

**ПРОБЛЕМА СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ
В КОНТЕКСТЕ МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ**

Якимец Владимир Николаевич, доктор социологических наук, профессор

Институт проблем передачи информации РАН
127051, Российская Федерация, г. Москва, Большой Каретный пер., д. 19, стр. 1
E-mail: iakim@isa.ru

Никовская Лариса Игоревна, доктор социологических наук, профессор

Институт социологии РАН
117218, Российская Федерация, г. Москва, ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5
E-mail: nikovsky@inbox.ru

Рассматриваются проблемы взаимодействия власти и гражданского общества в поле публичной политики в контексте теории менеджмента публичных ценностей, акцентирующей значимость их сотрудничества при определении содержания публичных ценностей, совместного формирования «повестки дня» в процессе демократического диалога. На основе нового измерительного инструмента – критерия *состоятельности институтов публичной политики* – выявляются «слабые места» в функционировании публичных институтов и предлагаются пути их совершенствования.

Ключевые слова: публичная политика, публичная ценность, институты публичной политики, оценка институтов публичной политики, несостоятельность института, менеджмент публичных ценностей

**THE PROBLEM OF CONSISTENCE OF PUBLIC POLICY INSTITUTIONS
IN THE CONTEXT OF PUBLIC PROPERTY MANAGEMENT**

Yakimets Vladimir N., D.Sc. (Sociology), Professor

Institute of information transmission problems, Russian Academy of Sciences
19, p. 1 Bolshoy Karetny pereulok, Moscow, 127051, Russian Federation
E-mail: iakim@isa.ru

Nicovsciy Larisa I., D.Sc. (Sociology), Professor

Institute of sociology, Russian Academy of Sciences
24/35, bld. 5 Krzhizhanovskogo st., Moscow, 117218, Russian Federation
E-mail: nikovsky@inbox.ru

Discusses the problems of interaction between government and civil society in the field of public policy in the context of management theory of public values, which stress the importance of their cooperation in determining the content of public values, the joint establishment of «agenda» in the process of democratic dialogue. On the basis of a new measuring tool – test the solvency of the institutions of public policy – identified «weaknesses» in the functioning of public institutions and suggests ways to improve them.

Keywords: public policy, public value, institutions of public policy, the evaluation of institutions of public policy, the failure of the Institute, management of public values

Одним из наиболее слабо изученных вопросов общественного развития России и одновременно вызовом, стоящим перед государственными структурами и гражданским обществом, является проблематика выявления, формирования, оценки и отстаивания общественных интересов и публичных ценностей. Это относится практически ко всем фазам планирования и управления государственными программами и реформами, начиная от определения целевых ориентиров и заканчивая оценкой достигнутых результатов. Практически неразвиты процедуры согласования позиций различных групп интересов и населения, доминирует административно-бюрократический подход, оставляющий зачастую в стороне экспертные суждения и рекомендации. Крайне редко применяются механизмы независимой оценки соответствия сформированных общественных интересов и публичных ценностей реалиям текущей ситуации. В процессе взаимодействия государства и гражданского общества особое значение сегодня приобретают социально-коммуникационные публичные процессы: институализация и легитимация механизмов постоянного диалога, в том числе необходимость двусторонних коммуникаций между государством и общественными ассоциациями. Это диктуется значительным усложнением социального контекста и растущим уровнем требований общества к качеству государственного управления.

В развитых странах теория и практика государственного управления все более сосредотачивается *на проблеме определения и реализации публичных ценностей (Public Values)*¹. Сравнительно недавно это привело к возникновению новой концепции – *менеджмент публичных ценностей (Public Value Management – PVM)*.

¹ Заметим, что при переводе термина возникают разные словообразования – публичная ценность, публичная стоимость, общественная стоимость, общественная ценность.

В своей основополагающей работе Марк Мур [1], вводя понятие «публичная ценность», выделил три аспекта деятельности для публичных институтов: (1) предоставление реальных услуг; (2) достижение социальных результатов и (3) сохранение доверия к институту и его легитимность.

