

# ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА

---

---

## ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ИНСТИТУТОВ И СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ РОССИИ (по результатам эмпирического исследования)<sup>1</sup>

Л.И. Никовская, В.Н. Якимец  
(Россия, Москва)

**Аннотация.** В условиях кризиса особенно важным становится эффективное использование инструментов обратной связи, позволяющих власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов и производить коррекцию управленческих решений, а населению, доверяя дееспособности института представительства интересов, добиваясь роста эффективности работы исполнительных органов власти и расширения возможности влияния на процессы принятия управленческих решений, проявлять гражданскую инициативу и братья за разрешение социально значимых проблем. Все эти вопросы составляют суть феномена публичной политики.

**Annotation.** Under conditions of a crisis effective utilisation of tools of the feedback is especially important allowing the power to catch the tendency of development of public processes and to make correction of administrative decisions in due time, and to the population, trusting capacity of institute of representation of interests and achieving growth of an overall performance of executive powers and expansion of possibility of influence on processes of acceptance of administrative decisions to show the civil initiative and to undertake the permission of socially significant problems. All these questions make an essence of a phenomenon of a public policy.

**Ключевые слова:** публичная политика, субъекты и институты публичной политики, межсекторное социальное партнерство, власть, гражданское общество, модернизация, инновационный тип развития.

**Key words:** public policy, institutes and subjects of public policy, intersectoral social partnership, power, civil society, modernization, innovative way of development.

Понятие публичной политики акцентирует исследовательское внимание на характере, процедурах процесса разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня. В целом под *публичной политикой* можно понимать программы и приоритеты органов власти, а также механизмы, институты и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества через их представителей. Понимаемая таким образом публичная политика тесно связана с понятием общественного участия в принятии социально значимых решений. Однако сформировавшаяся система «управляемой демократии» привела к разрывам обратных связей, к экспансии бюрократического начала в «большую политику», задевающую интересы больших социальных групп. Сложившийся режим «вертикализации» власти показал, что бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, но и способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. Ряд фактов показывает, что технология «управляемой демократии», особенно время кризиса, исчерпала свои возможности в силу того, что она оказалась неэффективной в условиях перехода общества к решению задач глубокой системной модернизации.

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ № 09-03-00001а

В своих программных статьях Президент РФ Д. Медведев четко формулирует стратегические задачи по модернизации политической системы современного российского общества. Это предполагает развитие демократии и повышение качества представительства в органах власти, рост числа участников политического процесса и развитие политической конкуренции, усиление роли и влияния различных социальных групп (как можно большего числа граждан) в политической жизни страны, расширение их прямого участия в формировании органов власти и в контроле над деятельностью органов власти. Думается, что именно институт публичной политики выступает тем социально-политическим образованием, развитие и усиление которого позволит провести заявленную модернизацию на принципах демократии.

Публичная политика во всем многообразии своего проявления представляет собой широкий круг процессов и явлений. 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, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового – публичного – государственного менеджмента, исключая жесткие вертикальные формы господства-подчинения (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX в.). Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений. В-третьих, разработка с общественным участием различного рода программ для решения возникающих в обществе проблем, а также социальные технологии их реализации. В-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме. В целом, задачи расширения рамок и качества социально-политического представительства интересов полноценно могут осуществляться и функционировать 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 власти имущих.

Иными словами, чем меньше развиты институты и субъекты публичной политики (далее – ПП), тем больше степень социальной напряженности и конфликтности в регионе, недовольства состоянием государственного и муниципального управления, тем хуже показатели социального взаимодействия с основными активными группами региона и, соответственно, использования их потенциала для решения социально значимых проблем регионального сообщества в условиях кризиса. При конструктивном выстраивании ПП граждане не только «сверху» воспринимают правильность выработываемых стратегий, но и подключены к поиску и реализации административных решений и имеют институциональные каналы для *взаимного* интенсивного обмена информацией, снятия напряжения и урегулирования конфликтных ситуаций.

Как никогда сегодня важна функция ПП: налаживание диалога между социально значимыми субъектами общественно-политического процесса – властью, бизнесом, гражданскими организациями и самим населением, которое очень чувствительно реагирует на стремительное снижение общественного благосостояния. Расширение поля ПП может стать механизмом достижения консенсуса, т.е. общественного согласия, среди различных активных групп общества и власти по формированию и принятию той повестки дня, которая будет способствовать выходу общества из кризиса.

В России политологические исследования, более или менее охватывающие сферу ПП, концентрируются преимущественно либо на общей теории политики, либо на политических технологиях, востребованных электоральной практикой. Редко встречаются исследования, посвященные методам формирования и механизмам реализа-

ции ПП, учету интересов различных групп населения и т.п. Фактически не представлены работы, в которых изучается весь цикл – формирование, реализация, оценка и коррекция ПП. Предпринятые нами исследования [4] привели к созданию и пилотной апробации инструментария для оценки состояния публичной политики – **ЯН-Индекса** [3, с. 107–121; 6], который структурно состоит из двух взаимодополняющих частных индексов: для оценки степени развитости субъектов публичной сферы и для оценки институтов и механизмов ПП. Накопленные данные применения ЯН-индекса в 16 регионах из 5 федеральных округов РФ [2] позволили сделать вывод о его работоспособности [5].

В предпринятом более системном и глубоком исследовании<sup>1</sup> состояния ПП в 2009 г. на базе трех регионов России – Краснодарского края, Курской и Иркутской областях – мы попытались посмотреть, насколько активно используется потенциал публичной политики при решении задач антикризисного управления, снижения уровня социальной напряженности по выявленным проблемам, насколько разнятся особенности публичной политики и ее основные акторы в регионе-доноре, которым является Краснодарский край, и регионе-реципиенте, которым является Курская область. При условии ограниченности средств выбор Иркутской области был обусловлен тем фактом, что в 1990-е гг. она была лидером по разработке и продвижению инструментов и механизмов межсекторного социального партнерства, по поиску новых технологий более эффективного взаимодействия власти и гражданского общества. На основе методологии построения ЯН-Индекса в указанных регионах были выполнены соответствующие замеры. Полученные количественные оценки позволили 1) провести качественный анализ сопоставления позиций разных групп опрошенных в одном регионе; 2) сравнить оценки каждой из групп в трех разных регионах; 3) провести рейтингование регионов по степени развитости субъектов институтов и механизмов публичной политики.

