



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Л. И. Никовская

Публичная политика в современной
России: между корпоративно-
бюрократическим и гражданско-
модернизаторским выбором

Электронный ресурс

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

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

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

Л. И. Никовская

Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором



Становление публичной политики — это необходимое условие становления демократии участия, которая должна прийти на смену электоральной демократии, демократии голосований. Если демократия голосования будет дополнена практикой общественного участия, способной превратить закрытую, келейную, государственную политику в процесс открытый, прозрачный и подотчетный населению — тогда мы будем иметь дело с политикой публичной. И это будет качественно иной уровень развития демократии.

Для современного российского общества очень важен этот структурный сдвиг, так как в прежнее время в политике господствовал всего один игрок — государство. Сегодня же, в демократизирующейся России рядом с основным «игроком» появилось гражданское общество в лице бизнес-структур, ННКО, экспертного сообщества, связанного с наукой, СМИ, институт омбудсмана, институты местного самоуправления. Вопрос о перспективах публичной политики в России поэтому равнозначен вопросу о судьбе демократии, так как сама публичная сфера является важнейшим признаком демократического общества.

Государство утратило свое монопольное положение как единственный инструмент политики, оно оказалось «опутанным» сложной сетью других общественных и политических организаций и институтов, которые сформировались в среде гражданского общества и стали по-новому «простраивать» систему своего взаимодействия с государством. Тип общественного развития, использующего императив

государственного управления, основанного на дилемме «господство-подчинение», все больше дополняется дилеммой «руководство-принятие», основанного на признании все большего веса горизонтальных связей, процессов самоорганизации и самоуправления, раскрепощения гражданской инициативы и конкуренции социальных инноваций. Это потребовало в корне пересмотреть саму философию власти, перейти от доминанты господства и гегемонии в ее назначении к партнерству и диалогу.

Понятие публичной политики, на наш взгляд, в этом категориальном ряду акцентирует исследовательское внимание на характере, процедурах процесса разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня. Таким образом, под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, а также механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества через их представителей. Легко видеть, что понимаемая таким образом публичная политика оказывается тесно связанной с понятием общественного участия в принятии властных решений. Поэтому, исходя из выше сказанного, публичную политику можно определить как «деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием государства, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных социальных, профессиональных групп и слоев, общественных объединений по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа и населения определенных территорий»¹. Таким образом, можно говорить о следующих субъектах в сфере публичной политики: это, с одной стороны, политическая (а в высшем выражении - государственная) власть, со всеми ее юридическими, силовыми и административными институтами, а с другой, структурные элементы, институты гражданского общества как старые (партии, профсоюзы, всевозможные общественные комиссии и комитеты), так и новые (неправительственные, некоммерческие организации - ННКО); институт уполномоченных по правам человека; «мозговые центры» - институты советников, политических консультантов, экспертов; институт общественных наблюдателей на выборах и т.д. и, наконец – выделим особо - *политическую оппозицию и СМИ*, в силу своей природы, сориентированных, прежде всего, на контроль за властными дисфункциями, коррупцией, недобросовестностью.

¹ Михеев В.А. Публичная политика в современной России. – Власть, № 4, 2005, с.45.

Публичная политика, равно как и вся публичная сфера, попали сегодня в полосу сильнейшего воздействия общесоциальной закономерности: трансформационный маятник после революционного "рывка" качнулся в сторону стабилизации и порядка. Это феномен был блестяще описан П. Сорокиным. Историческая фаза спада революции (пусть и иницируемой "сверху"), по мысли П. Сорокина, толкает к восстановлению порядка и равновесия. Нынешнее взаимодействие государства и гражданского общества в России определяется состоянием "послереволюционного спада".

Но кто, какие социально-политические силы субъективируют это состояние, превращая его в тенденцию. Олигархическая бюрократия? Политические группировки, заинтересованные в продолжении либеральных реформ? Националистически ориентированные силы? Гражданские инициативы, заинтересованные в социальной коррекции реформ?

Думается, что "тенденцию зависания" реализуют бюрократические структуры, 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. В этих условиях социально-политические условия формирования публичной политики явно и резко сужаются. Укрепление государства в постъельцинский период привело ко все возрастающему процессу централизации власти. При этом функции государства в России оказались ниже по сравнению с такими деэтактизированными странами, как США и Великобритания, а интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии значительно гипертрофированы. Это не могло не сказаться на сужении «окна возможностей» для полноценного развития демократических институтов и гражданского участия в политике. Таким образом, реальная практика функционирования государства, особенно в условиях трансформации, выявляет противоречие между управленческо-бюрократическим и политико-реформистским аспектами государственного бытия. Или, другими словами, между административной и политической сущностями власти. И хотя тема дисфункциональных сторон бюрократической организации исследуется давно, расхождение между двумя логиками государственной жизни — административной и собственно политической, — коренное с точки зрения возможных процессов трансформации в обществе, выявлено недостаточно.

