
Санкт-Петербургский государственный университет
Исследовательский комитет 48 «Административная
культура» Международной ассоциации политической науки
Исследовательский комитет по сравнительной политологии
Российской ассоциации политической науки

У П Р А В Л Е Н И Е ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

*Под редакцией
профессора Л. В. Сморгунова*


АСПЕКТ ПРЕСС
Москва
2015

УДК 327
ББК 66.4
У66

Печатается при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда, грант № 15-03-14104

Р е ц е н з е н т ы:

доктор философских наук, профессор *В.С. Комаровский*,
доктор политических наук, профессор *Р.Х. Усманов*

У66 **Управление публичной политикой:** Коллективная монография / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015. — 320 с.

ISBN 978–5–7567–0826–4

Коллективная монография представляет материалы Международного семинара «Управление публичной политикой: культуры и режимы в сетевых контекстах», прошедшего 27–28 июня 2015 г. в Санкт-Петербургском государственном университете. Семинар организован Исследовательским комитетом 48 “Административная культура” МАПН и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии РАПН. В монографии рассматриваются теоретические основы управления публичной политикой, сетевой характер управления публичной сферой, роль сотрудничества государства и общества в выработке и реализации политических решений, особенности гражданской активности, значение анализа и оценки управления публичной политикой для ее эффективности и справедливости. Особое внимание уделяется опыту России в управлении публичной политикой.

Для специалистов в области политологии, публичной политики, государственного и муниципального управления.

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978–5–7567–0826–4

© Коллектив авторов, 2015
© ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Введение (<i>Л. В. Сморгун</i>)	5
-----------------------------------	---

Раздел 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

1.1. Управление публичной политикой: становление научной дисциплины (<i>Л. В. Сморгун</i>)	10
1.2. Управление публичной политикой как проблема публичной политики (<i>С. М. Елисеев</i>)	18
1.3. Многовекторный характер публичной политики: коллизия нормативности и повседневности (<i>А. И. Соловьев</i>)	27
1.4. Контекстуальные основы управления публичной политикой (<i>Н. А. Баранов</i>)	42
1.5. Сетевой фронтир как фактор изменения политической культуры (<i>Е. В. Морозова</i>)	53

Раздел 2

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ И УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

2.1. Новые формы представительства интересов и «сетевая публичность» (<i>А. В. Курочкин, Ю. В. Парфенова</i>)	62
2.2. Сетевые ресурсы развития локальной политики (<i>И. В. Мирошниченко</i>)	70
2.3. Сетевой подход к анализу современного состояния гражданского общества в России (<i>И. А. Ветренко, В. В. Дубицкий</i>)	78
2.4. <i>Online</i> социальные сети в публичной политике России: методика стохастического моделирования поведения (<i>Н. А. Рябченко, А. А. Гнедаш</i>)	83
2.5. Политический блогинг и публичная политика: параметры и ценности взаимодействия (<i>Ю. В. Ирхин</i>)	91
2.6. Открытое управление публичной политикой: изменения в административных культурах и практиках (<i>Л. Джереми</i>)	105
2.7. Концепция узлового управления в сетях и уголовная политика (<i>А. Л. Гуринская</i>)	112
2.8. Глобальные сети в управлении публичной политикой (<i>Г. И. Грибанова</i>)	124

Раздел 3

УПРАВЛЯЕМОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ

3.1. Управление в публичной политике через механизм обратной связи (<i>И. С. Бурикова</i>)	134
3.2. Управление публичной политикой в условиях активизации альтернативной власти: прецеденты и проблемы (<i>Л. Н. Тимофеева</i>)	138

3.3. Процесс разработки стратегии развития крупного города как инструмент публичной политики (<i>Р. М. Вульфович</i>)	147
3.4. Управление знаний в городской публичной политике: опыт Манчестера и Глазго (<i>В. В. Абрамов</i>)	160
3.5. Кооперативные особенности гражданской активности (<i>А. В. Соколов, Ю. А. Головин</i>)	170
3.6. Правительство, демократия и публичная политика государств Южного Конуса (<i>Э. Горбак</i>)	181

Раздел 4

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

4.1. Эволюция методов оценивания политико-управленческих процессов (<i>О. В. Попова</i>)	192
4.2. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации (<i>Е. А. Блинова</i>)	203
4.3. Роль экспертных сообществ в управлении публичной политикой (<i>А. Ю. Сунгуров, М. Е. Карягин</i>)	211
4.4. Роль институтов защиты прав и свобод человека в оценке публичной политики (<i>Д. З. Мутагиров</i>)	221
4.5. Управляемость и институты посредничества в публичной политике: политический и аксиологический подход (<i>А. В. Волкова</i>)	227

Раздел 5

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

5.1. Состояние и направления развития публичной политики в России: механизмы, примеры, проблемы и перспективы (<i>В. Н. Якимец</i>)	240
5.2. Продвижение и отстаивание общественных интересов как механизм публичной политики в регионах России (<i>Л. И. Никовская</i>)	252
5.3. Гражданский диалог как механизм формирования публичной политики: современные тенденции и проблемы России (<i>А. В. Глухова</i>)	266
5.4. Ассертивность в поведении граждан в российской публичной политике (<i>И. В. Радиков</i>)	282
5.5. Публичная политика и формирование ценностей патриотизма (<i>С. И. Петров</i>)	291
5.6. Политико-управленческий дизайн областного центра и управление публичной политикой в городе: особенности взаимовлияния в процессе современной муниципальной реформы (<i>В. Б. Слатинов</i>)	300
Заключение	311
Литература	312
Предметный указатель	315
Об авторах	317

ВВЕДЕНИЕ

27–28 июня 2015 г. в Санкт-Петербургском государственном университете прошел Международный семинар «Управление публичной политикой: культуры и режимы в сетевых контекстах», организованный Исследовательским комитетом 48 “Административная культура” Международной ассоциации политической науки (IPSA) и Исследовательским комитетом по сравнительной политологии Российской ассоциации политической науки (РАПН).

Двухдневный семинар был направлен на определение культурных и институциональных перспектив современной публичной политики, ориентированной на справедливый (инклюзивный) экономический рост, а также на выявление основ научной суботрасли «Управление публичной политикой» (*governance of public policy*). Актуальность семинара определяется научными и практическим факторами. Научная актуальность связана с поиском методологических и концептуальных элементов процессных, а не структурных характеристик публичной политики. Практическая актуальность определяется потребностью выработки новых систем анализа и оценки публичной политики как элемента управления ею. Новизна проекта связана с возможностью обсудить инновационные компоненты научной суботрасли «Управление публичной политикой» и продвинуть исследования методологии оценки публичного политического процесса для формирования большей управляемости и конкурентоспособности современных государств в различных сетевых и культурных контекстах. В данной монографии «Управление публичной политикой» представлены материалы докладов и выступлений участников семинара.

Основными на семинаре были следующие темы:

- Управление публичной политикой как суботрасль наук о публичной политике.
- Управляемость публичной политикой.
- Управление публичной политикой в различных контекстах (культурных, сетевых, децентрализации, деволуции, многоуровневом управлении и др.).
- Режимы управления публичной политикой.
- Политические дизайны и управление публичной политикой.
- Управление публичной политикой и различные модели политического процесса.
- Политические институты управления публичной политикой.

- Сети управления публичной политикой.
- Этика сотрудничества в управлении публичной политикой.
- Управление публичной политикой и инклюзивное развитие.
- Оценивание политики в управлении публичной политикой.

Семинар собрал более шестидесяти участников. На нем присутствовали ученые из России, Аргентины, Венгрии, Канады, Польши, США. Россия была представлена политологами ведущих научных центров страны — МГУ, СПбГУ, РГПУ им. А. И. Герцена, Института социологии РАН, РАНХ и ГС при Президенте РФ, Финансового университета при Правительстве РФ, НИУ ВШЭ, Кубанского государственного университета (Краснодар), Воронежского государственного университета, Омского государственного университета, Тюменского государственного университета, Юго-Западного государственного университета (Курск), Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова и др.

Обсуждение проблем на семинаре показало, что тематика управления публичной политикой находится в стадии становления. Современная публикационная активность в области наук о публичной политике демонстрирует, что изучение соотношения управления и публичной политики базируется на концепции нового управления (*governance*), в которой соотношение государства и негосударственных акторов описывается сетевой моделью. Вполне очевидно движение, направленное на поиск эффективных инструментов справедливой и устойчивой публичной политики. Российские проблемы публичной политики, обсуждаемые на семинаре, касались в целом ее идейной составляющей, развития социальной политики государства, гражданского участия, вызовов сетевой политики, особенностей городской публичной политики, влияния на публичную политику электоральных процессов. В меньшей степени были представлены исследования, касающиеся отраслевых разделов публичной политики — здравоохранения, образования, миграции, экологии, ЖКХ и др. В целом отмечалось доминирование государства в выборе и осуществлении политических программ развития публичной сферы. Хотя сетевые механизмы публичной политики в России развиваются, однако государство пока недостаточно ориентировано на горизонтальное сотрудничество и координацию как принцип публичной политики. Небольшой объем сравнительных исследований, который был представлен на семинаре, демонстрирует сложности адаптации современной системы управления публичной политикой к различным культурным контекстам. Наблюдается значи-

тельная неравномерность развития сетевых процессов и механизмов по странам.

Хотя первые статьи по сетям появились в России еще во второй половине 1990-х — начале 2000-х годов, однако только в последние годы опубликован ряд обобщающих работ, где предпринимается попытка анализа сетей и их влияния на политическую жизнь¹. Публикации по публичной политике также заметны в российском научном пространстве². Однако совершенно немногочисленны работы, где бы публичная политика и сети подверглись теоретическому анализу в аспекте управления³, а тем более где бы в орбиту научного интереса попала публичная политика в России. Представляемая на суд читателя монография пытается заполнить образовавшийся пробел.

Монография состоит из пяти основных разделов. *Первый раздел* посвящен теоретическим основам управления публичной политикой. Хотя этот термин не является общепринятым и вызывает различные ассоциации, тем не менее авторы попытались доказать, что управленческая проблематика в публичной политике заслуживает поддержки. Она связана в значительной мере с поворотом в сторону изучения инструментов публичной политики, координации и сотрудничества. Статьи *второго раздела* касаются в основном сетевых методологий и анализа сетевых процессов в публичной сфере. Хотя тематика сетей присутствует и в других разделах работы, здесь она является центральной. В соответствующих главах читатель найдет общую теорию сетей, особенности локальных сетевых практик, сетевые процессы в гражданском обществе, обсуждение проблем коммуникации в сетевом пространстве, тематику открытости электронного пространства для публичной политики. В *третьем разделе* помещены материалы, относящиеся к гражданскому участию, активности и их влиянию на публичную политику. Здесь подчеркивается значение обратных связей, раскрываются сложности конфликтного взаимодействия в публичной сфере, обосновывается кооперативная природа гражданской активности, описывается процесс разработки стратегии развития крупных городов и влияния сетей знания на городскую публичную политику. *Четвертый раздел* содержит материалы по анализу и оценке управления публичной политикой. Основные статьи раздела касаются оценивания политических программ и его значения для политического управления публичной политикой, роли экспертизы и экспертов в российском публичном пространстве, правозащитных институтов гражданского общества в системе публичной политики и потенциала их оценочной роли. Последний, *пятый раздел* посвящен проблемам публичной поли-

тики и управления ею в России. В нем представлены материалы эмпирического исследования публичной политики в регионах России, анализ механизмов отстаивания и продвижения общественных интересов, роли гражданского диалога в публичной политике. Особое внимание уделяется политическому поведению как фактору публичной политики, современным административным реформам в муниципальной сфере. Естественно, что обсуждение проблем развития управления публичной политикой в России не является одномерным и однозначным, что связано со сложностью самого реального политического процесса, находящегося под влиянием многих факторов внутреннего и международного порядка.

