



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

**Л. И. Никовская,
В. Н. Якимец**

Публичная политика в России: проблема выбора пути развития

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Nikovskaya_Yak.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

Л. И. Никовская

В. Н. Якимец

Публичная политика в России: проблема выбора пути развития



Особенности современного российского политического процесса все чаще поднимают вопрос о характере взаимоотношений государства и гражданского общества, ставят на первое место необходимость совместной выработки решений по общезначимым социальным проблемам, затрагивают многие аспекты той сферы, в которой осуществляется диалог. Эта сфера получила название публичной. Последнее можно определить как ту область общественной жизни, в которой происходит формирование такого явления как общественное мнение . По мнению Ю. Хабермаса, публичная сфера опосредует отношения между государством и обществом и позволяет сформироваться публике как проводнику общественного мнения. Соответственно, принцип публичности сделал возможным демократический контроль над деятельностью государства. В том же духе даются и другие определения, суть которых состоит в том, что публичная сфера - это то общее пространство, в котором члены общества обсуждают вопросы, представляющий взаимный интерес .

Таким образом, публичная сфера — это, прежде всего, сфера коммуникации, которую отличает содержательная направленность на интересы общества. Сфера публичности представляет собой то общественное пространство, где формируется общественное мнение и

«народное» наблюдение за деятельностью правительства, та сфера, где происходит взаимодействие двух видов социального контроля - «контроля сверху» (государственное управление, вся машина государства) и «контроля снизу» (общественно-политический контроль, цель которого — обеспечить наблюдение гражданского общества за деятельностью государства). На любом этапе функционирования демократического государства - будь то его становление или развитие - именно публичная сфера как пространство диалога обеспечивает надежное и эффективное соблюдение демократических норм и правил в отношениях «власть - гражданин». Публичная политика, вопреки мнению некоторых политологов, не является функционалом оппозиционности и борьбы за власть. У нее другие задачи. Их суть в установлении здоровых, взаимопользительных отношений между гражданским обществом и властью. Отказ от отношений с государством, основанных на принципах «игры с нулевой суммой», предполагает утверждение соответствующей компромиссной культуры этих отношений, в которых сила государства и гражданского общества увеличивается одновременно, взаимно усиливая друг друга. Публичная сфера, публичная политика сегодня в России это функционал, прежде всего, поддержания нормального воспроизводства гражданственности и здоровой социальности, в том варианте, в котором она начала активно складываться на региональном уровне. Нужно это исследовать.

Однако на современном этапе трансформации публичная политика, равно как и публичная сфера, попали сегодня в полосу сильнейшего воздействия общесоциальной закономерности: трансформационный маятник после революционного «рывка» качнулся в сторону стабилизации и порядка. Процесс политической трансформации в России объективно актуализирует противоречие, которое можно сформулировать как противоборство между тенденцией к стабилизации, равновесию и дальнейшему изменению, преобразованию. В рамках этого противоречия и разворачивается нынешнее взаимодействие государства и гражданского общества. Весь вопрос в том, какие социально-политические силы субъективируют это противоречие. Судя по утвердившимся в нашем общественном сознании оценкам — «стагнирующая демократия», «зависание в точке бифуркации» - потребность в порядке и стабилизации берет верх. Но субъекты, реализующие эти тенденции, находятся на стороне бюрократических структур, которые — в отсутствие консолидированного гражданского общества — из инструмента

управления превращаются в управляющую силу. Таким образом, формируется бюрократическая стабилизация, под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентелистские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. Социально-политические условия формирования публичной политики явно сужаются — свертывается сфера публичного дискурса различных общественно-политических сил; складывающаяся многопартийность не развивает, а тормозит полноценное партийно-политическое представительство интересов общества, отрываясь от корней в гражданском обществе и реализуя, по сути, лишь функцию «выхлопного клапана», что чревато стагнацией политической системы. «Гражданский вакуум» по своим масштабам не уменьшается, а увеличивается, что сокращает пределы гибкости и адаптивности новой политической системы, сужая социальное пространство для ее развития. Отечественный парламент и парламентаризм в целом не являются факторами кристаллизации социально-политических интересов и поиска баланса разнонаправленных позиций.