М. Мур и многие его последователи – М. Коул, Г. Парстон [2], Э. Крессуэлл, Г. Бурк, Т. Пардо [3] – указывают на значимость общественной поддержки учреждений и институтов публичной политики как фактора их легитимности. Граждане, как источник власти, должны быть удовлетворены действиями публичной власти и ее институтов. По их мнению, использование бюджетных средств при реализации политики и ее профильных ветвей (социальной, образовательной, пенсионной, в области здравоохранения и пр.) делает необходимым демонстрацию *публичной ценности* («стоимости») учреждений социальной сферы и иных публичных институтов, деятельность которых должна быть полезной для общества в целом, а не только для тех, кто извлекает выгоду из «распила» бюджетных средств, выделяемых на эти услуги. Публичная ценность в государственном секторе исследуется как эквивалент показателя капитализации компании. Ее стали рассматривать как основной критерий эффективности деятельности государственных учреждений и публичных институтов, заключающийся в повышении благосостояния потребителей производимых ими благ или услуг.

Отметим, что, опираясь на работы М. Мура и его последователей, в Великобритании была отработана своя концепция, в соответствии с которой публичная ценность обладает тремя размерностями [4]: 1) **услуги** – публичная ценность создается за счет предоставления качественных услуг, удовлетворяющих запросы потребителей; 2) **результаты**, такие как безопасность, сокращение бедности, качественные услуги в здравоохранении; 3) **доверие**, складывающееся из взаимоотношений граждан и публичных организаций.

Как пишут Коатс и Пассмор [5], такое рассмотрение публичной ценности заставляет публичных политиков и государственных служащих искать ответы на три основных вопроса: 1) для чего предназначено то или иное учреждение, тот или иной публичный институт? 2) кому этот институт или учреждение подотчетны? 3) на основе каких показателей их деятельность может считаться успешной?

Авторы отмечают [5]: в процессе утверждения бюджетных средств на поддержку публичного института возникает **общественный договор** между гражданами и этим учреждением, а также фиксируются правила отчетности. При этом неизбежно возникает диалог между гражданами и лицами, принимающими решения, что ведет к повышению прозрачности процесса. Реально осуществляется **делиберативный процесс** (deliberation). Более того, авторы усиливают роль публичной ценности, утверждая, что принцип PVM укрепляет гражданственность, права и ответственность публичных институтов. В ходе возникающего диалога публичные институты взаимодействуют с гражданами для уточнения их предпочтений. Диалог с общественностью позволяет публичной политике и системе государственной службы учитывать предпочтения общественности и уметь оформлять их в виде общественных потребностей [6]. На всех этапах управления государственной службой от проектирования, планирования до предоставления услуг и оценки их качества становятся необходимыми консультации и взаимодействие с общественностью.

Мы хотели бы особо подчеркнуть, что претворение концепции PVM в Великобритании **привело к акцентированию внимания на проблеме измерения как критически значимой при создании публичной ценности**. В нынешнем ее виде британская модель определяет «*динамику*» публичной ценности между тремя взаимозависимыми видами деятельности: *утверждение, создание и измерение*.

«Чтобы создать публичную ценность, общественность должна "дать разрешение" – то есть, подтвердить законность расходования ресурсов соответствующими институтами и учреждениями. Государственные служащие, стремящиеся к созданию публичной ценности ... используют оценочные критерии для измерения публичной ценности, создание которой было санкционировано обществом» [6].

Нами был разработан ЯН-индекс для оценки и мониторинга деятельности институтов и субъектов публичной политики [7, с. 138–147; 8, с. 107–121]. Последние 7–8 лет мы занимаемся применением этого инструментария для измерения и оценки действенности институтов публичной политики (далее – ИП) на региональном уровне [9, с. 113–128; 10, с. 56–66; 11, с. 80–92; 12, с. 225–234]. С помощью специально разработанной анкеты производится опрос представителей трех секторов регионального сообщества (госслужащих, бизнесменов и наемных работников, сотрудников некоммерческих организаций), в рамках которого их просят дать оценку деятельности отдельных институтов и механизмов, а также субъектов и акторов публичной политики. Действенность каждого института и субъекта ИП в регионе они оценивают по 10-балльной шкале. Полученные данные обрабатываются, и затем рассчитываются два субиндекса (субиндекс институтов и субиндекс субъектов) [8, с. 107–121; 9, с. 113–128].

Наш подход базируется на соединении субъектных и институциональных аспектов реконструкции феномена публичной политики, под которой мы понимаем многообразный ансамбль процессов и отношений. Во-первых, она являет собой особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи *постбюрократической организации*, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового 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, разработку 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, выстраиваемой симметрично, в диалоговом режиме. При этом институты ПП оказываются теми социально-политическими образованиями, которые по своей природе и призваны выступать средствами, позволяющими обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их в элемент социальной динамики.