Монография «Управление публичной политикой» — первая работа, пытающаяся привлечь внимание практиков и исследователей к тематике эффективности инструментов выбора и осуществления публичной политики. Многие темы, естественно, даны в эскизном, общем виде. Некоторые проблемы описаны более подробно. В целом хочется отметить, что исследования публичной политики в России пока не очень разнообразны и систематичны. Настоящей работой авторы хотели бы еще раз подчеркнуть значимость данной отрасли науки и практики и обратить внимание на относительно новое дисциплинарное направление — управление публичной политикой.

Л. В. Сморгунов

Примечания

¹ Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Науч. ред. В. В. Радаев. М.: РОССПЭН, 2002; *Градосельская Г. В.* Сетевые измерения в социологии: Учеб. пособие. М.: Новый учебник, 2004; *Акопов Г. Л.* Интернет и политика. Модернизация политической системы на основе инновационных интернет-технологий. М.: Кнорус, 2013; *Быков И. А.* Политическая коммуникация: теория, практика и методы исследования. СПб.: ФГБОУ ВПО «СПГУТД», 2013; *Курочкин А. В., Шерстобитов А. С.* Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2012; *Михайлова О. В.* Сети в политике и государственном управлении. М.: ИД КДУ, 2013; *Мирошниченко И. В.* Сетевой ландшафт российской публичной политики. Краснодар: Просвещение-Юг, 2013; *Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова.* М.: РГ-Принт, 2013; *Рябченко Н. А., Мирошниченко И. В.* Институционализация публичной политики в *online*-пространстве современной России. Краснодар: Просвещение-Юг, 2012; *Сморгунов Л. В., Шерстобитов А. С.* Политические сети. Теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014.

² Публичная политика в России / Под ред. Ю. А. Красина. М.: Альпина Паблишер, 2005; Публичная политика в современной России. Субъекты и институты / Отв. ред. Н. Ю. Беляева. М.: ГУ-ВШЭ, 2005; Публичная политика-2007: Сб. ст. / Под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2007; Социальное неравенство и публичная политика / Под ред. В. Медведева. М.: Культурная революция, 2007; Публич-

Введение

ная политика: от теории к практике / Сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008; Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008; Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики / Под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010; Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред. Л. И. Никовская. М.: РОССПЭН, 2012.

³ Политическое управление и публичная политика XXI века / Отв. ред. О. В. Гаман-Голутвина. М.: РОССПЭН, 2008; Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РГ-Принт, 2013; Сети в публичной политике. Политическая наука. Ежегодник 2014 / Отв. ред. А. И. Соловьев. М.: РОССПЭН, 2014.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

1.1. Управление публичной политикой: становление научной дисциплины

«Управление публичной политикой» (*governance of public policy*) — термин, вызывающий ряд вопросов. Вроде бы и так понятно, что выбор и осуществление публичной политики требуют некоторых организационных мер, которые в общем описываются понятиями, связанными с государственным или публичным управлением. Особое значение придается концепциям нового государственного менеджмента, нового публичного управления или руководства (*governance*), а в последнее время менеджмента публичных ценностей. Да и в самом описании публичной политики управленческий аспект присутствует как необходимое внутреннее качество, представленное концепцией политического процесса (*policy process*). Анализируя направления развития исследований политики (*policy studies*), Сара Айрс и Алекс Марш говорят о настойчивом и продолжительном интересе к анализу управленческих структур в публичной политике¹. Почему же появляется необходимость в подчеркивании управленческой стороны публичной политики и в чем тогда существо термина «управление публичной политикой»?

На русском языке «управление публичной политикой» воспринимается многими как государственное доминирование в производстве и осуществлении публичной политики. В этом отношении термин не вносит ничего особого, кроме подчеркивания управленческой стороны политического процесса в целом. Вместе с тем общая теория публичной политики сегодня различает типы режимов управления публичной политикой, которые хотя и соотносятся с проблемой роли в ней госу-

дарства, но включают в себя значительное разнообразие, связанное с исторической динамикой развития управления публичной сферой и осуществлением публичных благ. Если брать термин в англоязычном варианте — *governance of public policy*, то его содержание связано с особым режимом управления, подчеркивающим значение не вертикальных структур и методов, а горизонтальных отношений государства с бизнесом и гражданским обществом, которые трансформируют публичную политику в направлении сферы совместной деятельности и ответственности государственных и негосударственных образований. В такой теории управления публичной сферой находит отражение сетевая структура политических отношений. Следовательно, новое публичное управление (*new public governance*) и управление публичной политикой (*governance of public policy*) имеют много общего в концептуальном плане, определяемом понятием управления как *governance*². Однако между этими понятиями есть различия, связанные с конкретизацией такого управления применительно как к практике публичной политики, так и к научному языку ее описания.

Терминологически соотношение публичной политики и управления традиционно выражалось союзом «и». Термин «управление публичной политикой» появился относительно недавно и описывается пока не совсем отчетливо и полно. Помимо традиционного обращения к новым концепциям публичного управления, появляются публикации, где управление публичной политикой (или отдельными ее сферами) отчетливо выражено³. И таких публикаций в последние годы становится все больше. Приведем здесь некоторые подходы к описанию этого термина и отметим смысловые нюансы его использования в документах и литературе.

Во-первых, управление публичной политикой может быть отнесено к особым, создаваемым правительствами агентствам, которые относительно самостоятельно осуществляют реализацию публичной политики в различных секторах публичной сферы (здравоохранение, образование, социальное обеспечение и др.) и на разных уровнях публичной политики (национальный, региональный, муниципальный уровни). Управление публичной политикой тогда представлено управлением публичными корпорациями. Корпоративное управление описывается как «процессы и структуры по надзору за направлением действий и менеджментом корпораций с целью эффективной реализации ими предписанных полномочий и целей»⁴. Здесь управление публичной политикой описывается вопросами назначения руководящего состава публичных корпораций, их подотчетности и ответственности перед

соответствующими государственными структурами, коммуникации с правительством, открытости в действиях менеджмента корпораций и др. Это достаточно специфическое (и относительно узкое) направление в рамках управления публичной политикой, которое выходит за рамки и традиционной тематики государственного управления, и концепции политического процесса.

Во-вторых, управление публичной политикой имеет отношение к тому, что касается соотносительности всех структурных компонентов публичной политики, занимающих различное положение в системе публичного управления. Федеративные государства, децентрализованные системы, многоуровневое управление, государственные и муниципальные структуры, участие бизнеса и гражданских ассоциаций вместе с государством и местным самоуправлением в публичной политике — все это требует определенной системы управления публичной политикой, учитывая взаимозависимость ее различных уровней и структур. Как пишет автор исследования «Управление публичной политикой в децентрализованных контекстах» (2011) Клэр Чабит, «кризис предоставил возможность для повышения общественного интереса к тому, как функционирует правительство, и укрепил ожидания того, что правительства должны адаптироваться и изменяться. Действительно, трудности, обнаруженные в реализации успешных изменений (например, реформы регулирования, постшоковая политика), особенно в предоставлении основных товаров и услуг, выявили важность, влияние и сложность институциональной основы. Предпосылка реформирования и повышения эффективности публичной политики состоит в том, чтобы определить заинтересованные стороны, участвующие в этапах ее проектирования и реализации. Учитывая их взаимозависимость, первый шаг заключается в “институциональном картировании” их ролей и ответственности для уточнения этих отношений»⁵. Управление публичной политикой необходимо для регулирования различного рода разрывов (информационных, фискальных, административных, целевых, ответственности), которые сопровождают взаимосвязанные институты публичной политики на различных уровнях. Основными средствами здесь выступают формирование и координация соответствующих способностей у всех заинтересованных сторон в реализации публичных целей и задач. Своеобразно такого рода управление публичной политикой организуется, например, в Австралии. Осуществляясь под флагом «действенного, эффективного и нравственного управления» публичным сектором, управление публичной политикой ориентировано на интегрированное и целостное правительство,

которое проводит свою политику на основе конкурентоспособности услуг и экспертных советов с учетом необходимости влияния внешней и внутренней среды. Основными структурными компонентами такого управления выступают следующие блоки⁶: сильное лидерство, культура и коммуникация; соответствующая комитетская структура управления; ясные механизмы ответственности; эффективная деятельность, преодолевающая организационные границы; всесторонний риск-менеджмент, системы согласия и обеспечения; стратегическое планирование, мониторинг эффективности и оценивание; гибкая и развивающаяся система базовых принципов.

В-третьих, управленческая проблематика, как было сказано, неявно присутствует в концепциях политического процесса. В последние десятилетия в связи с разработкой представления о новом управлении (*governance*) политический процесс стал трактоваться как политико-управленческий процесс. Особенно это заметно в трактовке такого политического цикла, как имплементация — внедрение политики. Так, Майкл Хилл и Питер Хуп отмечают, что рассмотрение имплементации с позиций нового управления расширяет понимание этой стадии политического процесса. Это расширение предмета идет по трем основным направлениям: 1) необходимо различать правительство и управление, структуры и процессы, институты и деятельность, точку приложения усилий и направленность действий; 2) необходимо учитывать многоуровневый, многосубъектный и многосторонний характер политико-административной системы управления; 3) объединение имплементации и нового управления предполагает постановку их в определенные контекстуальные формы⁷. Имплементация, следовательно, может рассматриваться как *операционное управление*, включающее в себя управление политическими процессами, внутриорганизационными отношениями и внешними и внутренними контактами в ходе реализации целей политики. Пол Керни, рассматривая имплементацию и управление, исходит из представления о *governance* как самоуправляющихся сетях, в какой-то мере связанного с пониманием этого процесса по модели внедрения политики «снизу вверх», а следовательно, изучает имплементацию политики через самостоятельные кластеры организаций, в которых сотрудничают разнообразные публичные и частные структуры⁸.

Все эти подходы опираются на некоторые общие представления об изменении в публичной политике, характерном для конца прошлого — начала нынешнего века. Хотя существует определенное скептическое отношение к полноте выражения этих зафиксированных наукой изме-

нений в целом и по отдельным странам, общая тенденция так или иначе проявляется в массиве данных и практического опыта управления публичной политикой. Эти изменения составляют контекстуальный каркас для управления публичной политикой.

Что особо отмечается в окружающей политику среде? Можно выделить ряд характеристик, воздействующих на управление публичной политикой в целом и на отдельные ее составляющие, которые относятся к политическому режиму, принципам управления, технологиям и механизмам, способностям акторов публичной политики, средствам и методам решения политических задач, внутренней структуре взаимодействия. Таковы следующие контекстуальные характеристики:

- *усиление сложности окружающей среды*, определяемой процессами интенсивной коммуникации, глобализацией, ростом лиминальных структур и неопределенности, открытостью пространств взаимодействия, лавиной технологических и социальных инноваций;
- *разнообразие и увеличение числа участников* выработки и реализации политики на различных ее уровнях и в различных ее сферах;
- *повышение значения субъективных* — когнитивных, информационных, психологических, моральных — факторов в общественном развитии и политике в целом;
- *динамичное соотношение виртуальных и реальных факторов* и процессов современного общественного развития и политики;
- *устойчивое недоверие к формальным политическим институтам* и практикам, политикам и государственным служащим, порождающее феномен спорной политики (*contentious politics*) и потребность у граждан быть разработчиками и проводниками публичной политики;
- *развитие социального капитала общества*, трансформирующего традиционное представление о гражданстве в направлении более широкой мотивации включения в процессы публичной сферы;
- *расширение технологической базы* возможного политического участия, определяемой современными информационно-коммуникационными средствами и техникой;
- *неспособность государства справиться самостоятельно* с проблемами достижения публичных благ и предоставлением публичных услуг; *увеличение доли частного и гражданского участия* в предоставлении публичных благ и услуг; развитие системы частно-государственного партнерства;

- *инклюзивный характер* современного экономического и общественного *развития*, предполагающий формирование институтов участия и использование участия в качестве фактора развития.