Уникальность исследования состояла в том, что полученные количественные показатели ЯН-Индекса были сопоставлены с качественными интерпретациями, которые давали представители основных акторов взаимодействия в поле ПП в регионе – представители государственной и муниципальной власти, бизнесмены, сотрудники бизнес-ассоциаций и НКО-сектора, оценивая адекватность и точность полученных количественных результатов. Охарактеризуем кратко состояние ПП в трех регионах.

Оценка состояния публичной политики в Краснодарском крае (рис. 1) характеризуется существенным отрывом оценок представителей государственной и муниципальной власти от оценок двух других активных акторов публичного пространства. Это говорит о том, что оценки госслужбы в целом оказались более субъективными в том смысле, что их видение характера и уровня развития ПП, ее институтов и механизмов, отличающееся определенным оптимизмом, не учитывает фактически «проваливающиеся» оценки этого явления представителями бизнеса и НКО-сектора, особенно последнего. По сути, власть либо отрывается от земли в своих представлениях о реальном состоянии публичной сферы и ее основных акторах, либо сознательно выстраивает «потемкинские деревни». Показательны в этом отношении оказались качественные интерпретации результатов исследования экспертами от трех целевых групп – НКО, бизнеса и государственной и муниципальной власти, принимавших участие в фокус-группах и глубинных интервью. Представители НКО-сектора подтвердили, что органы региональной и местной власти не создают достаточных условий для развития общественной инициативы в рамках объединений. *«Роль общественных организаций в современной России не просто очень слабая в силу неразвитости институтов гражданского общества, она скорее номинальная, так как местная власть не восприни-*

<sup>1</sup> Исследование включало опрос представителей НКО-сектора, бизнеса и государственной и муниципальной власти по оценке состояния институтов и развитости субъектов публичной политики в 3 регионах РФ на основе малых целевых выборок. Всего было опрошено 167 представителей бизнеса, 195 государственных и муниципальных служащих, 158 представителей НКО. Затем полученные результаты получили проверку с использованием качественных методов на основе проведенных фокус-групп и глубинных интервью.

мают их как своего партнера» (эксперт, целевая группа НКО). «НКО края в последние годы занимают в крае маргинальное положение. Они не являются партнером ни для местной, ни для региональной власти» (эксперт, целевая группа НКО). «Три года назад при главе администрации и в муниципальных образованиях края были созданы Общественные палаты. Однако за три года они ни разу не собирались. Закон не работает. И губернатор края, и главы муниципальных образований не выполняют собственные законы» (эксперт, целевая группа НКО). «Да, финансирование общественных организаций осуществляется. Да, разрабатываются целевые программы. Но куда уходят эти деньги? Только на проведение праздников, чествование ветеранов, культурные мероприятия. И все. По сути, финансируются только ветеранские организации и организации инвалидов, деятельность которых не может повредить политической воле губернатора» (эксперт, целевая группа НКО).

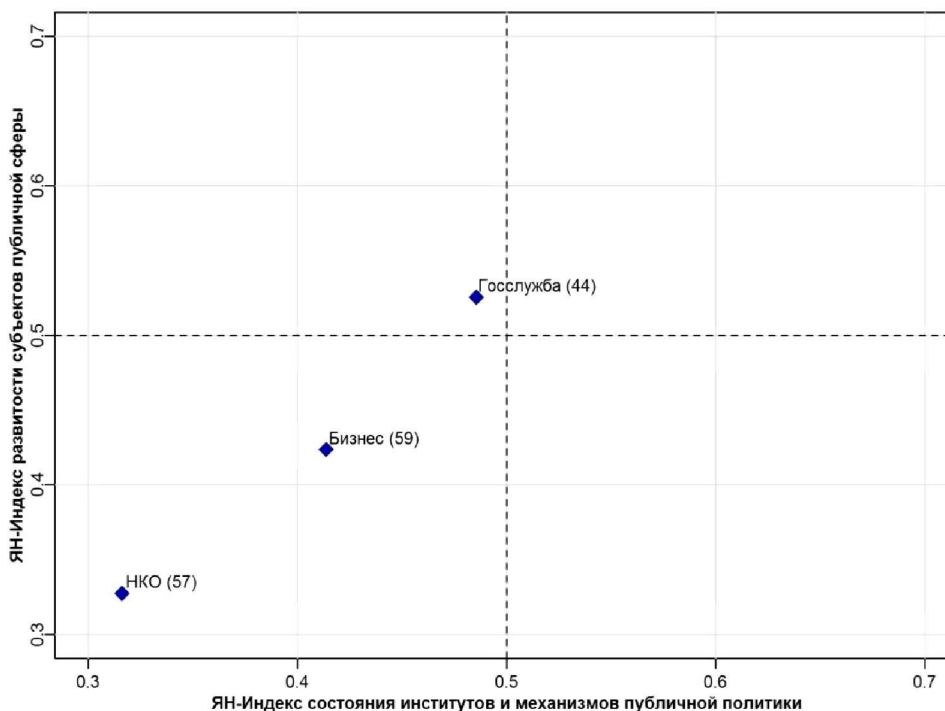


Рис. 1. Сводный ЯН-Индекс публичной политики (г. Краснодар, 2009)

В оценках экспертов мы наблюдаем определенную дихотомию. Представители групп НКО, бизнеса в большей степени связывают проблемы своего участия в принятии социально значимых решений, формировании региональной политики с отсутствием необходимых условий для их развития на региональном и местном уровнях. Представители группы органов региональной власти и МСУ, напротив, склонны полагать, что все необходимые условия для этого создаются. Проблема заключается в самом населении, которое не воспринимает себя в качестве активного субъекта ПП, демонстрируя полную индифферентность происходящим на региональном и локальном уровнях процессам. Активно просматривается в результатах интерпретаций целевыми группами от НКО-сектора и бизнеса феномен «субъективизации» оценок представителей государственной и муниципальной власти, когда они должное преждевременно принимают за сущее, отрываясь от реального и объективного восприятия состояния ПП в регионе (рис. 2).