Коротко суть ПП – это действия органов власти определенного уровня, (как субъектов ПП), связанные с поиском приемлемого решения социально-значимой проблемы, а также с его реализацией в интересах общества путем использования соответствующих институтов ПП и при участии ключевых акторов ПП.

Занимаясь исследованием ПП на уровне субъектов РФ, нам удалось за последние 8 лет сделать следующее: 1) отобрать перечень ключевых институтов ПП, (институт выборов, обратной связи, общественного контроля и пр.); 2) установить, что кроме управляющих субъектов ПП (органы власти) необходимо участие в ПП и ее акторов (НКО, партии, профсоюзы, ...); 3) разработать ЯИ-индекс для оценки и мониторинга ПП в субъектах РФ; 4) выполнить исследования по оценке в 38 субъектах РФ, а в 10 провести мониторинг ПП за ряд лет; 4) выявить типологию региональной ПП; 5) ввести критерии *консолидированности* и *разброса* оценок, *антирейтинг институтов ПП* и пр.

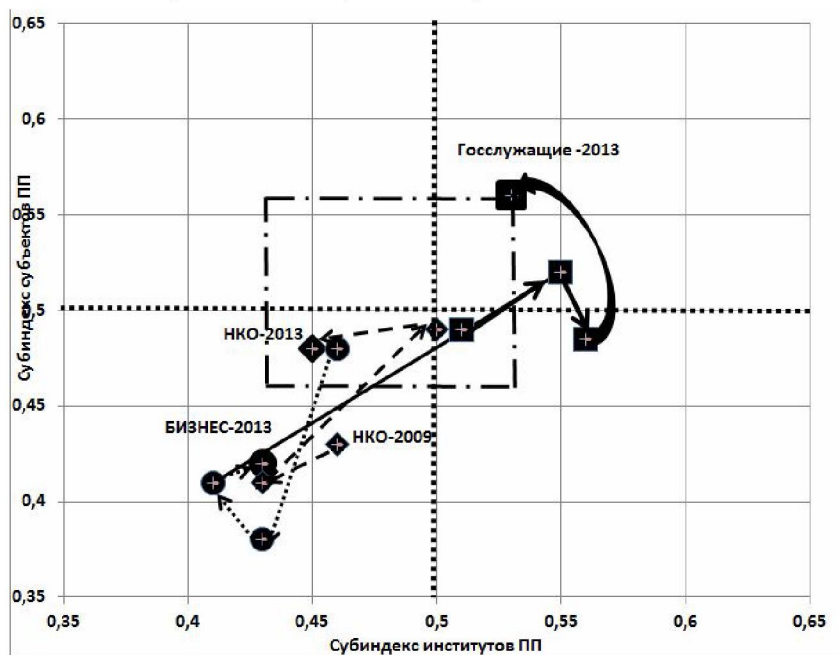


Рис. 1. Результаты мониторинга ПП для Ярославской области (2009, 2011–2013 гг.)

На рис. 1 представлены динамика изменений оценок институтов и механизмов ПП за 2009–2013 гг. в Ярославской области (прямоугольные квадраты – индексные оценки госслужащих; ромбы – оценки представителей НКО, а кружки – оценки владельцев и наёмных

работников малого и среднего бизнеса). В 2013 г. было опрошено около 200 человек. Напомним, что индексные оценки изменяются от 0 до 1 (наилучшая). Из рисунка видно, что, начиная с 2011 г., представители бизнеса дают низкие оценки институтам и субъектам ПП области. У сотрудников НКО в 2013 г. ощутимо ухудшились оценки институтов ПП, а у госслужащих – такие оценки стали чуть-чуть ниже, зато резко возросли оценки деятельности субъектов и акторов ПП.

Для того, чтобы сопоставлять действенность разных институтов ПП, нами был предложен **новый критерий – состоятельность институтов ПП** [13, с. 236–241], суть которого в определении доли высоких оценок (от 6 до 10 баллов по 10-балльной шкале), даваемых всеми тремя группами респондентов. Данные расчета этого критерия для Ярославской области приведены на рис. 2. Если доля высоких оценок в отношении какого-то института ПП оказалась более 50 %, то такой институт ПП попадает в категорию состоятельных. В регионе такой один – терпимость к вероисповеданию, к людям иных конфессий. В категорию слабо состоятельных (доля высоких оценок от 33 до 50 %) попали восемь институтов и механизмов ПП (см. рис. 2), а несостоятельными (доля до 33 %) оказались четыре института: механизм противодействия коррупции, региональная система здравоохранения, механизмы публичного контроля за деятельностью власти и механизмы формирования и отстаивания общественных интересов.