По данным исследователей социологического Центра РАГС², существующая 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, публичной сферой и становления в нем цивилизованного корпоративизма³.

Публичная политика в России сегодня должна поддержать нормальное воспроизводство гражданственности и здоровой социальности, в том варианте, в котором она начала активно складываться на *региональном уровне*. И наладить процесс достижения консенсуса, т. е. общественного согласия по фиксированным проблемам.

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

Новые игроки политического процесса, как отмечают многие исследователи (А.Зудин, Н.Беляева, Ю.Красин, А.Галкин, А. Сунгуров, В.Якимец и др.⁴), пока допускаются к системе принятия решений на федеральном уровне в «режиме консультаций», который идет при активном контроле государственно-административных структур. Широкое распространение получило в 2006-2007 гг. практика создания общественных Советов при органах исполнительной власти. К началу 2007 г. общественные Советы были созданы при 6 из 16 федеральных

² Опрос проводился в октябре 2002 г., репрезентативная выборка составила 1930 человек. Руководитель проекта – Вл. Бойков.

³ Олег Митрошенков. Граждане не заметили диктатуры закона. – Независимая газета, 11 февраля 2003 г., с. 10

⁴Галкин А.А., Красин Ю.А. Россия: QUO VADIS? М.: ИС РАН, 2003;. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. М., РОО «Кеннан», 2001; Сборник программ и тезисов участников Секции №11 «Публичная политика как инструмент российского выбора» III Всероссийского Конгресса политологов, 28-29 апреля 2003 г.. М.: Центр публичной политики, 2003.

министерств, 7 из 33 федеральных агентств, 8 из 35 федеральных служб. В процессе создания находятся советы при 10 министерствах, 1 агентстве и 6 службах⁵. Законодательство о взаимодействии органов власти и ННКО существует во всех субъектах РФ и насчитывает более 750 нормативных актов. Нормы о публичных или общественных слушаниях включены в различные региональные нормативные акты в 55 субъектах РФ. В настоящее время при активном участии некоммерческого сектора разрабатывается пакет изменений в законодательство Российской Федерации, включающих процедуры общественного (гражданского) контроля, общественной экспертизы и публичных слушаний на федеральном уровне. Вступившие в силу в 2005 и 2006 гг. федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также «Концепция административной реформы в РФ на 2006-2008 гг.» расширила возможности ННКО участвовать в процессе принятия решений органами государственной власти и МСУ. Главным механизмом налаживания взаимодействия стали обязательные по закону диалог власти и представителей гражданского общества. В 2006 г. ННКО стали включаться в такие процедуры, как публичные слушания на уровне субъектов РФ и муниципалитетов по отчетам об исполнении бюджета.

«Новая публичность» востребовала новый тип политической компетентности — профессионализм, умение договариваться «по существу дела», без вмешательства внешних посредников. Часто слабая готовность структур гражданского общества эффективно использовать открывшиеся возможности становится тормозом для полноценного развития публичной политики в России. Другая, не менее важная проблема, информирование представителей ННКО о новых правовых возможностях во взаимодействии с местной и региональной властями. *Таким образом, поворот публичной политики в направлении расширения гражданского участия оказывается 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

⁵ Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в 2006 г., с.29

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. В целом, можно согласиться с общим выводом Общественной Палаты о состоянии взаимодействия власти и гражданских инициатив в публичной сфере, что **«вовлечение представителей гражданского общества в выработку и экспертизу политики всех уровней публичной власти пока не приобрело систематического характера. Принципиально важно в короткие сроки сформировать четкие правовые гарантии такого участия»⁶**.

В такой ситуации требуется постоянный мониторинг и оценка состояния публичной политики, особенно в регионах. Работая в рамках исследовательского проекта *«Мониторинг и оценка публичной политики в регионах»* совместно с д.соц.н., гл. н.с. ИСА РАН В.Н. Якимцом, нам удалось разработать *индекс публичной политики и демократичности общества* и замерить величину этого индекса в ряде регионов России⁷. Сводная картина оценки состояния демократичности региональных сообществ и развитости субъектов публичной политики выглядит следующим образом (см. *Рисунок 1*). Наиболее продвинутыми регионами в реализации принципов публичной политики оказались Пермь, Томск, Новосибирск, что неудивительно, так как эти регионы давно известны своими «пионерскими» наработками в области межсекторного партнерства и поддержания климата полноценного диалога с властью. В самом тяжелом положении региональная публичная политика находится во Владивостоке, где элементы «теневизации» публичной власти и отступления от алфавита гражданско-правовой культуры, как свидетельствуют СМИ, достаточно значительны. В средней зоне расположились такие регионы, как Улан-Удэ, Барнаул, Иркутск. Интегральные индексы оценки состояния публичной политики и демократичности региональных политических систем были рассчитаны как для представителей всех трех секторов взаимодействия — представителей власти (государства), бизнеса и ННКО, так и для регионов в целом. Пилотное исследование показало, что индексы оценки