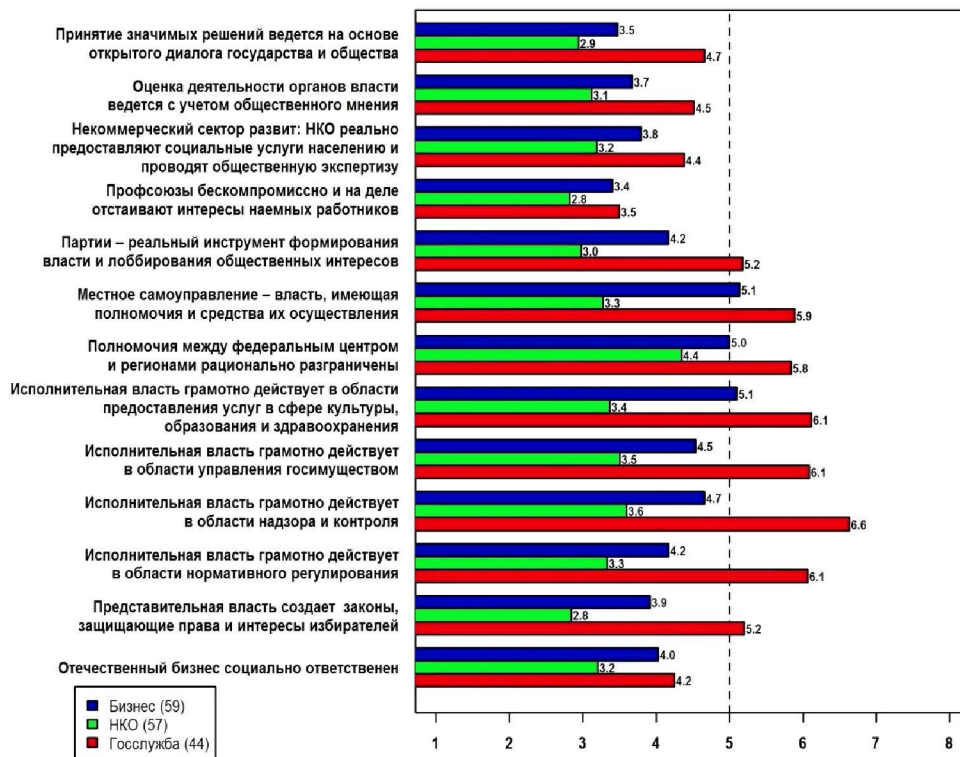


Рис. 2. Оценка развитости публичной сферы (г. Краснодар, 2009)

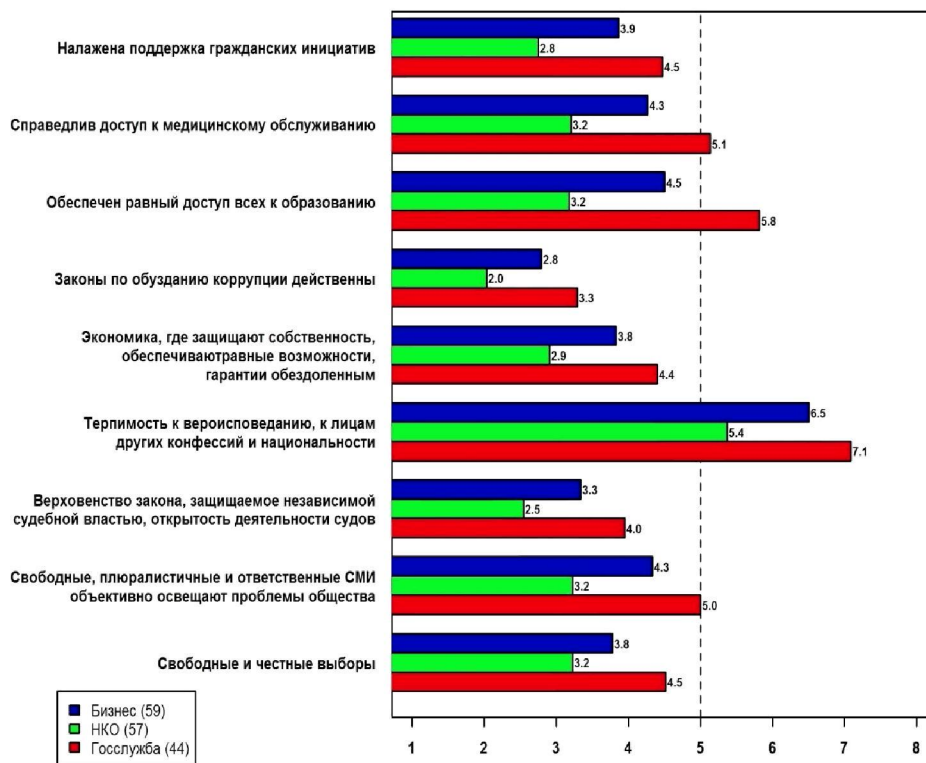


Рис. 3. Оценка состояния институтов и механизмов публичной политики (г. Краснодар, 2009)

Эксперты целевых групп НКО и бизнеса фиксировали проблему отсутствия у региональной и местной властной элиты установки на взаимодействие с населением, на создание институтов (каналов, площадок, процедур, устойчивых практик), направленных на организацию общественного диалога. Как показывает практика, значительная часть муниципальных и региональных служащих не понимает особенности работы с различными категориями населения в принципиально новых условиях, не могут и не хотят относиться к населению как к равноценным партнерам. Здесь экспертное сообщество, в частности, представители группы НКО и бизнеса, единодушно отмечают, что *«внутренняя организация деятельности органов местного самоуправления и администрации края оставляют желать лучшего»* (эксперты, целевая группа НКО и бизнеса). Очень показательны разрывы в оценках целевых групп по конкретным показателям оценки состояния институтов и механизмов ПП. Если посмотреть внимательно на рис. 3, то видно, что все группы одинаково негативно оценили только один пункт – недейственность законов по обузданию коррупции, а в остальном оценки власти оказались существенно выше.