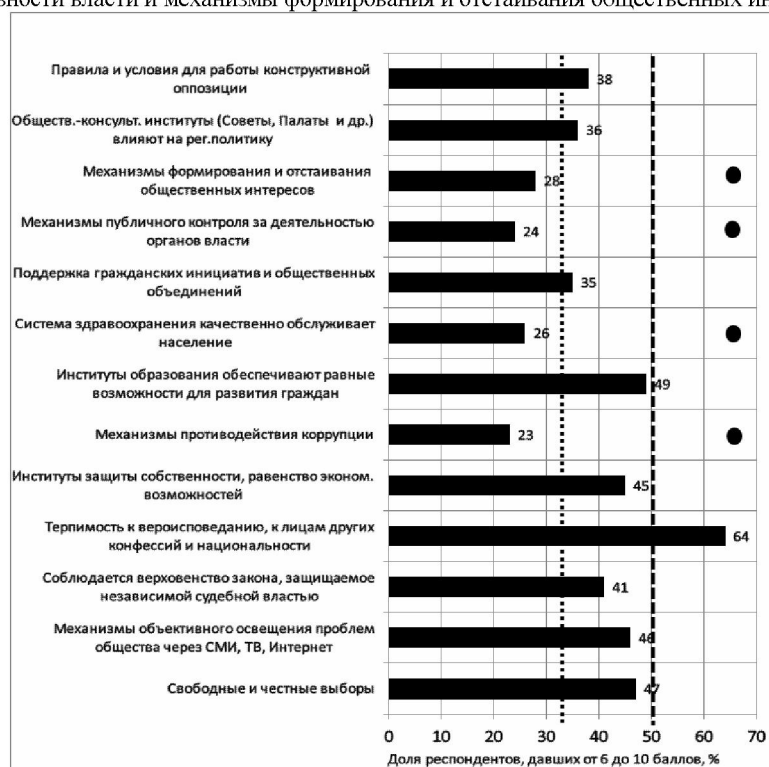


Рис. 2. Оценка состоятельности институтов и механизмов ПП в Ярославской области, 2013 г.

В ходе обсуждения причин несостоятельности названных четырех институтов ПП с представителями НКО на фокус-группе в апреле 2013 г. участниками было достигнуто согласие относительно того, что именно эти институты требуют особого внимания. Отметим, что два института из числа названных (механизмы публичного контроля и механизмы формирования и отстаивания общественных интересов) попадают в сферу менеджмента публичной ценности напрямую в контексте делиберативного процесса, а еще два связаны с повышением эффективности публичной политики за счет снижения издержек (механизм противодействия коррупции и реформирования системы предоставления качественных услуг населению в области здравоохранения). На фокус-группе также обсуждались изменения оценок институтов ПП области в 2013 г. по сравнению с 2012 г. Участники фокус-группы из НКО поддержали предложение о необходимости выработки рекомендаций по оздоровлению четырех несостоятельных институтов и механизмов ПП (см. рис. 2). В частности, интересным оказалось соображение о возможности сотрудничества с бизнес-ассоциациями области по совершенствованию механизмов формирования и отстаивания общественных интересов малого бизнеса. По-

водом для этого стало подписанное мэром Ярославля Постановление № 516 «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, ...», вводящим с 1 апреля 2013 г. кратное увеличение арендной платы (от 2 до 30–40 раз). Сделано это было без обсуждения с бизнес-общественностью. И более того, не было представлено экономического обоснования такого решения. Различные аспекты и последствия такого решения подробно описаны в статье А. Вишневецкой [14]. Этот случай – яркий пример несостоятельности механизма формирования общественных интересов. Его оздоровление может опираться на консолидированную деятельность бизнес-ассоциаций, региональных СМИ и общественных объединений, например, посредством активизации работы диалоговых площадок [15, с. 88–90].