⁶ Доклад Общественной Палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, с.34

⁷ Были отобраны 8 параметров для оценки открытости и демократичности российского общества и 9 параметров развитости субъектов публичной политики. Разработана анкета, где респонденты (целевые выборки в регионах) оценивали по 10-балльной шкале оба уровня параметров. За 2 года были проведены пилотные опросы в 14 регионах из 5 федеральных округов. Опрошено 340 бизнесмена, 220 представителей ННКО, 310 представителей власти.

публичной политики в регионах достаточно точно «замеряют» конкретное состояние этой сферы для отношений общества и власти, вскрывают проблемные узлы этого взаимодействия и четко показывают динамику развития публичной политики в региональном измерении.

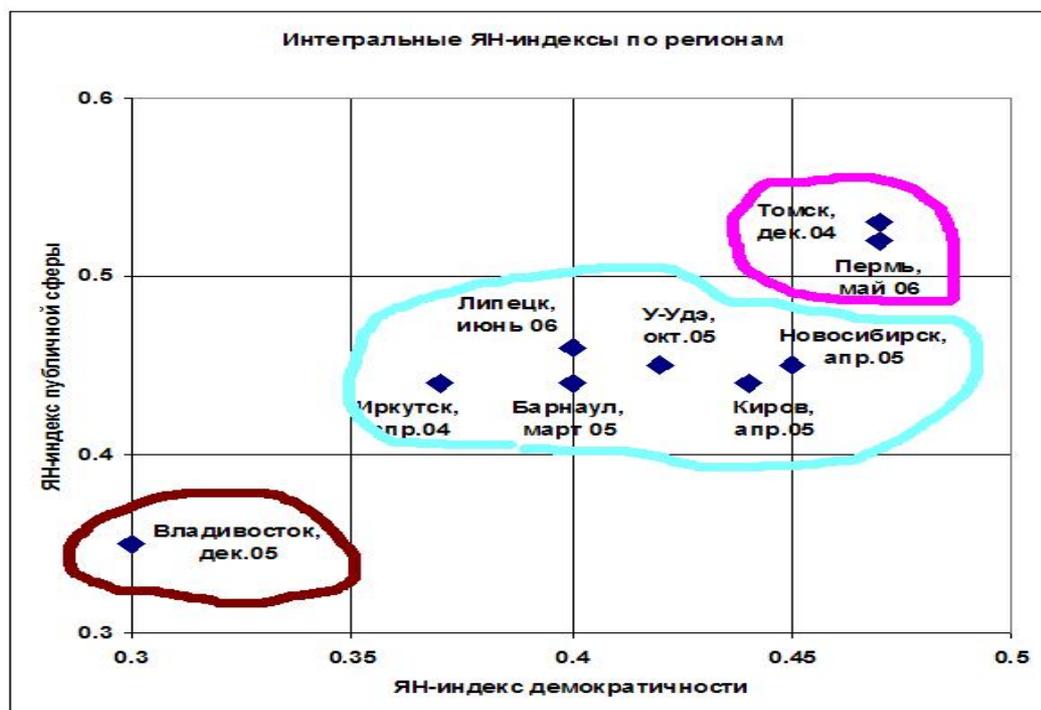


Рис. 1.

Суммируя, можно сказать, что новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста политической трансформации, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с гражданской экспертизой и консалтингом по публичной политике. Противопоставить экспансии административно-бюрократической власти можно только сопротивляющееся гражданское самосознание.

Таким образом, неременным условием движения вперед становится постоянный диалог общества и государства, социума и власти, раскрепощение личности и гражданской самоорганизации общества. России нужен иной тип политического развития, который все в большей степени апеллирует не к директивной мобилизации, но к солидарному партнерству. Только в этом случае мы можем говорить о том, что в нашем обществе формируются условия для **модернизаторской публичной политики**, в которой субъекты обладали бы, как минимум, паритетными правами и солидарной ответственностью. Граждане должны быть не

только убеждены в правильности принимаемых решений, но и быть подключены к поиску и реализации управленческих решений. Таким образом, вопрос о «корпоративно-бюрократическом» или «гражданско-модернизационном» варианте развития публичной политики в современной России остается открытым!