Управление публичной политикой в этих условиях не может строиться по модели прежнего разделения между политикой и администрированием, когда задача управления реализацией выработанных политических решений в целом была проблемой чисто рационального, бюрократического способа управления, основанного на иерархии и нормативной определенности. Недостаточно и чисто регулятивной функции государства в условиях экономического, рыночного управления публичной сферой, политический характер организации которой не подчиняется менеджеральной ментальности. Политическая работа (*policy work*) предполагает более широкие контексты и практики, чем рациональная торговля или обмен ресурсами. В этом отношении управление публичной политикой — это не только структурные перемены (сложность, множество, неопределенность), но и процессуальные и оперативные изменения, связанные с другим характером управления, основанным на принципах открытости, дискуссии и ответственности, в центре которого лежат проблемы *сотрудничества* и *координации*. Эти принципы и проблемы являются центральными для определения существа управления как *governance*.

В теоретическом отношении проблематика управления публичной политикой *вытеснила тему политических дизайнов (policy design)*, которая развивалась активно в 1980–1990-е годы. Концепция политических дизайнов определила поворот в исследовании публичной политики от процессов и структур к механизмам и методам. Впоследствии эта концепция ушла на второй план, так как все большее внимание приобретали вопросы сетевого характера управления в публичной политике, снижения роли государства, повышения активности внешних стейкхолдеров в политических вопросах. Хотя доминирующей тенденцией был возврат к процессам и структурам, акцентирование внимания на управлении публичной политикой вновь повысило интерес к методам и технологиям. И здесь явно выражен поворот от традиционных дизайнов публичного управления к новым его инструментам, определяемым необходимостью широкого взаимодействия государства и общества. Майкл Хаулетт и Рауль Лехано, анализируя трансформацию концепции политического дизайна (*policy design*), в общем правильно подчеркивали, что переход к проблематике широкого управления на основе сетевых подходов не отменяет, а, нао-

борот, усиливает значение разработки новых дизайнов публичной политики как комплекса инструментов, обеспечивающих сотрудничество и сетевую координацию⁹. Управление публичной политикой тогда и является деятельностью по разработке и использованию таких политических дизайнов в виде инструментов субсидиарности, «открытого метода координации», мониторинга и оценки, консультаций и краудсорсинга, открытых данных и открытого правительства, государственно-гражданского взаимодействия, открытых слушаний и общественных дискуссий и т.д.

Вторым направлением, связанным с управлением публичной политикой, можно считать *поворот к проблематике государства*. Важно подчеркнуть, что управление публичной политикой в определенном смысле восстанавливает значение государства в разработке и реализации политических решений. Хотя в некоторых странах все еще наблюдается «избыток государства» в управлении публичной политикой¹⁰, тем не менее множество публикаций подчеркивает центральную роль государственных институтов в сетевом публичном управлении. Так, Колин Кейси подчеркивает центральное место местных административных агентств в политических сетях и указывает на то, что «способность неприбыльных и других негосударственных акторов управлять эффективно может быть ограничена в отсутствие определенной публичной власти»¹¹. Две функции государства здесь значимы — координация и вовлечение в публичность. Хотя сетевое управление само характеризуется в качестве нового координационного механизма управления, в сфере публичного управления политические сети включают в свой координирующий механизм и координирующее участие государства. Не нарушает ли это общую самоорганизующуюся функцию политических сетей? Можно ли говорить об отдельной координирующей функции у государства, которое включено в сетевое взаимодействие в публичной политике с другими агентами сети? Множество процессов и механизмов координации в сетях не отменяет значения государства как сетевого актора, обладающего значительными ресурсами и занимающего определяющее положение в сетевой структуре управления публичной политикой. Другой вопрос, что государство не может сегодня использовать только иерархический метод координации, а включает в этот процесс горизонтальные инструменты сотрудничества; некоторые же исследователи говорят о многоцентрическом характере координации в современном публичном управлении¹². Это касается не только взаимодействия государства и общества, но и внутриправительственных отношений —

между уровнями управления, между министерствами и ведомствами. Отсюда интерес к идеям «интегрированного управления», «холистского управления», «объединенного управления» в сфере публичной политики. Вовлечение в публичность — не менее значимая функция современного государства, так как позволяет избежать в сетевом взаимодействии партикуляризации выраженных в политических решениях интересов¹³. Хотя эта функция может рассматриваться более широко, чем задача государства (вовлечение в публичность характерна и для ассоциаций гражданского общества, и для бизнеса), особо следует подчеркнуть ее значение для деятельности государства. Государство в публичной политике остается единственным образованием, которое, по сути, является публичным и преследует публичные блага и ценности. Здесь, конечно, есть свои проблемы, поскольку государство тоже может быть захвачено частными интересами, но этот эмпирический факт не отменяет в целом публичной значимости государства.

Еще одна тема значима в аспекте концепции управления публичной политикой. Это выявление условий неудач в публичной политике (*policy failure*)¹⁴. Хотя проблема неудач в политике не решается окончательно системой нового управления, пристальное внимание к этому вопросу стимулирует развитие концепции управления публичной политикой. Как всегда, есть осторожное и оптимистическое направления в исследовании взаимосвязи неудач публичной политики и управления публичной политикой. Ясно, что результативность, эффективность и справедливость публичной политики не могут быть определены только фактором согласованного управления ею. Однако путь к такой политике, конечно, более успешен при правильном выборе структуры и инструментов управления.

Примечания

¹ Ayres S., Marsh A. Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies // Policy & Politics. 2013. Vol. 41. № 4. P. 648.

² См.: Сморгунов Л. В. Управляемость и сетевое политическое управление // Власть. 2014. № 1. С. 5–14.

³ Lee S. The Governance of Fiscal Policy in the United Kingdom and Canada // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2003. Vol. 5; Lange B., Alexiadou N. Policy Learning and Governance of Education Policy in the EU // Journal of Education Policy. 2010. Vol. 25. № 4; Hanson G. The Governance of Migration Policy // Journal of Human Development and Capabilities. 2010. Vol. 11. № 2; Helgesen M. Governance of Public Health: Norway in a Nordic Context // Scandinavian Journal of Public Health. 2014. Vol. 42; Ryan L. Governance of EU Research Policy: Charting Forms of Scientific Democracy in the European Research Area // Science and Public Policy. 2015. Vol. 42. № 3.

⁴ Governing in the Public Sector: A Guide for Province of Nova Scotia Government Agencies, Executive Council Office, October 2011. Halifax, 2011. P. 5.

⁵ Charbit Cl. Governance of Public Policy in Decentralized Contexts. A Multi-Level Approach // OECD Regional Development Working Papers. 2011. № 4. P. 5.

⁶ Report: Building Better Governance. Commonwealth of Australia. Barton, 2007. P. 5–6.

⁷ Hill M., Hupe P. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2002. P. 14–16.

⁸ Carney P. Implementation and the Governance Problem. A Pressure Participant Perspective // Public Policy and Administration. 2009. Vol. 24. № 4. P. 357.

⁹ Howlett M., Lejano R. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design // Administration and Society. 2012. Vol. 45. № 3. P. 368.

¹⁰ См., например, суждение об управлении здравоохранением в Португалии: Santinha G. Governance for Health: Is the Cultural ‘Lone Ranger’ Behaviour Still Prevailing? Perspective from Policy-Makers in Portugal // Public Policy and Administration. 2015. Vol. 30. № 1.

¹¹ Casey C. Public Values in Governance Networks: Management Approaches and Social Policy Tools in Local Community and Economic Development // American Review of Public Administration. 2015. Vol. 45. № 1. P. 107.

¹² Pederson A., Sehested K., Sorensen E. Emerging Theoretical Understanding of Pluricentric Coordination in Public Administration // The American Review of Public Administration. 2011. Vol. 41. № 4.

¹³ См.: Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд. С.-Петербург. ун-та, 2012. С. 35–36; Кулакова Т. А. Вовлечение в публичность: связи с правительством // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. № 1–2 (51).

¹⁴ См.: Howlett M., Ramesh M., Wu X. Understanding the Persistence of Policy Failure: The Role of Politics, Governance and Uncertainty // Public Policy and Administration. 2015. Vol. 30. № 3–4.

1.2. Управление публичной политикой как проблема публичной политики

Публичную политику, вслед за Дж. Андерсоном, мы можем определить как «относительно стабильный курс правительства, которому оно следует при решении некоторых проблем или вопросов»¹. Она осуществляется правительством и иными органами государственной власти в течение определенного периода и затрагивает интересы большого числа граждан. Публичная политика ориентирована на достижение определенных заданных целей, которые ставит перед собой правительство (и/или ставит перед правительством глава государства) в ответ на требования, поступающие в политическую систему из окружающей среды.

В самой окружающей среде в последние 25–30 лет наблюдаются существенные качественные и количественные изменения, которые привели к росту комплексности социума, появлению новых социальных

групп, неправительственных акторов, экспертных и профессиональных сообществ, обладающих знаниями и современными технологиями, позволяющими им создавать сетевые структуры, аккумулировать значительные ресурсы, использовать их в требованиях изменения существующего порядка политического управления.

Комплексность социальной системы означает не только рост ее структурной дифференциации и умножение процессов, одновременно происходящих в ней. Комплексность — это потоки информации, которых не хватает системе для полного описания самой себя и окружающего ее мира (его комплексности). Это мера неопределенности, в которой системе приходится постоянно принимать решение на основе неполной информации.

Отметим, что рост комплексности социальной системы в определенной степени стал неожиданностью для политики как управляющей подсистемы. По крайней мере, судя по событиям последних трех десятилетий, поиск адекватных ответов еще далек от завершения. А пока он продолжается, все мы являемся свидетелями нарастания кризисных процессов как на национальном, так и на региональном и глобальном уровнях². Современное государство, как отмечают политологи, отчасти утратило способность к управляемости³, что подрывает его авторитет и претензии на доминирование в политике.

Реакцией государственных институтов на рост комплексности социума и частичную потерю способности к его управляемости является поиск новых методов, технологий и форм управления в различных культурных, организационных, институциональных, политических контекстах. В этом плане тему управления публичной политикой можно описать как реакцию государства на рост комплексности публичной сферы в условиях частичной потери с его стороны контроля за ее управляемостью и предсказуемостью развития.

Управление публичной политикой как проблема российской политики.

Тема развития публичной политики достаточно широко обсуждается в современной политической науке. В научных исследованиях публичной политики сложились две основные школы или традиции: американская и европейская, между которыми много общего, но имеются и существенные различия. Прагматизм американской политической науки нашел свое проявление в постулате о необходимости служебного использования социальных наук в государственном правлении⁴, поэтому главный фокус в анализе публичной политики в США остается в рамках действий государства, государственного аппарата, что соответствует концепту *public administration*. В этом плане управление

публичной политикой выступает в качестве одной из основных задач государства и его аппарата.

Исследования публичной политики в европейской традиции более тяготеют к толкованию ее как процесса демократического участия различных групп интересов, государственных и негосударственных акторов в рамках политико-государственного процесса (*public deliberation*), связанного с процедурой согласования интересов и позиций перед принятием правительственных решений, поэтому фокус в анализе публичной политики в Европе смещен в направлении добровольного участия граждан в политике и контроля с их стороны за демократическими институтами. В этом смысле управление публичной политикой есть сложный политико-государственный процесс, организуемый и координируемый государством с учетом различных групп интересов.

В контексте российских политических традиций управление публичной политикой видится, во-первых, как социальная проблема и, во-вторых, как проблема самой публичной политики.

Сама постановка вопроса об управлении публичной политикой есть, по нашему мнению, социальная проблема, причем достаточно дискуссионная и далеко не самая актуальная. Субъективно оценивая ее способность составить конкуренцию другим социальным проблемам российского общества, например демографическим или миграционным, можно утверждать, что у нее очень низкие шансы привлечь внимание широкой общественности, а следовательно, и ожидать выделения ресурсов на ее решение.

В профессиональном плане постановка вопроса об управлении публичной политикой в России требует уточнения. Прежде всего, нужно понять, насколько назрела в российском обществе необходимость в управлении публичной политикой; что мы будем понимать под управлением публичной политикой; какой вариант управления будет адекватен современному состоянию российского общества и политической системы.