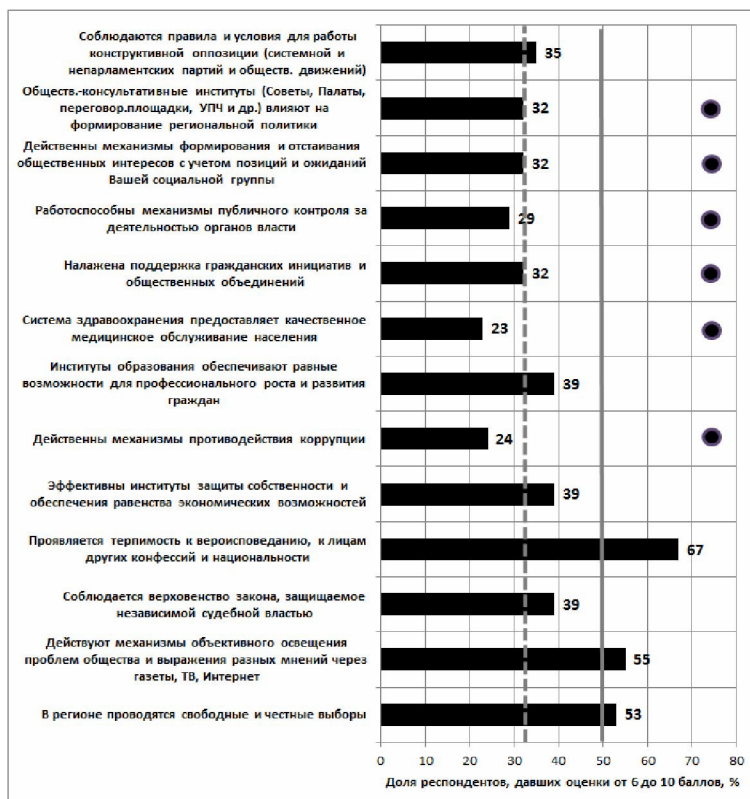


Рис. 3. Оценка состоятельности институтов и механизмов ИП в Курской области, 2012 г.

На рис. 3 показаны оценки состоятельности институтов ИП для Курской области. Там в 2012 г. было опрошено 209 человек (74 госслужащих, включая представителей исполнительной и представительной власти, а также сотрудников государственных и муниципальных учреждений, 55 сотрудников НКО и 80 предпринимателей и наемных работников из сферы малого и среднего бизнеса). Из рисунка 3 видно, что в Курской области ситуация с институтами ИП выглядит немного хуже. Действительно, здесь оценены как несостоятельные 6 из 13 проанализированных институтов ИП (помечены точками), получившие от 71 до 77 % неудовлетворительных оценок (от 1 до 5 баллов), в том числе, региональная система здравоохранения, механизмы противодействия коррупции и механизмы публичного контроля за деятельностью органов власти и др. Четыре института и механизма ИП попали в категорию слабосостоятельных (от 33 до 50 % оценок в диапазоне 6–10 баллов) – это институт судебной власти, институт защиты собственности, институт образования и правила и условия деятельности для конструктивной оппозиции.

Три института ИП в Курской области попали в категорию состоятельных, это – терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальностей, механизмы объективного освещения проблем общества в СМИ и институт выборов.

В завершении статьи можно сделать следующие выводы.

1. Разработанный нами инструментарий оценки деятельности институтов и субъектов публичной политики в субъектах РФ позволяет получать важную «измерительную»

информацию, которая может быть использована для взаимной выработки согласованных решений по совершенствованию функционирования отдельных институтов ПП.

2. Предложенный критерий оценки состоятельности институтов ПП конструктивен хотя бы потому, что выявляет слабые места (несостоятельные институты) в региональной публичной политике, что может помочь в установлении приоритетов и определении первоочередных задач по формированию «зон согласия» при выработке общественных, публичных интересов.

3. Примеры оценок состоятельности институтов ПП в двух регионах РФ демонстрируют сопоставимость результатов и в то же время показывают, что далеко не все институты ПП могут быть «исправлены» на федеральном уровне. Только резиденты того или иного региона на собственном опыте ощущают пробелы в деятельности отдельных институтов и, оценивая их как несостоятельные или слабо состоятельные, «подсказывают» региональным властям, что требует улучшения в первую очередь.