Участники фокус-групп от НКО-сектора и бизнеса почти единодушно указали на существенную проблему дисфункциональных моментов в деятельности местных и региональных управленческих структур, что в значительной степени ощущается населением.

Речь идет о теневизации, клановости, коррупции, которые особенно ярко проявляются на местном уровне. *«В административных структурах низового уровня без так называемого "блата" никуда. Вся деятельность местных управленческих структур построена на этих неформальных отношениях обмена ресурсами, коррупции»* (эксперт, целевая группа НКО). *«В крае нет полноценной политической и гражданской среды. А что это предполагает? Свободные и честные выборы, конкурентную партийно-политическую систему, необходимость деятельности оппозиции»* (эксперт, целевая группа бизнеса).

В целом состояние публичной политики в регионе-доноре характеризуется существенными разрывами. В Краснодарском крае, согласно последним данным, достаточно неплохо развиты институты гражданского общества, край является лидером по количеству созданных ТОСов, занимает третье место по рейтингу продвижения механизмов межсекторного партнерства. Однако все активные игроки гражданского общества, прежде всего малый и средний бизнес, НКО-сектор, демонстрируют значительную степень недовольства реальными условиями и возможностями для развития своей гражданской и деловой инициативы, что существенно влияет на уровень и масштабы социального напряжения и недоверия по отношению к власти.

Оценка состояния ПП в регионе-реципиенте, каким является Курская область, как ни странно, оказалась лучше (рис. 4). Видимо, учитывая свои незначительные материальные и финансовые ресурсы (Курская область занимает примерно 9-е место по уровню ВВП среди 18 субъектов ЦФО РФ), власть региона делает все возможное, чтобы активизировать и реально использовать потенциал деловой и гражданской инициативы, снизить уровень и масштабы социального напряжения, выстроить такие каналы социально-политической коммуникации, которые в непростые кризисные времена позволят повысить уровень доверия власти и привлекательности области.

Представители НКО-сообщества и бизнеса демонстрируют позитивный настрой в плане своей реализации в публичном пространстве: *«В регионе существует довольно значительное число общественных организаций, достаточно громко заявляют о себе представители региональных партийных отделений. Средства массовой информации постоянно поднимают вопросы, касающиеся реакции населения на те или иные нормативные акты, принятые в регионе, или проблемы, связанные с просчетами осуществления региональной административной политики. Работает интернет-канал обратной связи с населением администрации г. Курска. Довольно успешно действует Общественная палата Курской области, а в текущем году ее представитель стал членом Общественной палаты Российской Федерации. Постоянно проводятся "круглые столы" по актуальным проблемам развития региона, в которых задействованы представители научной общественности, бизнесмены и управленцы. Представители общественности постоянно принимают участие в слушаниях по принятию планов развития региона и его центра»* (эксперт, группа НКО).

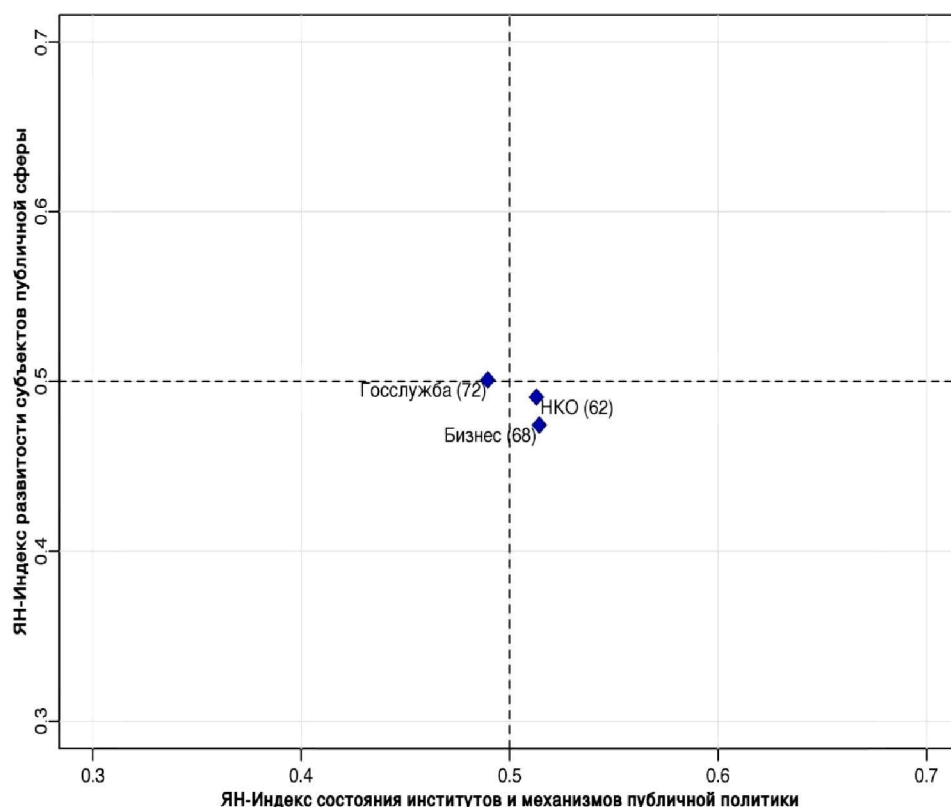


Рис. 4. Сводный ЯН-Индекс ПП (Курская область, 2009)

Можно говорить о положительных оценках деловых и гражданских кругов в отношении характера взаимодействия с властью в регионе: «В Курской области в целом создаются благоприятные условия для осуществления конструктивного взаимодействия власти, НКО и бизнеса. Специальное подразделение администрации области постоянно поддерживает контакты с общественными организациями. С 2006 г. существует Общественная палата Курской области. На сайте администрации города обозначены ведущие общественные организации г. Курска. Второй год подряд администрация области проводит конкурс грантов на поддержку социально значимых проектов, осуществляемых общественными организациями, в том числе и на проведение полевых социологических исследований. Администрация активно сотрудничает с РГНФ, поддерживая региональных ученых. Значимую поддержку получают общественные организации, отстаивающие права социально незащищенных граждан (ветеранов, инвалидов и др.), последовательно осуществляется молодежная политика, постоянный контакт проявляется с представителями организаций предпринимателей и т.д. На организации не оказывается никакого силового давления» (эксперт, группа НКО). Из рис. 5 видно, что налицо согласие между тремя секторами общества: «После губернатора А.В. Руцкого область развивается без потрясений, без скандалов, без серьезных провалов, развивается, но медленно-медленно. Управленцы исходят из принципа «как бы чего не вышло...» (эксперт, группа бизнеса).