По нашему мнению, нынешнее состояние государственного управления публичной сферой вполне адекватно текущей внутренней и внешней политической ситуации. За последние 10–15 лет государство вернуло себе контроль не только за публичной политикой, но и за большинством политических и социальных процессов, происходящих внутри системы. Правительство тщательно контролирует политическую повестку дня, расставляет приоритеты в решении социальных проблем, активно участвует в общественных дискуссиях и т.д.

Обратной стороной активности государства в публичной сфере является ее этатизация. Но следует подчеркнуть, что тенденция этатиза-

ции политики имеет не национальный, а глобальный характер. И здесь важно не перейти ту грань, за которой разумное стремление государства к повышению уровня управляемости системой в условиях роста неопределенности превращается в безумное желание бюрократии тотально контролировать все процессы как внутри системы, так и за ее пределами, поэтому сегодня в публичной сфере важно не допустить создания дополнительных административных барьеров, препятствующих участию общественности в политике.

Основных вариантов управления публичной политикой в России два: выстраивать систему управления либо по американскому, либо по европейскому образцу. Соответственно любая постановка проблемы и предложения по ее решению наверняка получат как своих сторонников, так и противников, обладающих различными, подчас конфликтующими интересами, намерениями и целями. Но именно взаимодействие этих интересов и целей и определит то, каким образом правительство, общество, организованные сети (профессиональные, управленческие и межуправленческие и т.д.) будут относиться к практике управления публичной политикой вообще и какая модель будет признана в качестве оптимальной и легитимной.

Интуитивно понятно, что большей части политической и административной элиты ближе американский вариант управления публичной сферой. Он усиливает ее позиции в политике, позволяет ей претендовать на дополнительные ресурсы с целью организации управления и контроля за публичной сферой. В то же время меньшая часть политической и административной элиты, негосударственные акторы, экспертные сообщества, оппозиционные силы склонны к утверждению европейской трактовки публичной политики и будут стремиться утвердить соответствующую модель управления.

В любом случае мы исходим из того, что правительство распознает социальные проблемы как проблемы только после их признания в качестве таковых обществом. Социальные проблемы существуют прежде всего с той точки зрения, как они определяются и воспринимаются в обществе. В этом плане мы разделяем мнение, что социальные проблемы — продукты процесса коллективного определения. Такой подход разработан в трудах Г. Блумера⁵, М. Спектора и Дж. Китсьюза⁶.

Следовательно, если предположить наличие заинтересованности правительства в управлении публичной сферы, то ему необходимо будет привлечь внимание общественности к данной проблеме, публично обосновать ее важность, поскольку именно общество осуществляет первичную селекцию проблем, а вторичная селекция осу-

шествляется государством. Но для того чтобы социальная проблема развивалась и не погибла, она должна получить социальную легитимность, т.е. социальную поддержку. Социальная проблема должна приобрести необходимую степень респектабельности, дающую ей право быть рассматриваемой на признанных аренах общественного обсуждения. В нашем обществе такими аренами являются пресса, другие средства массовой коммуникации, социальные сети, гражданские организации, законодательные собрания и места сосредоточения должностных лиц (бюрократии). Если социальная проблема не имеет мандата респектабельности, необходимого для выхода на такие арены, то она обречена. Только после того, как проблема приобрела статус социально значимой, ее решение может быть переведено в режим требований к политической системе. Но и здесь существуют барьеры. Например, недостаток ресурсов для мобилизации действий в ее поддержку внутри политической системы и включения ее в «повестку дня» правительства.

Публичная политика одновременно осуществляется на пересечении двух арен: публичной и политической. В этом плане можно говорить о двух уровнях процесса селекции или о двух типах процесса селекции: первичном и вторичном. Взаимосвязь между аренами обеспечивают средства массовой коммуникации, которые могут либо находиться под полным контролем государства, либо обладать определенной свободой по отношению к правительству.

В зависимости от функциональных характеристик политического режима окончательное решение по проблемам принимают правительство, парламент или президент. Режим управления публичной политикой предполагает управление как процессами, структурирующими коллективное внимание на публичных аренах, так и процессами установления политической повестки дня.

Процессы первичной селекции хорошо описываются социологической концепцией публичных арен, предложенной С. Хилгартнером и Ч. Л. Боском⁷. Процессы вторичной селекции — теорией «установления повестки дня» М. Маккоумз, Д. Шоу⁸, Дж. Кингдон⁹. Проанализируем проблему управления публичной политикой в России сквозь призму теории публичных арен.

Управление публичной политикой в контексте теории публичных арен. Публичная политика возникает в ответ на политические запросы (*political demands*) или требования социальных групп предпринимать или не предпринимать какие-либо действия по решению определенной проблемы. Каковы главные тенденции развития публичной политики

в России? Есть ли в российском обществе запрос на управление публичной политикой? В какой мере экспертное сообщество готово нести ответственность за постановку проблемы управления публичной политикой и кому будут предоставлены ресурсы для ее решения? Какие результаты и следствия ожидают общество и публичную политику от создания системы управления публичной политикой?

Попробуем по порядку ответить на сформулированные вопросы, опираясь на концепцию публичных арен С. Хилгартнера и Ч. Л. Боска.

Схематически их концепция публичных арен включает шесть идей:

- 1) динамичный процесс конкуренции между представителями крайне многочисленной «популяции» утверждений, проблематизирующих ситуацию;
- 2) институциональные арены, служащие той средой, в которой социальные проблемы конкурируют между собой за внимание и растут;
- 3) «пропускную способность» этих арен, ограничивающую число проблем, которые могут пользоваться широким общественным вниманием в один и тот же период времени;
- 4) «принципы отбора» или институциональные, политические и культурные факторы, влияющие на вероятность выживания конкурирующих между собой формулировок проблемы;
- 5) образцы взаимодействия между различными аренами, такие, как обратная связь и синергия, служащие средствами распространения активности от одной арены к другим;
- 6) сети выдвигающих и стремящихся контролировать определенные проблемы функционеров (*operatives*), каналы коммуникации которых пересекают границы различных арен¹⁰.

По мнению Хилгартнера и Боска, коллективные определения социальных проблем происходят не в некоем абстрактном пространстве, таком, как общество или общественное мнение, а на конкретных публичных аренах, где проблемы формулируются и растут. Такими аренами являются исполнительная и законодательная ветви власти, суды, телевизионные фильмы, кино, средства массовой информации (телевизионные службы новостей, журналы, газеты и радио), организации, занимающиеся проведением политических кампаний, группы социального действия, сфера прямых почтовых обращений и просьб (*direct mail solicitations*), книги, касающиеся социальных вопросов, научные сообщества, религиозные организации, профессиональные общества и частные фонды¹¹.

Именно в этих институтах происходят обсуждение, отбор, определение, формулировка, драматизация, оформление и представление обществу социальных проблем. Конкурирующие группы борются за то, чтобы навязать остальным свое определение проблемы и, таким образом, повлиять на политику. Кроме того, на публичных аренах между собой конкурируют не только проблемы, но и возможные варианты их решения.

Следует отметить, что социальные пространство и время для публичного представления проблем довольно ограничены. Именно это обстоятельство, по мнению Хилгартнера и Боска, наделяет конкуренцию между проблемами столь решающим значением для процесса коллективного определения. Существование пропускной способности у всех без исключения арен, на которых определяются социальные проблемы, имеет далеко идущие последствия. Наиболее важно из них то, что пропускная способность ограничивает размер политической и социальной повестки дня. Другими словами, число социальных проблем определяется не числом критических или опасных ситуаций и условий, стоящих перед обществом, а пропускной способностью публичных институтов. Вследствие этого если не происходит увеличения пропускной способности институциональных арен, то рост одной социальной проблемы имеет тенденцию сопровождаться упадком одной или нескольких других.

Важной характеристикой публичных арен является наличие совокупности принципов отбора, которые определяют, какими проблемами, вероятнее всего, будут заниматься в рамках той или иной арены. Пропускная способность каждой арены оказывает важное влияние на свойственные ей принципы отбора — при прочих равных условиях чем меньше пропускная способность, тем интенсивнее конкуренция. Подобным образом интенсивность конкуренции растет (при прочих равных) в зависимости от значимости арены с точки зрения размеров ее аудитории или ее способности распоряжаться социальными ресурсами в долгосрочной перспективе.

Если проблемы развития публичной политики в последнее десятилетие достаточно интенсивно обсуждаются на публичных и политических аренах, в различных экспертных сообществах, то интерес к проблеме управления публичной политикой выражен достаточно слабо. По сути, мы являемся свидетелями и участниками процесса коллективного определения проблемы управления публичной политикой в России в начале XXI в., создателями некоторой проблемной сети, в рамках которой происходит не только рассмотрение определенной проблемы, но в первую очередь ее формирование.

Коллективное определение предполагает анализ взаимосвязей социально-психологических, организационных, политических и культурных процессов, происходящих в конкретном обществе. Следует принять во внимание тот факт, что постановка проблемы есть не нейтральный процесс, а непосредственная борьба за распределение ресурсов.

Если пьянство рассматривать как проблему личного здоровья и вредной привычки, то адекватным решением будет направить ресурсы в сферы здравоохранения и образования. Если же пьянство рассматривать как проблему общественного порядка, то адекватным решением будет направление ресурсов в полицию.

Соответственно, если управление публичной политикой рассматривать как проблему государства, то ресурсы на ее решение будут направлены в органы государственной власти и управления. Если же управление публичной политикой рассматривать как проблему общества, то адекватным решением будет направить ресурсы в негосударственные институты.

Отметим, что участие государства в процессе создания (конструирования) социальных проблем, как правило, приводит к этатизации публичной сферы. Об этом свидетельствуют и результаты эмпирических исследований.

По мнению Л. И. Никовской и В. Н. Якимца, основная тенденция развития публичной политики за последние два-три года характеризовалась нарастанием имитационных явлений: состоянию публичной политики в большей степени стали присущи негативные свойства; административное начало власти значительно доминирует в сфере публичной политики. Мощное сплетение противоречивых тенденций зреет в точке сопряжения потребности в усилении регулирующей роли государства и той силы, которая в первую очередь пользуется растущим влиянием государственного начала, — государственной бюрократии¹².

Тенденция этатизации публичной политики очевидна. Ставя вопрос об управлении публичной политикой, мы, вероятнее всего, будем способствовать росту негативных явлений в этой сфере и усилению государственной бюрократии. В то же время следует учитывать, что адаптация социума к растущей сложности перестает быть задачей, которую должно решать только государство. Управление публичной политикой требует включения в процесс принятия решений наиболее активной части социума. Но вопрос о том, как она будет себя вести в новых условиях и какова будет цена ее участия, остается открытым. Здесь необходимо проводить дополнительные исследования, чтобы ответить, насколько назрела необходимость создания иного порядка

управления публичной сферой, чем тот, который сложился в настоящее время.

Не следует забывать при этом и общие правила современной российской политики и недооценивать важность чиновников и политиков в постановке и продвижении общественно значимых вопросов. Ошибочно думать, что общественно значимые проблемы возникают только благодаря активистам, привлекающим внимание к той или иной социальной проблеме, и что чиновники участвуют только в деле сопротивления вопросам или их поддержки. Никогда заинтересованность политика в создании общественно значимых вопросов не является столь высокой, как в период выборов. Политик, который хочет быть избранным, должен создавать такие вопросы, в отношении которых он, а не его противник занимает стратегически выгодную позицию. В этом плане можно предположить, что в условиях подготовки к выборам некоторых политиков может заинтересовать вопрос о повышении эффективности управляемости публичной политикой. Но несложно предположить, как к этому отнесутся общественность, профессионально организованные группы интересов, включая сетевые структуры. Как свидетельствует российский опыт, излишняя политизация проблемы, как правило, вызывает больше негативных, чем позитивных последствий. Поэтому, по нашему мнению, пока не стоит торопиться с переносом обсуждения проблемы управления публичной политикой с публичных арен на политические арены. Следует провести дополнительные эмпирические и теоретические исследования по данной проблеме и по их результатам принимать взвешенное решение.