По итогам исследований установлено: при сохраняющейся безапелляционности органов федеральной власти при введении «реформаторских решений» без обсуждения с другими акторами и без пилотной отработки в регионах, неминуемо возникают негативные последствия их реализации (например, социальные последствия монетизации льгот; получение полномочий без соответствующих материальных активов для местного самоуправления; повышение ставки страховых взносов для малого и среднего бизнеса и пр.), отражающиеся в ухудшении оценок состояния ПП со стороны гражданского общества.

Наши работы подтвердили, что административные полномочия власти значительно доминируют в публичной сфере. Мощное сплетение противоречивых тенденций возникает в точке сопряжения претензий на усиление регулирующей роли государства и возросших запросов «повзрослевшего» общества на гражданское участие на равных с ним. В условиях сложившегося за «нулевые» годы феномена размытости демократических институтов реформы проводятся «сверху», руками государственной бюрократии.

На наш взгляд, обращение к теме менеджмента публичных ценностей требует эффективного использования 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 решения.

Объективно назрела потребность в переходе к модели менеджмента публичных ценностей, когда управленческие действия государства соизмеряются с действиями публичных акторов, что отражает нарастание многомерности 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» [16, с. 24].

Переход к этой модели в российских условиях осуществляется амбивалентно. С одной стороны, принимается пакет законов, который имеет позитивный характер (программа поддержки СО НКО в развитие федерального закона ФЗ-40, введение института бизнес-омбудсмана и распространение института омбудсмана на все субъекты РФ, 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 системы независимой оценки качества социальных услуг). С другой стороны, принимаются решения *настораживающего свойства*: 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 интернета, повышение тарифов ЖКХ при сохранении непрозрачности деятельности этой сферы, а также кабальное удвоение страховых взносов для индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса и пр.

Очевидно, что вышеупомянутые изменения противоречивы и могут привести к разнообразным последствиям. Поэтому возрастает роль институтов ПП в рамках модели менеджмента публичных ценностей: 1) развитие диалога властных структур и гражданских организаций; создание современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в ПП; 2) развитие и использование инструментов гражданского контроля и экспертизы

общественно-значимых программ и решений; 3) создание переговорных площадок и инструментов для совместного обсуждения проблем ПП; 4) сотрудничество власти с представителями экспертного сообщества по оценке и мониторингу состояния институтов и акторов ПП и формированию «повестки дня».

Наши исследования показывают, что негативные тренды в экономике и политике во многих случаях определяются действиями федеральной власти, когда в центре решают пойти на какие-то реформы, «делая их на коленке» (В. Полтерович), не обсуждая их с гражданами, и сходу запускают в регионы без пилотной апробации.

В целом, общая тенденция развития ПП за последние 2 года характеризовалась нарастанием имитационных явлений: ни в одном из регионов, где в 2011 г. прошел мониторинг, *не произошло позитивного приращения конструктивного потенциала ПП* – крайне мало примеров прибавления *партнерского* или хотя бы *сбалансированного* типа ПП. Количественный и качественный анализ результатов показал, что состояние ПП стало в большей степени характеризоваться негативными свойствами: *нарастает имитация, происходит обрыв и фальсификация обратной связи*.

В ежегодном Послании Федеральному собранию в декабре 2012 г. В.В. Путин отметил, что сохраняется «низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного государственного управления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной» [17]. Противовес негативным явлениям ему видится в растущей гражданской активности, в открытости и прозрачности власти, в добросовестной, цивилизованной конкуренции, в расширении форм прямой демократии, гражданского контроля, качества диалога между властью и обществом. Это и есть элементы модели менеджмента публичных ценностей.