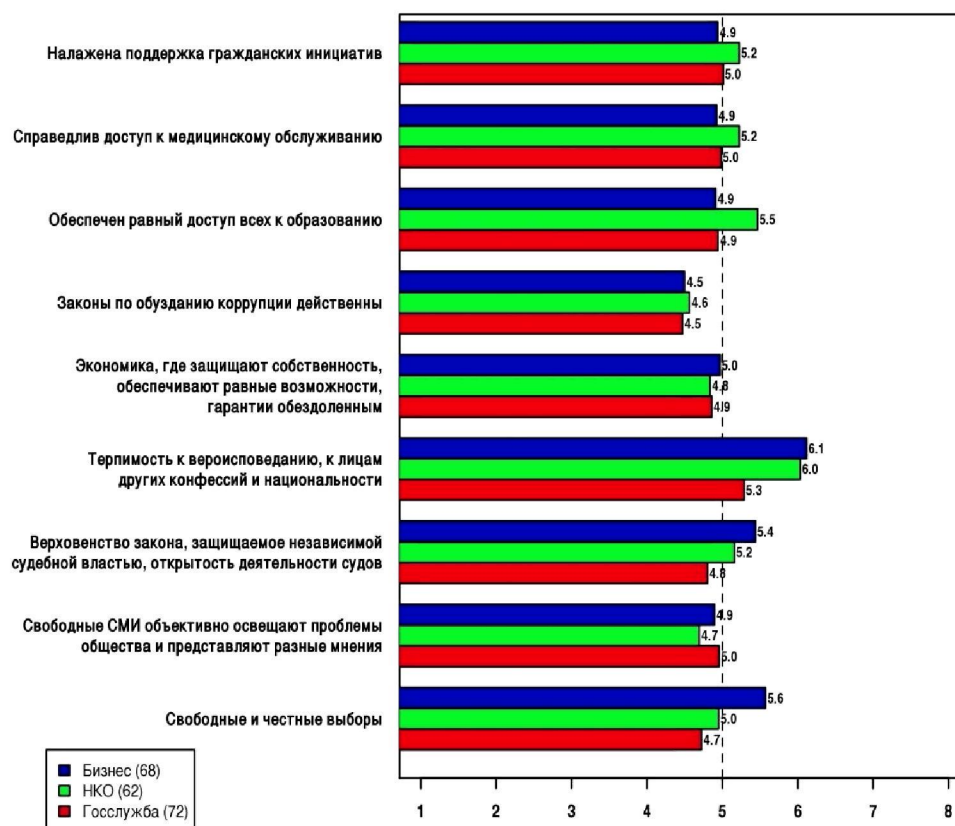


Рис. 5. Оценка состояния институтов и механизмов ПП (Курская обл., 2009)

Представители власти осознают характер основных проблем своей области, связанных с ограниченностью ресурсов, и стараются сделать все, чтобы, с одной стороны, не допустить провалов в социальной и экономической политике, роста социальной напряженности, не потерять управляемость регионом, а с другой – весьма тонко и аккуратно формируют инфраструктуру публичной политики, стараясь максимально использовать его конструктивный потенциал: «В регионе довольно высок рейтинг губернатора, вместе с тем очень низок рейтинг региональных представительств партий. Значительное число проблем, касающихся сферы ЖКХ, занятости, уровня заработной платы, невысокие темпы их решения не способствуют повышению доверия граждан региона. О солидарности регионального сообщества говорить можно лишь с большим количеством оговорок, хотя люди довольно хорошо знают друг друга на разных уровнях организации местного сообщества. Протестный потенциал в регионе довольно высокий, но носит латентный характер. Но социального напряжения в области как такового люди не испытывают. Полагаю, отчасти проблема состоит в том, что многие проблемы не решаемы на уровне нашего региона, являющегося дотационным, и это многие понимают. И те, кто является социально активным, зачастую этот регион покидают. О высокой степени монополизации публичного пространства говорить не приходится. Монополизма режима не проявляется, климат заинтересованности не очень благоприятный, но не самый плохой, нормативно-правовая база постепенно формируется. Институты есть. Ресурсов крайне мало. Поддерживаемых идей немного. Информационное сообщество в режиме "онлайн" фактически отсутствует, компетентность представителей гражданского общества невысока; бюрократизма системы госуправления в регионе хватает, но о полной закрытости системы власти говорить не приходится, однако каналы



внешней коммуникации развиты недостаточно. Навыков и технологий взаимодействия явно не хватает, но над этим сейчас ведется работа» (глубинное интервью с экспертом, НКО-группа).

Качественные интерпретации экспертов подтверждают количественные оценки состояния институтов и механизмов публичной политики в Курской области (рис. 5). Мы видим, «ровенькие» оценки все трех активных групп взаимодействия, что говорит о сбалансированном в среднем характере проявления публичной политики в области. Власть не отрывается в своих ожиданиях и притязаниях от основных носителей деловой и гражданской инициативы, а представители последней в общем чувствуют климат заинтересованности и поддержки: ссориться никто не хочет, все силы стремятся к определенному балансу. И эта региональная солидарность ярче всего проявляется в сравнении с соседним, более богатым регионом ЦФО – Белгородской областью: «В нашем регионе граждане проявляют свои позиции гораздо свободней, чем в ближнем регионе. Строгая вертикаль власти в регионе так не ощутима, как в соседней области. Полагаю, что наши граждане более "самодостаточны". Что касается активистов-общественников, то они зачастую ориентируются на поддержку не обязательно региональной власти, но и на поддержку извне (Москвы, других субъектов РФ)» (глубинное интервью с экспертом НКО).