Примечания

¹ *Андерсон Дж.* Публичная политика: введение / Публичная политика: от теории к практике. СПб.: Алетейя, 2008. С. 11.

² *Елисеев С. М.* Публичные ценности как стратегия развития публичной политики // Публичные ценности и государственное управление. СПб., 2014. С. 104–119.

³ *Сморгунов Л. В.* В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. № 4. С. 85–96.

⁴ *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России // Власть. 2013. № 9. С. 4–9.

⁵ *Blumer H.* Social Problems as Collective Behavior // *Social Problems*. 1971. Vol. 18. P. 298–306.

⁶ *Spector Malcolm, John I. Kitsuse.* Social Problems: a Reformulation // *Social Problems*. 1973. Vol. 21. P. 145–159.

⁷ *Хилгартнер С., Боск Ч. Л.* Рост и упадок социальных проблем: концепция публичных арен // Социальная реальность. 2008. № 2. С. 73–94.

1.3. Многовекторный характер публичной политики...

⁸ *McCombs M., Shaw D.* The Agenda-Setting Function of Mass-Media // *Public Opinion Quarterly*. 1972. Vol. 36. № 3. P. 176–187.

⁹ *Kingdon J. W.* *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1984.

¹⁰ *Хилгартнер С., Бокс Ч. Л.* Указ. соч. № 2. С. 78.

¹¹ Там же.

¹² *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* Указ. соч. С. 7.

1.3. Многовекторный характер публичной политики: коллизия нормативности и повседневности

Научная традиция, как правило, оценивает публичную политику как предпосылку и инструмент демократизации власти (предполагающую взаимную соотнесенность прав и обязанностей государства и общества, контроль ветвей власти, наличие сдержек и противовесов, независимого правосудия и т.д.), форму развития гражданской и общественной активности, смыслового и дискурсивного разнообразия политической жизни. Немало сказано и о формировании в лоне публичной политики тех ценностей, которые «объединяют» государство и общество¹. Весьма типичны суждения о том, что публичная политика «соотносится с процессом принятия и реализации органами государственной власти различного уровня... решений по определенной социально значимой проблеме или комплексу проблем» и что она «определяет эффективность деятельности государства» в решении «конкретных... проблем общества... и долгосрочного устойчивого развития страны в целом»².

Во многом такими соображениями пронизаны и идеи «реконцептуализации» государственного управления, предусматривающие за счет развития публичной политики достижение более высокой репрезентативности гражданских интересов, расширение коммуникаций между общественными и управленческими структурами, увеличение информационной базы для осуществления государственных функций и, как следствие, повышение качества правительственных программ и усиление гражданского контроля за их исполнением. В последнее время о публичной сфере все чаще говорят и с позиций стратегии *empowerment*, предполагающей качественное усиление «гражданских компетенций» населения (Р. Даль) и направленной на усиление антидискриминационной практики по отношению к населению как участнику государственного управления, а также существенное расширение форм гражданского контроля и общественной экспертизы, повышение у на-

селения и власти взаимной ответственности за разрабатываемые в государстве стратегии и т.д.

Впрочем, на фоне таких утверждений постоянно слышатся призывы осуществить «радикальный поворот к формированию государственной власти» подлинно демократического типа (Н. Мэннинг, Н. Парисон) и даже осуществить для этого «демократизацию демократии» (К. Пэйтмен). И это показывает, что даже в зрелых демократиях публичная политика явно не оправдывает возложенных на нее «демократических надежд». Впрочем, представляется, что ничего сверхобычного ждать от нее не следует и лучше придерживаться более реалистических позиций в вопросе о публичных отношениях государства с обществом.

Конечно, нельзя не признать, что публичное пространство является для общества естественной средой презентации своих интересов, проявления людьми гражданской активности, участия населения в обсуждении масштабных социальных проблем и т.д. Это создает *возможности* для влияния населения на органы власти, осуществления гражданского контроля за деятельностью чиновников, расширяет перечень инструментов политической социализации и идентификации граждан. Однако все эти весьма позитивные и необходимые обществу процессы в конечном счете замыкаются на весьма ограниченных формах участия публичной политики в организации общественной власти и тем более на принятии государственных решений. Именно этот функционал (оценка публичной политики с точки зрения ее участия в разработке и осуществлении государственных целей) позволяет увидеть реальное влияние публичной сферы на производство и распределение (в том числе и ключевых) общественных ресурсов, позиционирование социальных групп и слоев, увеличение перспектив их развития и удовлетворение интересов. Именно это измерение и позволяет понять, как политический дискурс, гражданский активизм и репутационный капитал общественного мнения влияют на фактический учет общественных потребностей, выработку повестки дня, целевые показатели управленческих стратегий, соотношение позиций ведущих акторов, а также иные атрибуты целеполагания. А это и определяет подлинное место публичной политики в жизни государства и общества.

В этом аспекте следует подчеркнуть, что релевантная оценка управленческих диспозиций публичной политики должна исходить из того, что данная форма политического пространства является площадкой не столько соприкосновения государства и общества, сколько взаимодействия *институализированных центров власти с* (мало организованными) *гражданскими структурами*. Один этот факт показывает, что у эли-

ты (контролирующей центры власти и управления) в публичной зоне существуют одни интересы и возможности, а у населения другие.

Так, с точки зрения правящих кругов, публичная арена в первую очередь является инструментом легитимации их власти, сохранения их доминирующего положения, показателем устойчивости режима правления и индикатором проблем, реакция на которые способна отразиться на решении вышеупомянутых задач. Ни одно правительство в мире не станет предпринимать самые «прогрессивные» меры или действовать под влиянием общественного мнения, если это будет подрывать его позиции. Впрочем, состав правительства для правящей элиты — это техническая проблема, и потому речь идет о сохранении власти той части элитарного слоя, которая способна сохранять свои доминирующие позиции и при смене кабинета министров и состава парламента, и при обновлении иных институтов власти. В любом случае задача публичной самолегитимации является для этих элитарных слоев ключевой даже с точки зрения обеспечения безопасности и сохранения государственного суверенитета.

Понятно, что при таких условиях правящий класс (при помощи институтов и подконтрольных массмедиа, изменения партийной системы и избирательного законодательства, интерпретации общественных традиций) использует публичную сферу для снижения протестных настроений и умиротворения общественности, контроля и управления межгрупповой конкуренцией, усиления внутренней (идейной) сплоченности населения на принципах политической лояльности и стабилизации социального порядка, а также органического вживления интересов населения в свои тактические и долгосрочные планы. Не случайно еще Р. Даль говорил о том, что основанием интереса правящего класса является его «избирательная окупаемость». В противном случае вероятность того, что чьи-то потребности станут предметом принятия ими решений, крайне невелика.

В то же время для населения публичная сфера предстает пространством презентации интересов (связанных с вопросами, не решаемыми путем самоорганизации), выражения солидарности или протеста по поводу правительственных позиций и проектов, установления коммуникации с властями и расширения поля дебатов, а равно условием политической идентификации и социализации граждан. Однако интенсивность соответствующих мотиваций и форм активности граждан опирается в ряд принципиальных ограничений.

Во-первых, это структурные ограничения массового участия во власти, связанные с тем, что массы не могут непосредственно управ-

лять сложно организованным социумом. Их функция состоит лишь в качественно ограниченном соучастии во власти, логическая формула которого отражает участие населения в селекции и выдвижении элитарного слоя, который в свою очередь обладает решающими (а зачастую монопольными) правами на образование институтов власти и государственного управления. В этом смысле граждане являются дилетантами, которые не владеют специальными знаниями, не имеют возможности системным образом отнестись к выдвигаемым проблемам, понять связь целей с интересами различных влиятельных акторов или прежними обязательствами государства, оценить риски и угрозы, а также иные параметры предстоящих решений. Не утрачивает своей актуальности и справедливое суждение великого француза, любившего повторять, что «правда — слишком горькое вино для народа». Так что большинство людей зачастую не могут аутентично воспринимать ни цели правительства, ни результаты государственной политики. Причем, по мысли М. Эдельмана, люди нередко испытывают удовлетворение от самого факта принятия верхами решений, в том числе и тогда, когда те ничего не меняют в их жизни, т.е. от «достижения неосязаемых благ»³.

Более того, подавляющее большинство граждан и не помышляет о каком-либо (тем более систематическом) участии в управлении и принятии государственных решений или о контроле над деятельностью элит. Коротко говоря, участие в политико-управленческих процессах является для большинства людей областью критической жизнедеятельности. Как справедливо считает С. Жижек, рядовым гражданам просто «нужна хорошая элита», лидеры которой способны принимать нужные решения и объяснять людям то, чего те хотят на самом деле.

Даже в настоящее время, несмотря на заметный рост гражданского активизма во многих странах, следует признать, что большинство населения не проявляет интереса к постоянному политическому участию (за исключением кризисных ситуаций). Представляется, что даже расширение формата *online*-политики не изменит того факта, что политическую активность, как правило, проявляет не более 5–8% гражданского населения. Для большинства же людей участие в этой непрофильной, не связанной с их повседневными нуждами форме жизнедеятельности нехарактерно и обременительно. Принудительное же вовлечение в политику вызывает у людей усталость, быстрое эмоциональное выгорание, разочарование и отторжение от власти.

Конечно, определенными возможностями (хотя и гипотетическими) влияния на государственные решения обладают политические активизи-

сты, публика в широком смысле слова. Эти представители образованного класса, активисты партий, гражданских движений и организаций (и в своем персональном качестве, и в рамках формальных структур, и в виде участников публичных сетей) на постоянной основе вступают в диалог со структурами власти, представляя свои интересы, полемизируя по поводу общественных проектов и т.д. Однако сила их влияния по политическим меркам ничтожна. В то же время «болото», «общественность» и другие политически индифферентные группы общества, которые вступают в контакты с властью в основном в условиях кризиса, занимают нейтральную позицию по отношению к каналам публичной политики, используя возможности массового дискурса для частичного информирования, а чаще всего в развлекательных целях. Ну и нельзя забывать, что власти (особенно при авторитарных режимах) постоянно формируют квазигражданские структуры для поддержки своего способа правления, что замещает и подменяет выражение подлинных интересов населения.

Во-вторых (что не зависит от степени публичной активности населения), даже представляя свои интересы или пытаясь в дискурсивной сфере наладить коммуникации с государственными институтами, граждане имеют немного шансов повлиять на решения властей. Даже если допустить высокую заинтересованность граждан в такого рода участии, следует отметить, что этим устремлениям препятствует сам ландшафт государственного управления.

Существенным ограничением является институциональный дизайн, который препятствует как непосредственной активности граждан (а во многом и их организованным формам), так и активности публичных сетей, поскольку институты государственного управления нацелены на деятельность профессиональных управленцев, действующих в соответствии с законами и служебными правилами и стандартами. В этом смысле нормы профессиональной деятельности, подразумевающая наличие многочисленных «согласований», процедур и иных инструментов служебной логистики, по сути, становятся «стеклянными стенами», через которые обывателям и структурам гражданского сектора пробиться весьма сложно, а по принципиальным вопросам практически невозможно, ведь многочисленные «общественные советы» или «рабочие группы» при министерствах и ведомствах, институты гражданской экспертизы проектов и иные аналогичные структуры имеют исключительно вспомогательный статус, и их позиции обладают лишь рекомендательным, а не обязательным к исполнению характером.