Сложившаяся стабилизация, помимо своих общесоциальных позитивных последствий, одновременно закрепляет сложившийся внутренний разрыв российского политического процесса, способствует воспроизводству бюрократически-элитарного стиля правления. Рассуждая с точки зрения потребностей осовременивания российского социума, нельзя не признать, что такой тип стабилизации представляет собой довольно высокую цену за сбалансированность политических отношений. Ибо такая стабильность находится в обратной зависимости к развитию демократии. Более того, сохраняя и закрепляя деформированную систему представительства гражданских интересов, эта стабильность и в перспективе способствует сокращению рассматриваемых обществом альтернатив и, как следствие, ведет к потере внутренних источников саморазвития власти и общества. Страна обрела тот тип стабильности, который противоречит целям «развития» и «демократизации» и, как следствие, обрекает общество на медленное загнивание, вытеснение в группу государств «четвертого мира».

Во многом этот результат был предопределен тем, что формирование демократии в России сопряжено одновременно с задачами формирования предпосылок этой демократии. На Западе эти задачи были разделены столетиями. В России они сошлись в единую точку и создают

колоссальные трудности для реализации полноценной политической трансформации.

Социальные основания для развития потенциала публичной политики оказались весьма сужены. Россия вошла в полосу стремительной социальной поляризации. Примитивная дифференциация населения, при которой большинство принадлежит к низшему нищему слою, препятствует процессам формирования групповых интересов и консолидации их в различные политические институты и общности для реализации этих интересов.

Далее, общественная среда и социальные отношения и связи остаются во многом прежними, меняются крайне медленно и часто воспроизводят старые социальные практики, что делает новые институты и типы поведения неэффективными. К такого рода старым социальным практикам относится система взаимоотношений «патрон-клиент». При этом интересы «верхов», элит осознаны и представлены в гораздо большей степени, чем интересы основной массы населения. Кроме того, интересы «низов» имеют тенденцию восприниматься в патерналистском духе — как продолжение интересов тех или иных элитных групп. Вертикальная организация общества все еще преобладает над горизонтальной — вне иерархических связей оно по-прежнему аморфно. Соревновательность разнонаправленных групповых интересов работает пока еще слабо. Правящий класс в целом сохранил свои позиции, устранив лишь верхний эшелон старой политической системы. Незавершенная демократизация породила некий гибрид, соединивший черты демократии и авторитаризма, называемый политологами «делегативной демократией» (Г.О'Доннелл), «плебисцитарной демократией» (Красин Ю. А., Галкин А.А., Э. Н. Ожиганов).

Сложившаяся в настоящее время политико-административная система самодостаточна, носит самовоспроизводящийся характер и в этом качестве тормозит демократическое и социально-экономическое развитие страны. Данные опросов показывают, что ценности солидарности, взаимности, консенсуса не обладают сколько-нибудь значимыми регулятивными функциями в российском обществе. В этих условиях формируется система неформального согласования интересов, прав и обязанностей, основанная, естественно, не на законе, а на коррупционных отношениях и «диком лоббизме». Функции государства узурпируются разного рода кликами, которые не признают общепринятых норм гражданской и правовой культуры. Совокупность подобных клик

образует сеть отношений, масштабы которой позволяют определить ее как «теневое государство». Это ставит под вопрос возможность трансформации российского социума в современное гражданское общество с развитой правовой культурой и становления в нем цивилизованного корпоративизма.

В этих условиях последний этап строительства властной вертикали свидетельствует скорее о победе административного типа власти, который оказался не только автономен и устойчив, но и продемонстрировал свой экспансионистский характер. Это означает, что «бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, а способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. В мире, состоящим из сложных организаций, административный тип власти может копироваться через впитывание основной матрицы этой власти всеми институтами общества и создавать тем самым определенный тип общественной организации, стиль жизни, позволяя говорить о «бюрократическом» типе общества, о «бюрократическом ритме» его развития». Если администрирование в этих условиях окончательно возьмет верх над политикой, то попытки отстроить жесткую вертикаль власти приведут к утрате чувствительности к сигналам обратной связи, особенно, если они несут с собой нежелательную, неприятную информацию. Жесткая властная вертикаль станет неповоротливой и негибкой в условиях высоко динамичного общества. В результате возникает угроза распада системы саморегуляции. Отсюда наибольшая опасность состоит не столько в установлении юридически оформленного автократического режима, а в постепенном «вползании» в своеобразную «авторитарную ситуацию» - состояние фактической узурпации властных функций государственно-бюрократическими группировками при одновременной симуляции (имитации) функционирования демократических каналов контроля над властью.

В этом отношении интересно посмотреть, как представители некоммерческого сообщества и государственные и муниципальные служащие оценивают результаты отстраиваемой политической системы в России в свете последних реформаторских инициатив.

Для этого мы воспользовались совокупностью признаков, характеризующих состояние любого демократического общества, предложенных Арье Найером.