Самым неожиданным результатом для нас стало существенное понижение оценок (по сравнению с началом века) состояния публичной политики в регионе, который выступал «пионером» по продвижению гражданских инициатив и механизмов публичной политики, – в Иркутске (рис. 6). Оценки состояния публичной политики оказались консолидированно низкими у всех трех субъектов регионального сообщества и опустились в нижний – неблагоприятный – квадрант в двухмерном пространстве визуализации оценок состояния ПП, а несколько лет назад они были в верхнем – благоприятном – квадранте. Что же так отбросило регион?

«Сворачиваются партнерские отношения – ликвидирована деятельность Губернского собрания общественности, власть выдавливая НКО-сектор на обочину публичной политики, назначает те организации, с которыми начинает работать... Очень сильно развита вертикаль власти, она закрыта и не заинтересована в партнерстве... НКО перестали доверять власти, но еще очень сильно верят в свой потенциал» (глубинное интервью, эксперт НКО-сообщества). Бизнес объясняет свои низкие оценки трудностями кризисного времени, отсутствием реальной помощи со стороны государственной власти и, соответственно, низким доверием: «Власть давит и устрашает, а бизнес в ответ не подчиняется законам, уходит от непомерных налогов. Власть пора прекратить нам мешать, не давить, на практике демонстрировать, что малый и средний бизнес – движущая сила экономики и выхода из кризиса. Если реально нас поддержать, мы создадим рабочие места, снизим тем самым безработицу и поднимем благосостояние людей... Надо просто наладить диалог! Но ведь нет заинтересованности со стороны власти!» (глубинное интервью, эксперт бизнес-группы). Представители власти объясняли положение дел проблемами сохранения управляемости в регионе, неразвитостью правовой базы межсекторного партнерства, отмечали фактор частой сменяемости губернаторов за последние годы.

Можно сказать, что проведенное исследование в целом продемонстрировало ряд закономерностей в развитии процессов ПП: там, где регионы получают существенную «подпитку» со стороны федерального Центра (как в случае с Краснодарским краем, который активно реализует ФЦП «Сочи – 2014») или крупного бизнеса, штабы которых располагаются в Москве, они в большей степени начинают ориентироваться на интересы более верхних и высоких этажей политико-государственной системы, часто превращая управление регионом в аналог иерархично выстроенной модели крупной корпорации. И наоборот, чем более дотационен и, соответственно, социально уязвим регион, тем более взвешенно и партнерски он стремится выстраивать отношения с основными акторами публичного пространства, апеллируя к его деловой и гражданской активности. Но даже в последнем случае представители граждан-

ского общества не заблуждаются на счет больших возможностей в проявлении своей инициативы: «Публичная политика в Курской области стоит у своих истоков... чрезмерная активность довольно аккуратно пресекается. Пример: в 2009 г. ушел в отставку руководитель Общественной палаты области, на его место администрацией был рекомендован руководитель сельскохозяйственной организации Курчатовского района. Фамилии ярких активных курян поддержки не получили. В результате максимально лояльная к власти Общественная палата, ее роль значительно снизилась. А в документах, публикациях все выглядит очень достойно» (глубинное интервью с экспертом НКО).

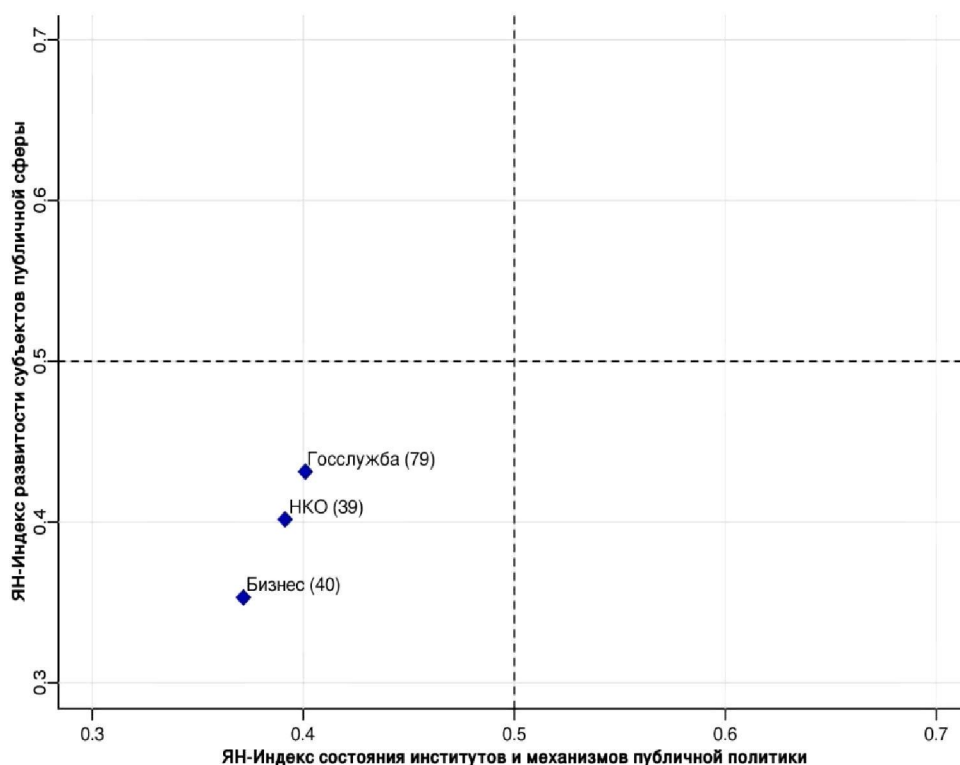


Рис. 6. Сводный ЯН-Индекс ПП (Иркутская обл., 2009)

Практически представители бизнеса и НКО всех трех регионов единодушно указывали на те факторы и дисфункциональные явления, которые существенно препятствуют раскрытию потенциала более эффективного взаимодействия в поле ПП: коррупция, отсутствие политической конкуренции, честных и свободных выборов, доверия и реального партнерства во взаимоотношениях.