Конечно, общественное внимание (которое может быть существенно стимулировано или приглушено) представляет собой весьма де-

фицитный ресурс государственной политики, но внимание общества, формирующееся в публичном пространстве, в ряде случаев провоцирующее возникновение соревновательной политики и активизацию массовых форм политического дискурса, может лишь «разогреть» или «остудить» общественное мнение (повышая или понижая морально-этический статус проблемы), возбуждая или нейтрализуя надежды населения, выражая мозаику групповых интересов и т.д. Но даже если та или иная ситуация получает статус проблемы в публичном дискурсе (т.е. на нее «наклеивают ярлык», определяя ее как гипотетически важную или вредную⁴) и тем самым претендует на попадание в повестку дня, это вовсе не означает, что данный вопрос будет сформулирован властями именно в той форме, за которую высказывается общество, и тем более попадет в «жернова» фактического целеполагания.

Более того, политики и госменеджеры, используя различные механизмы (подконтрольные СМИ, аффилированные гражданские и партийные структуры и проч.), зачастую сами и профилируют публичную дискуссию, вбрасывая в публичное пространство необходимые сюжеты и распространяя оценки и суждения, склоняющие общественное мнение к нужной им позиции. Самые распространенные формы упаковки проблем, драматизм их восприятия и иные параметры дискурса в основном контролируются элитами. Элиты типизируют проблемы, отсекая ненужные символы и образы, усиливая драматизацию или снижая накал в обсуждении проблем, поэтому правящие круги могут активно противодействовать коллективным определениям проблем, предавая некоторые вопросы «политически обеспечиваемому забвению»⁵.

Так что правящие элиты чаще всего выигрывают спор у населения, подавляя эклектичные, противоречивые и менее институализированные формы коллективного понимания проблем. Впрочем, «коллективное понимание» и «определение проблемы» в какой-то степени смягчают и корректируют позицию властей, но при этом не могут определять характер (темпы, время и иные параметры) решения. Только профессионалы-управленцы трактуют срочность и безотлагательность проблемы, связывают ее решение с обязательствами и ресурсами, находят необходимую форму окормления целей. Поэтому если от правящих элит и не всегда зависит, насколько острой будет конкуренция между различными политическими позициями при формировании повестки дня, то признание государственными органами правомерности общественного определения проблемы и тем более характер воплощения результатов массового дискурса в конкретных решениях определяются только ими.

Одним словом, даже институциональные и дискурсивные инструменты публичного давления граждан на структуры властного целеполагания остаются весьма неустойчивыми, подверженными качественным трансформациям, часто не успевающим даже наладить устойчивые контакты с органами власти и управления, не то что транслировать свои позиции или включать их в правительственную повестку.

Более того, опыт последних десятилетий наглядно показал последовательное снижение роли государственно-общественных органов в принятии крупных государственных решений. Так, парламенты, по сути, становятся нотариусами правительства, их деятельность направлена на легализацию политических и законодательных инициатив правительства. Весьма показательным фактом, демонстрирующим усиление роли госадминистрации, стало и появление во многих странах так называемых царей, т.е. назначаемых высшими руководителями (нередко в обход действующих правил) чиновников, которые получают широчайшие полномочия для контроля над различными отраслями, программами и территориями⁶.

Конечно, институциональные параметры деятельности властей обладают качественными характеристиками и могут существенно модифицироваться в зависимости от разновидности режимов правления. В этом смысле в западных демократиях у граждан куда больше возможностей влиять на власть, постепенно отвоевывая у нее те или иные площадки, где их голос может быть услышан (даже на общегосударственном уровне), однако ни частота смены правительств, ни интенсивность дискурса не меняют принципиальных приоритетов правящих кругов по отношению к использованию публичной сферы.

В-третьих, главным фактором, выключаящим население (и публичные формы их активности) из процесса принятия решений, служат неформальные ассоциации правящего класса, которые являются основными производителями решений и проектировщиками государственных целей. Именно благодаря им зона принятия государственных решений носит главным образом латентный, а не публичный характер, где решающим преимуществом обладают сетевые коалиции и альянсы правящей элиты⁷, которые «извлекают выгоду от административных игр и переговоров»⁸. Такие сети, как правило, контролируют государственные институты, а с ними и «вопросы на уровне государства», доминируя, таким образом, при решении конкретных проблем⁹.

Сетевой домен власти, который и организует центры принятия решений, демонстрирует при этом отсутствие институциональной

подотчетности и приоритет личных (партнерских) обязательств, собственные принципы ответственности и механизм согласования внутри элитарных позиций. Шкала ценностных (внутри элитарных) приоритетов сетевых коалиций перекрывает все идеологические и культурные разломы в обществе. При этом наиболее высоко позиционированные сетевые ассоциации правящей элиты чаще всего контролируют государственные институты, которые выступают для них некими площадками для предварительной выработки решений. Более того, в этом сетевом пространстве даже массовые протесты утрачивают свой фокусированный характер, оставляя элитам широкие возможности для маневра. А в случае с монопольно господствующими сетями (при авторитарных режимах) в государстве складывается ситуация, когда при разработке государственных решений процедуры агрегирования общественных потребностей постоянно замещаются корпоративными и партикулярными позициями правящего класса.

В этом пространстве государство зачастую сталкивается с феноменом репозиционирования элиты (превращения ее из представителя общества в заказчика и бенефициара государственных проектов), что разрушает его структуры как гражданского антрепренера и превращает институциональные центры официальной власти в центры, условно говоря, попечительской власти, которые обладают возможностью применения реальных санкций к неисполнителям их воли.

Сетевой механизм принятия государственных решений ориентирован и на реальное распределение ресурсов (учитывающий риски, ошибки, непопулярные последствия и проч.), и на символическое прикрытие этого процесса в публичной форме, демонстрирующее «народную волю» и «защиту национальных интересов». В зоне сетевых коммуникаций институты власти нередко превращаются в инструменты элитарных ассоциаций, способные преодолевать едва ли не все законодательные и нормативные ограничения для достижения необходимых целей.

Другими словами, понятие «власти» применительно к принятию решений означает совокупность центров, находящихся под контролем определенных сетевых альянсов и коалиций правящей элиты. Причем секторальный характер такой организации предопределяет полицентрическое строение государственной власти, трудно осуществляемой или контролируемой из одного центра. Однако в нашем случае важнее подчеркнуть, что сетевой принцип построения центров принятия решений принципиальным образом дистанцирует «массы» от разработки государственной политики.

В контексте сетевого влияния даже те инструменты инициации и сопровождения решений, которые в той или иной степени имеют публичные грани (идеологии, программы, доктрины, политические имиджи и бренды, массовые обсуждения, партийные дебаты, медиадавление и проч.), начисто проигрывают технологиям, господствующим при фактической постановке целей (тихим партнерским договоренностям, временным элитарным союзам, сделкам, пакетным соглашениям, задействию персональной лояльности, лидерскому водительству и проч.). Доминирование элитарных сетей в ряде случаев делает проблематичным даже образование коммуникаций государства и общества, т.е. тех форм кооперации, при которых управляемые играли бы более-менее заметную роль при разработке правительственных стратегий и планов. Исключение в данном случае могут составлять лишь решения низового уровня (например, местного характера), и то при условии должной активности населения. Те же решения, где объем распределительных ресурсов значителен, однозначно оставляют граждан (с их публичными презентациями интересов) за бортом процесса целеполагания. При этом в авторитарных и некоторых переходных государствах не только создаются институциональные преграды для волеизъявления населения в электоральном пространстве, но и активно используются технологии, прямо искажающие волю людей.

В-четвертых, публичная сфера демонстрирует постоянную асимметрию в информационном обеспечении функций власти и общества. На этом фоне явным приоритетом обладает активность верхов, которые путем проведения символической политики создают (при помощи пропаганды, политической рекламы, *PR*-технологий) образы, легитимирующие политический курс и минимизирующие многоликие поведенческие девиации (в том числе оправдывая чрезмерное применение насилия по отношению к активной оппозиции). Как известно, еще У. Липман говорил, что производство одной общей воли из множества общих желаний в основном состоит в использовании символов. В этом контексте власти постоянно (и весьма изобретательно) используют манипулятивные инструменты *online*- и *offline*-политики для конструирования массовой и групповой лояльности, инициации различных форм квазиполитического участия, поощрения патриотических и квазипатриотических настроений и т.д. И чем жестче тип правления, тем активнее используются инструменты символической политики для «внушения устойчивых смыслов посредством инсценирования визуальных эффектов»¹⁰, меняющих потребности и ожидания граждан.

В контексте проведения властями символической политики даже давление независимых массмедиа (которые транслируют общественное мнение и позиции гражданских ассоциаций) не обладает существенным влиянием (даже если они делают неприемлемым осознание тех или иных проблем с точки зрения общественной морали), поскольку на стороне правительства всегда работают подконтрольные СМИ, способные предотвратить разрушительные формы информационного влияния на власти. Да и сама по себе медиаповестка также не способна оказывать гарантированное воздействие на перечень вопросов, решаемых государственными структурами.

В целом же, поскольку у общества существует весьма слабая композиция институтов и инструментов информационно-коммуникативного влияния (способствующая самоорганизации населения и наращиванию его политического капитала), в публичном пространстве возникает множество открытых, политически неопределенных зон и участков, используемых правящим режимом (применяющим публичные ссылки на «волю народа» и «национальные интересы») для развертывания дискурса в нужном для себя направлении и дистанцировании граждан от обсуждения (информирования) важных государственных решений.

В-пятых, наличие многочисленных институциональных впадин в публичном пространстве правящий режим (противопоставляя интересы профессиональных и этнических, местных и административных группировок, поощряя лояльность и комплиментарность к власти) использует для целенаправленного самовоспроизводства правящего класса, управляя «бассейном элитарного рекрутирования». В результате из «лягушатника» электорального отбора на реальные этажи власти восходят только нужные власти фигуры. При этом «люди из народа» чаще всего используются для снижения рисков конкуренции и ее введения в управляемое русло. Так что механизмы такого отбора становятся важными инструментами использования публичной сферы для «умножения дистанций» граждан от реального принятия решений.

Другими словами, даже осознавая незаинтересованность основной массы граждан в политических коммуникациях, а равно свои возможности по утилизации каналов публичной политики, власти тем не менее ставят еще и заслоны на пути проникновения «людей из народа» в структуры государственного управления. Таким образом, государство даже для политически активного корпуса граждан выстраивает институциональные и коммуникационные препятствия, резко сужающие круг претендентов на попадание даже на места, которые лишь гипотетически связаны с разработкой стратегий. (В связи с этим уместно

вспомнить, что в России последние два с лишним десятилетия перед каждым федеральными выборами постоянно менялось законодательство, которое позволяло усиливать политико-административный контроль за электоральным выбором населения.) Излишне говорить, что механизмы такого персонального отбора в авторитарных и переходных государствах приводят к углублению разрыва власти и общества, повышению автономности сетевых и персональных источников формирования государственной политики¹¹.

В-шестых, в дополнение к указанным препятствиям на пути вовлечения граждан в принятие решений во многих странах складываются и морально-этические барьеры, отражающие реальный настрой чиновников по отношению к гражданам, — а в условиях политической неопределенности и слабости институтов этот фактор становится весьма и весьма значимым. К примеру, как показывают данные постоянного мониторинга отечественного госаппарата, подавляющая часть чиновников в лучшем случае ориентирована на оповещение и информирование граждан о своих функциях (задачах, графике работы министерств), но отнюдь не на совместное участие в выработке решений. И чем выше уровень решений (а следовательно, и объем распределяемых ресурсов), тем ниже шансы населения на фактическую кооперацию усилий.

Более того, пространство публичной политики активно используется авторитарными режимами для укоренения аморальных стандартов гражданской активности. Так, участников избирательных кампаний принуждают (под угрозой увольнения с основного места работы) дезинформировать общественность относительно хода голосования и подсчета голосов; представителей органов правопорядка используют для притеснения (не исключая применение физической силы) оппозиционных кандидатов, создающих реальную конкуренцию правящим кругам; применяются многочисленные уловки для недопущения правосудия и т.д.