В пилотном опросе, выполненном в конце августа 2004 года, приняли участие представители ряда сибирских регионов. Каждому из участников опроса предлагалось оценить по 10-балльной шкале состояние общества по каждому из 8 параметров. Полученные оценки были просуммированы, затем был рассчитан средний балл.

Ниже приведены данные обработки результатов этого опроса. Нетрудно видеть, что все без исключения 8 параметров, которые должны характеризовать открытое демократическое общество применительно к России были оценены ниже среднего. Если иметь в виду, что наивысший балл равен 10, то наихудшие значения были получены для следующих двух параметров: «состояние экономики, где уважают права собственности, обеспечивают равные возможности и гарантии для обездоленных», а также «действенность законов по обузданию коррупции». В переводе на привычную для нас пятибалльную шкалу эти оба параметра оценены на «единицу». Важно отметить, что этот «строгий неуд» солидарно был выставлен и сотрудниками некоммерческих организаций и муниципальными и государственными служащими. Между «единицей» и «двойкой» были оценены такие три параметра, как «конституционная защита прав граждан», верховенство закона и независимая судебная власть» и «свободные и плюралистичные СМИ». И, наконец, «твердую двойку» обе группы опрошиваемых поставили таким параметрам, как «приверженность мирному разрешению конфликтов в интересах сторон», «поддержка гражданских инициатив и развитие общественного контроля» и «регулярные, свободные и честные выборы».

Более всего разошлись мнения у двух групп опрошенных по параметру «регулярные и свободные выборы», где служащие поставили «твердую двойку», а сотрудники НКО «двойку с плюсом», а также по параметру «верховенство закона и независимая судебная власть», где оценка служащих почти «дотянула» до «двойки», а сотрудники НКО — «единицу с плюсом».

О чем говорят результаты этого пилотного опроса. Нас они заставили сильно задуматься.

Мы ожидали, что средние баллы будут где-то в районе «троечки». Однако «неуд» (по пятибалльной школьной системе), поставленный по всему набору из 8 параметров солидарно и служащими и сотрудниками НКО из сибирских регионов, - это такой диагноз состоянию российского открытого демократического общества, который свидетельствует о его

неблагополучии и заставляет размышлять о том, что и как должно быть сделано, чтобы наметились тенденции к улучшению.

Дополнительно этих же респондентов просили по такой же схеме оценить и ряд других характеристик, связанных с деятельностью органов власти, бизнеса и партий.

Отметим, что здесь:

- средние баллы у обеих групп опрошенных выше, чем в первом случае;

- все средние оценки служащих ниже, чем у сотрудников НКО, и составляют около «единицы с плюсом» по школьной шкале;

- средние оценки сотрудников НКО по всем позициям (за исключением низкой оценки социально ответственного бизнеса) равны «два с плюсом»).

Интересно, что самую высокую оценку (около «троечки») сотрудники НКО дали тому, как исполнительная власть реализует свои основные функции. Это вполне объяснимо тем, что от отношения этой ветви власти в регионах и городах зависят важные условия развития НКО (помещения, коммунальные услуги, гранты и др.).

В целом по обоим блокам опроса можно сделать вывод о том, что всем реформаторам и «строителям» нового общества в России поставлен «неуд». В школе лицам с такими отметками пришлось бы остаться на второй год, но в нашем случае мы имеем дело с людьми, получившими высшее образование. Это означает, что все они (исполнительная и законодательная власть, партии и бизнес), а также те, кто интерпретирует их достижения (политологи) и кто выстраивает им продвижение (политтехнологи) прежде чем продолжать дальше свою деятельность должны «пересдать» зачеты.

Обобщая выше изложенное, отметим, что состояние сферы публичной политики сегодня характеризуется противоречивыми и весьма амбивалентными тенденциями.

Новые игроки политического процесса, как отмечают многие исследователи (А.Ю. Зудин, Н.Ю. Беляева, Ю.А. Красин, А.А. Галкин, А.Ю. Сунгуров, В.Н.Якимец и др.), пока допускаются к системе принятия решений на федеральном уровне в «режиме консультаций», который идет при активном контроле государственно-административных структур, прежде всего – Администрации Президента. Такой режим характеризуется усилением свойств корпоративистского представительства интересов и особого статуса институализации возможного диалога.