Список литературы

1. Moore M. H. *Creating Public Value Strategic Management in Government* / M. H. Moore. – Harvard Univ. Press, 1995.
2. Cole M. *Unlocking Public Value* / M. Cole, G. Parston. – John Wiley & Sons, Inc, 2006.
3. Cresswell A. M. *Advancing Return on Investment Analysis for Government: A Public Value Framework* / A. M. Cresswell, G. B. Burke, T. A. Pardo. – New York, 2006.
4. Kelly G. *Creating Public Value: An analytical Framework for public services reform* / G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers. – London : Cabinet Office, 2002.
5. Coats D. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform* / D. Coats, E. Passmore. London : The Work Foundation, 2008. – Режим доступа: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. Horner L. *Deliberative democracy and the role of public managers. Final report of The Work Foundation's public value consortium* / L. Horner, R. Lekhi, R. Blaug. – London : The Work Foundation, 2006. – Режим доступа: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/107_Deliberative_democracy_and_the_role_of_public_managers.pdf, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. Якимец В. Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России / В. Н. Якимец // Проблемы вычислений в распределенной среде: распределенные приложения, коммуникационные системы, математические модели и оптимизация : тр. Ин-та сист. анализа РАН / под ред. А. П. Афанасьева. М. : УРСС, 2006. – Т. 25. – С. 138–147.
8. 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 ; РОССПЭН, 2008. – С. 107–121.
9. Якимец В. Н. Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения / В. Н. Якимец // Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика : тр. Ин-та сист. анализа РАН. – М. : 2010. – Т. 57. – С. 113–128.
10. Никовская Л. И. Типология публичной политики в российских регионах / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Социологические исследования. – 2011. – № 3. – С. 56–66.
11. Никовская Л. И. Публичная политика в регионах России: типы, субъекты, институты и современные вызовы / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Политические исследования. – 2011. – № 1. – С. 80–92.
12. Никовская Л. И. Анализ оценок представителями гражданского общества и власти состояния публичной политики в регионах России / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // XII Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества : в 4 кн. ; под ред. Е. Г. Ясина. – М. : ИД ВШЭ, 2012. – Т. 1. – С. 225–234.
13. Якимец В. Н. Оценка состоятельности институтов и механизмов публичной политики / В. Н. Якимец // Сетевые ресурсы и практики в публичной политике. – Краснодар : Просвещение Юг, 2012. – С. 236–241.
14. Вишневская А. В. Увод земли из-под ног / А. В. Вишневская // Деловая среда. – 2013. – № 3 (25).
15. Исаева Е. А. Диалоговые площадки власти и общества в Ярославской области: оценка эффективности / Е. А. Исаева // Стратегия поиска баланса между стабильностью и развитием: соотношение властного и общественного выбора : мат-лы III Всерос. симпозиума. – М. – Истра, 2013. – С. 88–90.
16. Сморгуню Л. В. Сложные сети и демократический процесс в России: новые возможности и ограничения / Л. В. Сморгуню // Куда пойдет Россия: новые возможности и ограничения развития : мат-лы тез. участ. II Всерос. симпозиума с Междунар. участием. – М. – Истра, 2012. – С. 24.
17. Послание Президента Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/17118>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