Суммируя сказанное, можно утверждать следующее. В целом по своей природе публичная политика аттестует *первичную зону* политической организации общественной власти, демонстрируя ее трансформацию во власть государственную, подразумевающую инструментальное преобразование «народного суверенитета» в формы политического самовоплощения. Однако незаинтересованность основной части населения в политических формах участия, барьеры профессиональной системы управления государством, а главное — сетевая форма организации центров принятия решений превращают публичную политику в частичный, вспомогательный, а нередко в сугубо символический

фактор разработки правительственных стратегий и целей. При этом публичное пространство (под давлением официальной символической политики) нередко используется и как возможность незаметного для общества перевоплощения государственных целей в корпоративные проекты, а в ряде случаев способно прикрывать разложение государства как гражданского антрепренера.

В общем, можно видеть, что публичная политика при принятии государственных решений в одних случаях обретает статус вспомогательного фактора, а в других (что особенно характерно для авторитарных режимов) — декоративного прикрытия подлинной политики властей. Поэтому было бы большим заблуждением рассматривать публичную политику как *постоянный* источник формирования государственной политики, *обязательную* форму кооперации власти с гражданскими структурами. Это в лучшем случае желательная цель общественности, некритически воспринимающей идею демократического устройства власти. Практика показывает, что публичная политика — это сфера предварительной ориентации правящих элит, стремящихся лучше понять возможности и ограничения для реализации своих планов, установления контактов с заинтересованными и ресурсно оснащенными акторами. И в данном случае публичные площадки обладают для них исключительно эпифеноменальным характером, не касающимся напрямую проектируемых решений. Таким образом, между публичным обсуждением проблемы и попаданием его результатов в механизмы власти и управления весьма значительная дистанция. Публичные формы политики диверсифицируют общественную власть, создавая возможность использования социального капитала для реализации определенных проектов, но при этом они встроены в принятие решений частично, как вспомогательные механизмы, не влияющие на организацию базовых (сетевых) центров этого процесса.

С точки зрения принятия решений дискурсивный потенциал публичной политики наиболее уязвим, поскольку ни давление общественного мнения (даже в том случае, когда те или иные вопросы обладают существенным резонансом), ни медиаактивность не гарантируют изменение позиций ЛПР, рассматривающего их в качестве сугубо вспомогательного источника разработки целей. В случае же резкого расхождения публичных позиций со своими интересами власти активно используют политико-административные технологии, позволяющие им «замотать» вопрос бесконечными уточнениями, согласованиями, выработкой предварительных решений, выражением намерений и т.д.

Впрочем, в ряде случаев публичность все же может выступать резервом влияния на государственные цели. Например, в случае ис-

пользования маргинальными элитами для повышения своего позиционирования (хотя это также не ведет к их вращению в ведущие политико-административные сети) или же в условиях кризисов легитимности, при осуществлении регулятивной политики государства (связанной с попытками властей изменить местоположение тех или иных социальных групп). Однако даже такие формы влияния не дают гарантий, что планируемые решения все же состоятся и не будут погребены под хитросплетениями сетевых коммуникаций, согласований и проч. Тем более что иерархические структуры управления (формально ответственные за принимаемые решения) подвержены весьма несовершенному контролю со стороны общества.

Надо признать, что публичное пространство и зона принятия решений работают в разных временных режимах, обладая разной пропускной политической способностью, глубиной понимания соответствующими акторами актуальных проблем и возможностей их решения. Повседневные практики свидетельствуют, что публичная повестка дня (которая отражает формальную кооперацию власти и общества) — это еще не повестка принятия государственных решений, а лишь один из порой весьма незначительных источников формирования государственных стратегий и целей. Более того, государство может принимать решения и не участвуя в публичном пространстве, а сформированный в публичном пространстве репертуар общественных позиций не обязателен для учета и тем более исполнения государственными структурами, так что общая зависимость (и подотчетность) правительства от населения не равнозначна зависимости центров принятия решений от позиций и мнений граждан.

Целеполагание — это технологическая зона государственной власти, область специфических и во многом дистанцированных от публичности отношений, поэтому элиты, занятые реальным управлением, чаще всего относятся к публичности как к арене активности «бесполезной общественности», «навязчивых граждан», участие которых в разработке стратегий и целей крайне нежелательно. И даже по принципиальным вопросам публично выраженная воля населения не становится основанием для государственных решений (в связи с этим можно вспомнить итоги референдума по сохранению СССР и его «результаты», продемонстрированные в Беловежской Пуще). Иначе говоря, элиты сами решают, как использовать общественное мнение.

Так что нормативные представления о демократии, где в публичной жизни постоянно присутствуют «широкие и равноправные обсуждения», где действуют «взаимообязывающие» государство и общест-

во процедуры (Ч. Тилли) или желание превратить госадминистраторов в «профессиональных граждан», «граждан-администраторов», которые бы работали на общество «как доверенные лица... от его имени»¹², просто идеализируют реальную картину. И эту картину не меняет даже тот факт, что в публичном пространстве в основном проявляют активность представители образованного класса.

Конечно, сказанное не означает, что элиты не понимают роли публичности и тех «демократических приличий», которые лежат в основании их легитимации (а их чуткость к публичным формам презентации интересов оживает во время предвыборных времен). Постоянные форумы с участием лидеров и иных публичных политиков, на которых те обещают, призывают, убеждают, манифестируют приверженность идеалам и т.д., являются необходимой символической составляющей принятия государственных решений. Но не той стадии, которая связана с постановкой целей и реальным распределением ресурсов, а с той, которая предполагает их информационно-коммуникативное сопровождение.

К примеру, в современной России можно наблюдать постоянные политические спектакли, разыгрывающиеся в публичном пространстве. Так, во время «прямой линии» с народом президент в ручном формате решает «наболевшие проблемы» общества, реагирует на проблемы типичных представителей социальных или демографических групп, критикует отдельных зарвавшихся чиновников и т.д. Такая символическая картинка государственного управления дополняется закрытием (под благовидными предлогами) неудобных СМИ, интернет-порталов, усилением контроля за НКО и блогосферой и возбуждением эмоций против «пятой колонны», в конечном счете демонстрируя то, что, «претендуя на единственно правильное определение... [собственной] истины», власти создают угрозу для общества¹³. Впрочем, умножают риски политической напряженности и лидеры несистемной оппозиции, стремящиеся даже в условиях геополитического кризиса не просто заклеить «антинародный режим», но и отправить правительство в отставку и даже обратиться к противникам страны за «усилением санкций». Одним словом, нынешняя российская ситуация по-своему воплощает традиции большевизма, предполагающие усиление политического «размежевания», а не консолидацию государства и общества.

Основной вывод представляется вполне однозначным: связь публичного пространства с принятием государственных решений является не просто косвенной, но и (в случаях, касающихся распределения крупных ресурсов или конфиденциальных отношений) просто отсутствующей. Дизайн публичности, ее основные формы взаимодействия

с властью не предназначены для постоянного участия граждан в принятии решений, где даже «публика» не имеет своего постоянного места и где государственные цели вырабатываются внутри сетевого ландшафта. При этом приоритетные позиции политико-административных сетей не просто исключают общество (и публичные формы его воздействия на власть) из принятия решений, но и превращают разработку государственной политики (как формы реализации решений) в форму постоянной корректировки планов, качественно снижающей роль централизации и возможности стратегического планирования. А обществу от такой системы управления достаются только издержки и риски.

Строго говоря, даже на фоне активности демократических государств (пытающихся изменить отношение элиты к публичному пространству и в конечном счете повысить уровень влияния населения на цели и стратегии государства) следует реалистически относиться к весьма скромным функциям публичной политики в деле принятия государственных решений, функциям, которые никогда не смогут позиционировать общественность как постоянный (тем более решающий) источник разработки решений и формирования правительственного курса. В этом смысле этическая и квалификационная оснащенность элит (демонстрирующая их компетентность, чуткость к общественным проблемам, заинтересованность в интеграции общества) представляется более ценным ресурсом разработки стратегий, нежели публичные форумы общественности.

Примечания

¹ См.: *Волкова А. В.* Публичные ценности и система государственного управления в России. СПб., 2013.

² *Кулик А. Н.* Публичность политики, эффективность государства и демократия в начале XXI века // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. М.: РОССПЭН, 2012. С. 53, 56.

³ Цит. по: Символическая политика. Споры о прошлом как проектирование будущего. Вып. 2. М.: ИНИОН, 2014. С. 195–196.

⁴ *Хилгартнер С., Боск Ч. Л.* Рост и упадок социальных проблем: концепция публичных арен // Социальная реальность. 2008. № 2.

⁵ *Crenson M. A.* The Unpolitics of Air Pollution: a Study of Non decision Making in the Cities. Baltimore: John Hopkins University Press, 1971. P. 184.

⁶ См.: *Sollenberger M. A., Rozell M. J.* The President' Czars. Undermining Congress and the Constitution. Univ. of Kansas Press, 2012.

⁷ *Соловьев А. И.* Латентные структуры в государственном управлении, или Игра теней на лике власти // Полис. 2011. № 5.

⁸ *Edelman M.* The Symbolic Uses of Politics. 5th ed. Univ. of Illinois Press, 1972. P. 16.

⁹ *Cairney P.* Understanding Public Policy. Theories and Issues. London: Palgrave Macmillan, 2012. P. 12.

¹⁰ Поцелуев С. П. Символическая политика как инсценирование и эстетизация // Полит. 1999. С. 62.

¹¹ Не случайно, к примеру, ряд специалистов дает жесткие оценки государственной политики в современной России, полагая, что вместо стратегического курса мы имеем «лишь персональный бизнес высшей бюрократии, интересам которого подчинены экономические, политические и идеологические шаги нашей власти» (Иноземцев В. В России нет экономической политики // Мир перемен. Специальный выпуск. 2015. С. 55).

¹² Cooper T. Citizenship and Professionalism in Public Administration // Public Administration Review. No 44. 1984. P. 143.

¹³ Фуко М. Воля к истине. М., 1998. С. 410.

1.4. Контекстуальные основы управления публичной политикой

Оригинальное определение публичной политики дал американский политолог Джеймс Андерсон: «*все то, что правительство решает делать или не делать*»¹. А вот на выбор между «делать или не делать» в определяющей степени влияет публичная сфера, в которой происходит диалог власти и общества. На этот диалог решающим образом оказывает влияние специфика российского контекста, заключающаяся, по мнению директора Института социологии РАН М. Горшкова, в непродуктивных попытках развития гражданского общества сверху за счет властных усилий; в практическом отсутствии независимых и неподконтрольных властному официозу средств массовой информации, формирующих общественное мнение; в неразвитости практик свободных политических выборов; в отсутствии потребности в политических правах и свободах, находящихся на периферии массового сознания и общественных практик; в размывании нормативно-ценностного комплекса социального доверия, а также в попытках неосмысленного внедрения и развития в стране западных моделей гражданского общества, которые, будучи не адаптированы к российской специфике, неизбежно вступают в противоречие с многовековыми традициями русского народа, жизнь которого базировалась на принципах общности и коллективизма².

Влияние государственных структур на публичную политику изменяется в зависимости от внутриполитического контекста. Под внутриполитическим контекстом понимается своеобразная среда, складывающаяся исходя из взаимоотношений, установившихся между субъектами политики, между обществом и властью, а также степень взаимопонимания между ними, связанная со спецификой реагирования как на внутри-, так и на внешнеполитические проблемы.