В отношении субъектных характеристик публичной политики практически все три группы указали на слабость и неэффективность деятельности профсоюзов. В условиях острого кризиса профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в большинстве случаев недееспособны, а альтернативные – крайне малочисленны и в силу этого слабы. Наемные работники перед угрозой увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствуют себя экономически и политически незащищенными, а предприниматели и, шире, работодатели верят в свою безнаказанность и монополизм. Профсоюзов как будто нет! Как никогда сегодня нужны действенные профсоюзы, которые возьмут на себя заботу о соблюдении законных прав и интересов наемных работников и проявят способность организовывать в случае необходимости коллективные действия и солидарность при защите прав простых людей труда. Как показывают наши исследования, практически все активные группы региональных сообществ в той или иной мере отказывают профсоюзам в праве считаться самостоятельной силой, способной отстаи-

вать и выражать интересы наемных работников. К сожалению, самостоятельность профсоюзов в общественном сознании россиян ставится под большое сомнение. Результаты многих исследований показывают, что большинство россиян воспринимают большую часть профсоюзных организаций как *зависимую* структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как имитирующие оппозиционность. Даже когда профсоюзы громко заявляют о своем несогласии с правительством, они все равно выглядят в глазах населения «приводными ремнями», которые начинают действовать только, если это нужно правящим группам.

Низким качеством субъектности, согласно оценкам всех трех групп, характеризуется местное самоуправление. И за этим фактом стоят серьезные политические процессы: в ходе длительного реформирования демократический потенциал институтов МСУ постепенно выхолащивался. В значительной мере муниципальная реформа, как и вся российская политика в сфере местного самоуправления, отражает общеполитические тенденции в стране. После того как выборы в России перестали быть конкурентными, было бы наивным ожидать расцвета автономного и демократического местного самоуправления. Более того, муниципальная политика оказалась заложником «управляемой демократии». Каждый шаг на пути к концентрации власти провоцировал дальнейшие «наезды» на местное самоуправление. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников, в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами. Так или иначе, на сегодняшний день не существует почти никаких гарантий против полной ликвидации местного самоуправления или его низведения до политически и экономически ничтожного уровня.

Можно сказать, что сложившийся моноцентричный режим привел к снижению роли публичной сферы и политики в современном политическом процессе. Голосование парламентского большинства в Государственной думе демонстрирует полную солидарность с президентскими и правительственными решениями. Та же политическая линия прослеживается и в деятельности Совета Федерации РФ. Изменение статуса элиты бизнеса и региональных лидеров привели к схожим результатам в их взаимоотношениях с Правительством и Президентом РФ. Как показали исследования, продолжает сохраняться система принятия политических решений на федеральном уровне в «режиме консультаций» и «приводных ремней» при активном контроле государственно-административных структур. Но подобная практика конструирования ИП порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих прерогатив. Участие внешних сил воспринимается как покушение на суверенную территорию исполнительной власти. Существующая система принятия решений демонстрирует устойчивую склонность превращать режим «консультаций» в декорацию традиционно бюрократической политики. Поэтому режим «консультаций» работает в той мере, в какой высшая политико-государственная власть заинтересована оказывать политическое давление на участников, принуждая их к лояльности и сотрудничеству. 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-элитаристского корпоративизма.

Между тем новые вызовы общественного развития, вызванные задачами перехода к системной модернизации, нацеливающей на формирование национальной инновационной системы, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с экспертизой и консалтингом по ИП, поскольку только последняя позволяет свежей крови социальных инноваций взломать стагнирующий механизм управляемой демократии. Отсюда появляется потребность в поддержке со стороны гражданского об-

щества, центров ИП, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами. В этом, видимо, кроется глубинный настрой государства поддерживать тот формат взаимодействия с гражданскими структурами, который в последнее время оформился в виде общественных обсуждений программных статей и обращений Президента РФ (пример публичной дискуссии вокруг его статьи «Россия, вперед», подготовки последнего Послания Федеральному собранию РФ). Иными словами, тот вариант стабильности и порядка, который в начале нынешнего десятилетия отвел Россию от края пропасти и минимизировал угрозы безопасности государства и общества, сегодня показал невысокий запас прочности и, особенно, развития. При президентстве В. Путина так и не была решена проблема российской бюрократии и ее экспансии в большую политику. Именно поэтому политическая и экономическая стабилизация как безусловные и очевидные достижения путинской политики, сняв остроту проблемы безвластия и анархии, вернули мощь и уверенность бюрократическому классу в России, который в развивающейся кризисной ситуации оказывается все более неэффективным, поскольку контролируемая «сверху» бюрократия не могла быть иной, кроме как традиционной, служащей не делу и закону, а лицам, преследующим свои собственные интересы. Сформировавшаяся «партия порядка» лишила себя «защиты от дурака» – политическая жизнь перестала своевременно получать подпитку «снизу». Роль оппозиции была заранее сведена к нулю. Как следствие, стала плохо выполняться функция представительства интересов. Узкий политический класс замкнулся сам на себе и «закапсулировался». Поэтому симптомы кризисного развития не привели к росту голоса конструктивной политической оппозиции и политической публичной дискуссии. Нарастающее социально-политическое напряжение не канализировалось. И в кризисные и штормовые 1990-е гг. ситуацию вытянул стихийно формирующийся, вопреки всем обстоятельствам, малый бизнес (люди шли «в челноки», создавали малые предприятия и пр.) и некоммерческий сектор, который решал проблемы самозанятости и микрокредитования (хотя коррупция и криминалитет их «прижимали»). Сегодня малое предпринимательство и НКО-сектор фактически блокированы под административным прессом и уже системной коррупцией, поскольку проблема последней – это не «порча» государственного механизма, это уже сам механизм.

Но сейчас проблема еще глубже – без расширения качества и системности ИП невозможно вести речь о переходе к модернизации, а тем более – к инновационному типу развития российского общества. Мировой опыт показал, что развитие инноваций и национальной инновационной системы требуют «диверсификации» вертикали управления в сторону расширения действия принципов конкурентности, плюрализма, открытости, диалога, т.е. тех принципов, на которых основывает свою деятельность гражданское общество. Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации во имя внедрения и стимулирования инноваций – один из важнейших критериев постиндустриальной цивилизации, важнейший ресурс преодоления технологической отсталости.