References

1. Moore M. H. *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Harvard Univ. Press, 1995.
2. Cole M., Parston G. *Unlocking Public Value*. John Wiley & Sons. Inc, 2006.
3. Cresswell A. M., Burke G. B., Pardo T. A. *Advancing Return on Investment Analysis for Government: A Public Value Frame-work*. New York, 2006.
4. Kelly G., Mulgan G., Muers S. *Creating Public Value: An analytical Framework for public services re-form*. London : Cabinet Office, 2002.
5. Coats D., Passmore Ye. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London : The Work Foundation, 2008. Rezhim dostupa: http://www.theworkfoundation.com/as-sets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf, svobodnyy. Zaglavie s ekrana. Yaz. rus.
6. Horner L., Lekhi R., Blaug R. *Deliberative democracy and the role of public managers. Final report of The Work Foundation's public value consortium*. London : The Work Foundation, 2006. Rezhim dostupa: http://www.theworkfoundation.com/as-sets/docs/publications/107_Deliberative_democracy_and_the_role_of_public_managers.pdf, svobodnyy. Zaglavie s ekrana. Yaz. rus.
7. Yakimets V. N. Indeks dlya otsenki i monitoringa publichnoy politiki v regionakh Rossii // *Problemy vychisleniy v raspredelennoy srede: raspredelennyye prilozheniya, kommunikatsionnyye sistemy, matematicheskie modeli i optimizatsiya* : tr. In-ta sist. analiza RAN / pod red. A. P. Afanaseva. M. : URSS, 2006, vol. 25, pp. 138–147.
8. Yakimets V. N. Indeks dlya otsenki i monitoringa publichnoy politiki // *Publichnoe prostranstvo, grazhdanskoe obshchestvo i vlast: opyt razvitiya i vzaimodeystviya*. M.: RAPN ; ROSSPEN, 2008, pp. 107–121.
9. Yakimets V. N. Sostoyaniye grazhdanskogo obshchestva i publichnoy politiki v subektakh RF: indeksy, regionalnaya spetsifika i mezhregionalnye sravneniya // *Otsenka sostoyaniya i razvitiya grazhdanskogo obshchestva Rossii: problemy, instrumenty i regionalnaya spetsifika* : tr. In-ta sist. analiza RAN. M. : 2010, vol. 57, pp. 113–128.
10. Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Tipologiya publichnoy politiki v rossiyskikh regionakh // *Sotsiologicheskie issledovaniya*. 2011, no. 3, pp. 56–66.
11. Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Publichnaya politika v regionakh Rossii: tipy, subekty, instituty i sovremennyye vyzovy // *Politicheskie issledovaniya*. 2011, no. 1, pp. 80–92.
12. Nikovskaya L. I., Yakimets V. N. Analiz otsenok predstavitelnyami grazhdanskogo obshchestva i vlasti sostoyaniya publichnoy politiki v regionakh Rossii // *XII Mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* : v 4 kn. ; pod red. Ye. G. Yasina. M. : ID VShE, 2012, vol. 1, pp. 225–234.
13. Yakimets V. N. Otsenka sostoyatelnosti institutov i mekhanizmov publichnoy politiki // *Setevyye resursy i praktiki v publichnoy politike*. Krasnodar : Prosveshchenie Yug, 2012, pp. 236–241.
14. Vishnevskaya A. V. Uvod zemli iz-pod nog // *Delovaya sreda*. 2013, no. 3 (25).
15. Isaeva Ye. A. Dialogovyye ploshchadki vlasti i obshchestva v Yaroslavskoy oblasti: otsenka effektivnosti // *Strategiya poiska balansa mezhdu stabilnostyu i razvitiem: sootnoshenie vlastnogo i obshchestvennogo vybora* : mat-ly III Vseros. simpoziuma. M. – Istra, 2013, pp. 88–90.
16. Smorgunov L. V. Slozhnyye seti i demokratcheskyy protsess v Rossii: novyye vozmozhnosti i ogranicheniya // *Kuda poydet Rossiya: novyye vozmozhnosti i ogranicheniya razvitiya* : mat-ly tez. uchast. II Vseros. simpoziuma s Mezhdunar. uchastiem. M. – Istra, 2012, p. 24.
17. *Poslanie Prezidenta Federalnomu Sobraniyu RF 12 dekabrya 2012 g.* Rezhim dostupa: <http://www.kremlin.ru/news/17118>, svobodnyy. Zaglavie s ekrana. Yaz. rus.

**КАСПИЙСКИЙ РЕГИОН:
НОВЫЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПОТОКИ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ**

Жильцов Сергей Сергеевич, доктор политических наук

Дипломатическая академия МИД РФ
119992, Российская Федерация, г. Москва, Остоженка, 53/2
E-mail: sergej-z71@yandex.ru

Распад СССР повлек за собой появление на берегах Каспия и просторах Центральной Азии новых независимых государств, для которых разработка новых месторождений и потенциальные запасы углеводородных ресурсов открыли новые горизонты для развития.

Принципиально важным моментом стало формирование экспортных трубопроводов в широтном направлении, которые должны были прийти на смену трубопроводной архитектуре бывшего СССР. Последняя создавалась в направлении север-юг и предназначалась для управления потоками нефти и газа в интересах единого государства. В этом контексте изменение направленности энергетических потоков превратилось в одну из ключевых задач внешней и внутренней политики новых государств Каспийского региона и Центральной Азии, обладающих значительными запасами углеводородных ресурсов. Не случайно, в последние 15–20 лет борьба с участием региональных и внерегиональных игроков за доступ к нефти и газу Каспия и создание инфраструктуры для их транспортировки потребителям стала особенно интенсивной.

В последние двадцать лет странами Каспийского региона и Центральной Азии удалось сформировать новые энергетические потоки, а расположенные там месторождения по-прежнему рассматриваются в качестве источника углеводородных ресурсов, которые способны удовлетворить возрастающие потребности европейских стран и Китая в дополнительных объемах нефти и газа.

Энергетические потоки неразрывно связаны с углеводородными ресурсами Казахстана (газоконденсатное месторождение «Карачаганак»), Туркменистана (газовое месторождение Галкыныш) и Азербайджана (нефтяные месторождения Азери-Чираг-Гюнешли и газовое месторождение «Шах-Дениз»).

Ключевые слова: Каспийский регион, углеводородные ресурсы, энергетические потоки, трубопроводы