«Новая публичность» востребовала новый тип политической компетентности – профессионализм, умение договариваться «по существу дела», без вмешательства внешних посредников. Процесс подготовки и принятия решений стал особенно чувствителен к требованиям процедуры. Произошло заметное расширение круга участников. В принимаемых решениях стала просматриваться попытка установить связь с реальными интересами и настроениями различных групп интересов. Но этот поворот оказался весьма хрупок и достаточно противоречив. Открывая новые возможности для представителей гражданского общества, он создал и новые проблемы. Во-первых, к участникам предъявляются иные, чем раньше, требования. Чтобы успешно работать в режиме консультаций, гражданскому обществу необходимо наращивать компетенцию в вопросах государственной политики и защищать свою общественно-политическую автономию. Во-вторых, режим консультаций порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций, постоянно сползает к привычному стереотипу создания системы «приводных ремней». Формирование государственной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих прерогатив. Многие перспективные общественные организации и структуры, не обладая надежными каналами представительства интересов и политическими связями, оказываются вне сферы «парадигмы согласования», которая пока все больше функционирует в духе бюрократически-элитистского корпоративизма. Именно это существенно обострило наличие противоречия между политической и неполитической составляющей российского гражданского общества. Широкое распространение стал получать тезис о якобы «неполитическом» характере гражданского общества, о наличии в нем лишь «горизонтальных» связей и отношений. Многие ННКО принципиально не вступают во взаимодействие с политическими партиями и структурами, более того – боятся этого, держат политический нейтралитет, считая политический момент разрушающим началом в своей деятельности. В этой позиции российских ННКО зафиксировано демонстративно негативное отношение к концепту «управляемой демократии», к коррумпированной политике. Своей «низовой», гражданской активностью они хотят подчеркнуть формирование подлинно демократических условий функционирования политической системы с развитым сегментом публичной сферы и

политики, равноправностью субъектов взаимодействия и сетевой основой коммуникации. Так, 6 апреля 2002 г. в Перми состоялось подписание Пермской гражданской декларации представителями трех «открытых партнерств» – «Народной Ассамблеи» (Москва), Санкт-Петербургской «Гражданской ассамблеи» и Пермской «Ассамблеи». Декларация определяет принципы взаимодействия гражданских организаций и институтов государственной власти. Создаваемые по всей стране гражданские ассамблеи ставят перед собой задачу, достигая конструктивного диалога с властью, добиваться повсеместного внедрения в общественную практику технологий гражданских переговоров, гражданской экспертизы и гражданского контроля. В ассамблеи входят наиболее авторитетные федеральные и региональные гражданские организации. Участником ассамблеи может стать любая гражданская (общественная, некоммерческая, неполитическая) организация. Юридическая фиксация участия в ассамблеи отсутствует. Активисты и члены организаций гражданского общества – участников ассамблей – это люди с разным жизненным опытом, политическими взглядами, стремлениями и интересами. Их сила не в механической консолидации и единогласии, а в свободной и плодотворной консолидации вокруг общих задач. Сами участники консолидирующегося движения обозначают себя как «сила неполитической политики» (на манер восточно- европейских гражданских организаций времен «бархатных революций»). Они предпочитают партийному строительству форму открытой ассамблеи гражданских союзов (на манер польской «Солидарности» или чешской «Хартии-77»). Пермская декларация показывает, что крупные сетевые организации не хотят идти по пути политизации и превращения в партию. Они предпочитают оставаться неполитическими ассоциациями. Открытые коалиции, ассамблеи, которые создаются ad hoc, для решения какой-либо конкретной задачи – это гибкая форма консолидации новых общественных инициатив.

Этот момент внес раскол в среду гражданских организаций по вопросу о необходимости конституирования Общественной палаты. Одни из них утверждают, что предполагаемая общероссийская «Общественная палата» является механизмом противодействия развитию гражданского общества. Другие, напротив, считают, что необходимо использовать шанс на федеральном уровне, чтобы выйти на общенациональный масштаб формирования повестки дня и гражданской экспертизы. Поэтому необходимо внести свой вклад в разработку конкретных форм и

направлений ее деятельности, в рамках которых она могла бы оказаться полезной для развития публичной политики в России.

Таким образом, новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста политической трансформации, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с экспертизой и консалтингом по публичной политике. Отсюда появляется потребность в поддержке и со стороны гражданского общества, и Центров публичной политики, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами. Государственно-административная система по каким-то мотивам продолжает апеллировать к гражданскому обществу и на свой лад выстраивать каналы обратной связи, форматировать поле публичной политики.

Но вопрос о том, в каком направлении будет развиваться дальше формат публичной политики – «корпоративно-бюрократическом» или «гражданско-модернизационном» - все же пока остается открытым. Коридор возможностей сужается, но пока открыт. Это оставляет надежду на возможность повлиять на исход этого судьбоносного выбора.