного» и «революционного» снятия раз и навсегда.

Список литературы

Вюртенберг Т. 1998. Приемлемость административных решений. – *Государственная служба: Реферативный бюллетень*. № 4 (24). М.: ИНИОН. С. 34-46.

Макаренко Б.И. 2013. Контуры обретения будущего: императивы развития. – *Круглый стол журнала «Полис»: «Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения современного развития»*. № 1. С. 34-39.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2011. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы. – *Полис*. № 1. С. 80-96.

Никовская Л.И., Якимец В.Н. 2013. Оценка действенности институтов публичной политики в России. – *Полис*. № 5. С. 77-86.

Сморгунов Л.В. 2012. Сложные сети и демократический процесс в России: новые возможности и ограничения. – *Материалы II Всероссийского симпозиума с между-*

народным участием «Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения развития». М.: Истра. С. 24-26.

Тимофеева Л.Н. 2011. Модернизация России как альтернатива кризису невозможна без диалога власти и оппозиции. — *Социология власти*. № 8. С. 32-42.

Якимец В.Н. 2008. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. — *Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия*. М.: РАПН, РОССПЭН. С. 107-121.

NIKOVSKAYA Larissa Igorevna, Dr.Sci.(Soc.), Chief Researcher of Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences (Krzhizhanovsky str., 28/35, bld. 5, 117218, Moscow, Russian Federation; nikovsky@inbox.ru)

YAKIMETS Vladimir Nikolaevich, Dr.Sci.(Soc.), Chief Researcher of Institute for Information Transmission Problems of the Russian Academy of Sciences (Kharkevich Institute) (Bolshoy Karetny per., 19, bld. 1, 127994, Moscow, Russian Federation; iakimets@mail.ru)

IMPROVING CULTURE OF PUBLIC POLICY AS A CHALLENGE FOR RUSSIA'S DEMOCRATIC DEVELOPMENT

Abstract. In the article the status of public policy in Russia is characterized. A brief description of an index for assessing of the performance of institutions and actors of the public policy (PP) in Russian regions is outlined. The specifics of the state development of the PP are described. The authors show that all PP actors (authorities, entrepreneurs, public figures and non-profit organizations) need to improve the PP culture. Value-cultural making of the PP in Russia is connected with the such areas as institutional development of the dialogue among the authorities and civil organizations; creation of the modern approaches to the education of citizens in the context of their attitude towards the PP; elaborating and applying civic control instruments and expertise of the socially significant programs and decisions; creation of negotiation boards and instruments for the discussion of problems in the activities of actors and institutions of the PP.

Keywords: public policy in Russia, public policy culture, index for assessing the performance of public policy institutions and actors, value-cultural public policy building in Russia

References

Makarenko B.I. Kontury obretenija budushhego: imperativy razvitiya [The Contours of Gaining Future: the Imperatives of Development]. — *Kruglyj stol zhurnala «Polis» «Kuda pojdet Rossija: novye vozmozhnosti i ogranichenija sovremennogo razvitiya»* [«Where Will Russia Go: New Opportunities and Limits of the Contemporary Development»: the round table discussion organized by the «Polis» (Political Studies) Journal]. 2013. No 1. P. 34-39.

Nikovskaya L., Yakimets V. Public Policy in Russian Regions: Types, Actors, Institutions and Modern Challenges. — *Polis. Politicheskie issledovanija*. 2011. No 1. P. 80-96 (In Russ.)

Nikovskaya L., Yakimets V. Evaluation of the Effectiveness of Public Policy Institutions in Russia. — *Polis. Politicheskie issledovanija*. 2013. No 5. P. 77-86 (In Russ.)

Smorgunov L.V. Slozhnye seti i demokraticeskij process v Rossii: novye vozmozhnosti i ogranichenija [Complex Networks and the Democratic Process in Russia: New Opportunities and Restrictions]. — *Materialy II vserossijskogo simpoziuma «Kuda pojdet Rossija: novye vozmozhnosti i ogranichenija razvitiya»* [The materials of the second Russian symposium «Where Will Russia Go: New Opportunities and Limits of the Contemporary Development»: the round table discussion organized by the «Polis» (Political Studies) Journal]. М.: Истра Publ. 2012. P. 24-26.

Timofeeva L. Modernization of Russia as an Alternative to the Crisis is Impossible without a Dialogue between the Authorities and Opposition. — *Sociologija vlasti*. 2011. No. 8. P. 32-42 (In Russ.)

Vyurtenberg T. The Acceptance of the Administrative Decisions. — *Gosudarstvennaja sluzhba: Referativnyj bjulleten*. No 4(24). Moscow: INION Publ. 1998. P. 34-46 (In Russ.)

Yakimec V.N. Indeks dlja ocenki i monitoringa publichnoj politiki. [The Index for Assessing and Monitoring Public Policy] — *Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obshhestvo i Vlast': opyt razvitiya i vzaimodejstviya*. [Public Field, Sivil Society and Authority: the Experience of Interaction] М.: RAPN, ROSSPJEH. 2008. P. 107-121.