Связующим фактором между системной модернизацией и инновационным типом развития и состоянием гражданского общества является социальный капитал. По мнению специалистов, экономический капитал находится на банковских счетах, человеческий капитал – в головах людей, *социальный капитал* присущ структуре человеческих отношений. Он включает в себя горизонтальные связи между людьми, социальные сети и соответствующие нормы, которые воздействуют на продуктивность и благосостояние различных сегментов сообщества. Исследования ученых [1, с. 16–17] показали на существенную связь социального капитала с существованием гражданского общества. Исследуя взаимозависимость культуры и экономического благосостояния различных сообществ, он пришел к выводу, что материальное благосостояние не является причиной развития социального капитала, но, наоборот, экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность. Ведь распространенность многообразных локальных сетей и высокая степень доверия внутри них способствуют быстрому и эффективному принятию коллективных решений и стимулируют активные совместные действия. Социальный капитал «есть определен-

ный потенциал общества или его части, возникающий как результат доверия между его членами» (Ф. Фукуяма), т.е. этот вид капитала представляет собой форму материализованного доверия. Сеть между родственными по интересам группами в обществе, между административными структурами и лидерами бизнеса, между бизнесом и профсоюзами является необходимой социальной платформой для создания правил, а также процедур контроля над их выполнением. Взлет японской экономики и других «азиатских тигров» не в последнюю очередь связан с традиционно высоким доверием граждан друг к другу и к институтам власти. Дефицит доверия часто восполняется жесткими вертикалями и жестким планированием, которые в условиях кризиса существенно сокращают потенциал социального капитала. Что касается России, то страна сегодня живет в условиях *тотального кризиса доверия*. Согласно данным ВЦИОМ, 40 % российских граждан не доверяет никому. По данным ФОМа, 72 % населения не доверяют органам прокуратуры и судов, 70 % избирателей не верят, что депутаты Государственной думы защищают и отстаивают их права. Около 80 % не доверяют институту выборов. Представленные данные свидетельствуют о полном разрыве обратных связей с обществом, нарастании высокой степени отчуждения общества от власти и превращения последней в самодостаточную, закрытую систему, управленческая деятельность которой давно лишилась критерия эффективности.

Как показывает мировой опыт инновационно развитых стран, прежде всего – Финляндии, национальная модель производства и использования новых знаний которой признана одной из наиболее эффективных в мире. Без сильного гражданского общества, высокого уровня развития доверия среди членов общества, без открытости, конкурентности и диалога невозможно перейти к более высокой ступени развития. Если страна окажется неспособной создать сильные, влиятельные институты гражданского общества, она, скорее всего, не станет постиндустриальным обществом, поскольку одно без другого в мире не наблюдается.

В принципе речь надо вести о создании условий для социальной инновации, то есть тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО и такой важнейший институт, как независимые и квалифицированные средства массовой информации. Множественность политических лидеров и институтов гражданского общества – страховка от опасностей авторитаризма и тоталитаризма, преследующих, как тень, едва ли не любую демократию и всегда возникающих перед глазами в периоды преодоления кризиса либо затяжных трудностей. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия на реальную власть, на процесс принятия социально-значимых решений, а значит, и разделения ответственности за свое будущее между обществом и властью. Большая гибкость и социальная эластичность создаваемой системы делает общественную среду менее напряженной, вовремя разряжает скопившуюся деструктивную энергию, канализирует недовольство, а самое главное, дает пробиться новым росткам и трендам.

Серьезный кризис дает шанс новому или ранее маргинальному. Устойчивый выход из него возможен только усилиями тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и переход от спада к оживлению. Придавая системные свойства ПП, мы будем способствовать формированию благоприятных условий для посткризисной модернизации. Попытка жестко защитить механизмы вчерашнего роста способна лишь усугубить проблемы, поскольку предпосылки для такого роста уже исчерпаны.

**Библиографический список**

1. **Никовская Л. И.** Особенности публичной политики в России / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Журнал политической философии и социологии политики «Полития» – № 1. – С. 30–51.
2. **Никовская Л. И.** Публичная политика в России: состояние, проблемы и альтернативы развития / Л. И. Никовская, В.Н. Якимец // Публичная политика в современной России: субъекты и институты. – М. : ГУ ВШУ, 2006. – С. 27–41.
3. **Якимец В. Н.** Индекс для оценки и мониторинга публичной политики / В. Н. Якимец. – Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. – М. : РАПН, РОССГЭН, 2008. – С. 107–121.
4. **Патнэм Р.** Процветающие комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь / Р. Патнэм // МЭиМО. – 1995. – № 4.
5. **Якимец В. Н.** Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России / В. Н. Якимец // Труды ИСА РАН. – 2006. – Т. 25. – С. 138–146.
6. **Nikovsky L.** New Approach to studying and measuring a Public Policy Status / L. Nikovsky, V. Yakimets // Evolution and Revolution in the Global Knowledge Economy: Enhancing Innovation and Competitiveness Worldwide : Proceedings of the GBATA 10<sup>th</sup> Annual International Conference (July 8–12, 2008). – Madrid, 2008.

**ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА  
КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ И МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА  
(на примере Курской области)**

**М.А. Молокова  
(Россия, Москва)**

**Аннотация.** *Рассматриваются проблемы, связанные с анализом процессов, происходящих в публичной политике на региональном уровне. По результатам собственного исследования выявлены типологии и особенности указанной проблемы на примере Курской области.*

**Annotation.** *The article deals with the problems connected with the analysis of processes, occurring in a public policy on a regional level. The author gives the results of her own research, revealing typology and peculiarities of the specified problem on the example of the Kursk region.*

**Ключевые слова:** *публичная политика, местное сообщество, власть, регион.*

**Key words:** *public policy, local community, power, region.*

Предложенный курс на системную модернизацию на основе демократических ценностей закономерно выдвигает на первый план вопрос о характере взаимоотношений государства и гражданского общества в публичной сфере, в рамках которой и совершается процесс совместной выработки решений по общезначимым социальным проблемам, затрагивающий 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 [2]. 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. Понятие «публичная сфера» тесно связана с активно функционирующей «демократической общественностью» (*Öffentlichkeit*), термином, разрабатываемым Ю. Хабермасом в его критической теории общества. Это понятие представляет собой своеобразный отклик на констатацию факта глубокого и острого общественного разногласия, характерного как для современных западных демократий, так и для российского общества. Изменение «го-