В условиях переходного, нестабильного состояния общества, в котором пребывает Россия, снижается регулятивная роль правовых норм. Чем менее конструктивны политико-правовые нормы, тем больше влияют на публичную политику неправовые факторы. В таком случае выдвижение политической элитой общественно значимых инициатив, поддержанных значительной частью граждан, предопределяет приоритет государственных структур в формировании повестки дня в публичной сфере. В целях усиления своих позиций государственные институты инициируют создание провластно настроенных общественных объединений (*GONGO — Government Organized Non-Governmental Organization*), осуществляют административную, финансовую и информационную поддержку их деятельности. Созданные общественные организации агрессивно и наступательно действуют в отношении оппозиционно настроенных субъектов публичной политики. Формируется определенная морально-нравственная атмосфера, ориентированная на поддержку прогосударственной политики, которая может закрепляться соответствующими правовыми нормами. Таким образом, осуществляется институционализация публичности через передачу государством инициативы структурам гражданского общества, провластно интерпретирующим внутривнутриполитический контекст. Недоверие к общественным институтам как со стороны граждан, так и со стороны государства, неспособность НПО организовать для решения социально значимых проблем, виртуализация гражданского общества характеризуют особенности российской гражданской сферы, позволяющей государству управлять публичной политикой. Для создания публичной сферы, открытой для широких слоев общества, необходима результативная деятельность инициативных людей в условиях правового государства, использующих современные технологии и новые формы взаимодействия с властью для реализации общественно значимых интересов.

Создание такого внутривнутриполитического контекста возможно в условиях развития делиберативной демократии, фокусирующейся на роли общественных дискуссий в принятии решений и открытости коммуникативного пространства. Можно согласиться с мнением некоторых исследователей, считающих, что недостаток открытого дискурса и общественных обсуждений актуальных проблем политического и социально-экономического развития ставит под сомнение возможность совершенствования различных форм демократического процесса в нашей стране³.

«Делиберация» в переводе с английского означает «исследование причин, взвешивание тех или иных позиций, размышление», а также рассматривается как обсуждение в процессе принятия решений, ди-

скусии в законодательных органах или комиссиях⁴. Американский политолог Джозеф М. Бессет определяет делиберативный процесс как «обсуждение по существу государственной политики», а делиберативную демократию — как «правление путем взвешенных и обоснованных решений граждан»⁵. Делиберативный процесс осуществляется в рамках публичной политики, в которой участники стремятся убедить друг друга в принятии тех или иных решений.

Общественное мнение, определяемое опросами, менее делиберативно и меньше способствует обеспечению общественного блага, чем общественное мнение, обоснованное и расширенное действиями представительских институтов, — именно такое мнение может лежать в основе государственной политики.

В современных демократиях работа институтов власти зависит от поддержки народа, поэтому их деятельность отходит на второй план во время проведения выборов, которые становятся ареной борьбы за общественное сознание. В таких условиях принципиально важным становится сохранение в политике общего демократического вектора развития, сохраняющегося при любом раскладе политических сил. По мнению Дж. Бессета, делиберативная демократия должна направляться комплексом идей — пониманием прав личности, обязанностей граждан, методов и целей самоуправления, — который является внешним по отношению к ней и составляет основу народного правления в высшей его степени⁶.

Важная характеристика делиберативного характера политики — стремление к общественному благу, такому, которое является внешним для тех, кто принимает решения. Отстаивание собственных интересов или интересов, в которых косвенно заинтересован политический актор, не может быть отнесено к делиберативному процессу, поэтому актуальными в политической повестке дня становятся выявление противоречия между частным интересом и общим благом, возможности сближения морального и рационального в процессе формирования собственной политической позиции.

К основным элементам делиберативного процесса, по мнению американских исследователей, можно отнести информацию, аргументацию и убеждения. Информация используется для осведомления своих политических сторонников и расширения их круга, для убеждения лиц, принимающих решения, в правильности предлагаемого курса, для распространения сведений среди широкой общественности в целях получения поддержки и влияния на государственные структуры. Аргументы выполняют функцию связывания фактов с поставленными целями. Они поясняют, как предложения о совершенствовании со-

циальной, экономической или культурной политики могут улучшить существующее положение, желательно при минимальных затратах. Убеждение — конечная стадия делиберативного процесса и его качественный показатель. По мнению Дж. Бессета, убедительность проявляется в случае, когда под влиянием информации и аргументов участник процесса принятия политических решений занимает самостоятельную позицию, которую он не разделял до обсуждения⁷.

Говоря об актуальности делиберативной политики для американцев, российский политический философ Эдуард Баталов пишет, что «нынешний всплеск интереса к делиберации — это вполне американская реакция на все возрастающее отчуждение рядового гражданина от власти, на дальнейшую бюрократизацию и монополизацию процесса принятия решений, так или иначе касающегося каждого американца»⁸. Именно через делиберацию американцы чувствуют себя свободными людьми, активными гражданами, полноправными и полноценными членами общества.

Интерес к делиберативной политике в конце XX — начале XXI в. проявился и у европейских исследователей. Делиберативная политика, по Юргену Хабермасу, — это многообразие форм коммуникации, «в которых совместная воля образуется не только на пути этического самосогласия, но и за счет уравнивания интересов и достижения компромисса, за счет целерационального выбора средств, морального обоснования и проверки на юридическую связность»⁹.

Концепция делиберативной демократии, предложенная немецким ученым, основана на рациональном дискурсе, включающем в себя обсуждение, убеждение, аргументацию и поиск компромисса в его беспартийном варианте. Индивид, совершивший переход от роли клиента к роли гражданина государства, готов к компромиссу, к отказу от своих предпочтений, если они компромиссу мешают. «В ассоциации свободных и равных все должны иметь возможность понимать себя в качестве авторов тех законов, связанность с которыми каждый в отдельности ощущает как их адресат» — таков лейтмотив делиберативной политики с точки зрения Юргена Хабермаса¹⁰.

Бельгийский ученый Шанталь Муфф продолжила дискуссию о новой парадигме демократии, модели «демократии обсуждения»¹¹. Она пишет о возможности в современных условиях «опоры власти и законности на определенные формы публичного обоснования», а также об убежденности «в существовании рациональности, которая обладала бы не только инструментальным, но и нормативным измерением»¹². По ее мнению, основной тезис поворота к новой модели демократии заключается в том, что благодаря соответствующим процедурам об-

суждения можно достичь такого согласия, которое отвечало бы требованиям как рациональности (понимаемой как защита либеральных прав), так и демократической легитимности (представленной народным суверенитетом)¹³.

Руководитель Лондонского центра изучения демократии Джон Кин разработал концепцию мониторинговой демократии¹⁴, основанную на многообразных видах мониторинга властей, под которым понимается публичный контроль и публичная проверка тех, кто принимает решения. Мониторинг в данном случае рассматривается как взаимодействие участников политического процесса, необходимого в рамках делиберативной политики.

Таким образом, и в американской, и в европейской политической мысли получила распространение новая тенденция в демократической парадигме, связанной с обращением к делиберации, в основе которой коммуникация и доверие. Доверие обеспечивается главным образом общими правилами, поддерживаемыми обществом, ценностями, разделяемыми значительной частью населения, а коммуникация — единым языком и единством смыслового поля, в котором она осуществляется.

Концепция делиберативной демократии основана на рациональном дискурсе, включающем в себя обсуждение, убеждение, аргументацию и поиск компромисса в его беспартийном варианте. Индивид, совершивший переход от роли клиента к роли гражданина государства, готов к компромиссу, к отказу от своих предпочтений, если они мешают компромиссу.

Данный подход означает новый взгляд на представительную демократию, которая на институциональном уровне реализуется через парламент и его комитеты, с одной стороны, при активном участии граждан — с другой. Характеризуя республиканскую форму правления в Америке, А. де Токвиль писал: «Эта форма правления стремится к примирению противоречий, принимаемые ею решения долго обдумываются, неторопливо обсуждаются и мудро выполняются»¹⁵. Такой подход отличается от авторитарного правления, при котором решения принимаются быстро, без согласования с другими политическими силами, но исполняются не всеми, так как недовольные, чье мнение не было учтено, препятствуют реализации принятых нормативно-правовых актов. При демократии народ участвует в разработке законов через избираемых законодателей, а путем избрания представителей исполнительной власти — в претворении этих законов в жизнь.

Обращение к делиберативному процессу в современной России также актуально, так как система принятия решений, сложившаяся в по-

следнее десятилетие, не предполагает взвешенного, рассудительного подхода, а основывается на иррациональном восприятии обществом внешне- и внутривнутриполитических реалий. В современном российском дискурсе де-libерацию характеризует в большей степени приближенность к жизненным ситуациям, акцент на решении реальных социальных проблем. Однако слышны голоса и тех, кто стремится к обсуждению политических тем — свободы слова, печати, собраний и т.д. В сложившихся условиях наиболее активная часть общества ищет возможности повлиять на обстановку в стране, обратить внимание руководства государства на существующие проблемы, поэтому актуальным для современной российской политической практики становится обращение к де-libеративности как способности к беспристрастному обсуждению проблем, волнующих общество, с учетом интересов различных групп населения.

Необходимым условием для де-libерации является налаженный процесс коммуникации между властными структурами и всеми слоями общества, который должен проходить не только в форматах, предлагаемых властью, но и в формах, предлагаемых креативным меньшинством, однако для реализации подобного сценария необходим самостоятельный парламент, состоящий из представителей народа, ориентирующихся на своих избирателей. В России де-libерация по линии «народ — парламент» заменяется де-libерацией по линии «народ — президент», так как именно президент старается составить единую повестку дня, формируя мнение народа и реализуя его через законотворческий процесс, в котором представительные органы власти реализуют волю народа через посредство президента.

Парламент России, ангажированный президентской и исполнительной властью, в сложившихся политических условиях в принципе не может осуществлять демократическую де-libерацию, так как ориентирован на интересы лишь части общества, объединенной вокруг президентской политики, без широкой дискуссии по острым проблемам со всеми остальными слоями населения. В связи с этим ужесточение российского законодательства в последние годы хотя и поддерживается большинством населения, тем не менее достаточно резко воспринимается несогласными с проводимой политикой. По справедливому замечанию английского философа Герберта Спенсера, «многочисленные ограничительные акты не могут быть оправданы тем, что они исходят от избранного народом института, так как власть подобного института, так же как и власть монарха, не может считаться неограниченной»¹⁶. Законы могут стать легитимными для всего общества, если будет налажено их широкое обсуждение, в котором каждый желающий может

высказаться относительно интересующих его проблем. Пример таких обсуждений в стране уже есть: проекты законов об образовании и о полиции, размещенные в Интернете, собрали огромное количество откликов, что в итоге способствовало их принятию в таком варианте, который стал приемлемым для абсолютного большинства граждан.

Другим не менее важным условием делиберативной политики является доверие между властью и обществом. Это доверие должно основываться на легитимности власти, уверенности народа в том, что в основу проводимой политики положены не интересы политических корпораций и узкоэгоистические интересы отдельных политиков, а проблемы широких слоев населения.

В современных российских условиях возникает несоответствие норм, закрепленных в конституции и лежащих в основе политической системы, и реальной политической практики, характеризующейся понятием «политический режим», которое включает методы функционирования политических и государственных институтов, способы принуждения, ресурсы, используемые властью. Тем не менее следует отметить высокий уровень доверия, оказываемый властью большинством граждан, несмотря на сужение политической сферы.

Поддерживая ограничения на свободу, вводимые законодательными актами, граждане поступают иррационально, полагая, что эти законы будут способствовать повышению стабильности и, следовательно, повышению уровня жизни. Однако авторитарная стабильность не является залогом высокого уровня жизни, скорее наоборот. Такая стабильность основывается на боязни перед государственными органами за те или иные санкции, направленные против гражданина, не разделяющего мнение власти. Авторитарная стабильность повышает бесконтрольность власти, усиливает зависимость человека перед государственными структурами. Осознание такой зависимости — достаточно продолжительный по времени период, когда человек все больше убеждается в ошибочности своих политических предпочтений и в целесообразности перемен. Причем чем выше цена иррациональности, тем больше вероятность, что человек от нее откажется. Американский экономист Брайан Каплан определяет цену иррациональности количеством «богатства, которым действующий человек имплицитно жертвует, потребляя очередную единицу иррациональности»¹⁷.

В декабре 2011 г. для части людей такой единицей иррациональности, переполнившей чашу терпения, стала фальсификация выборов, однако для большинства российских избирателей предельная цена иррациональности еще не определена.

На содержание публичной политики в современной России в решающей степени влияют претензии страны на великодержавие, причем такая политика коррелируется ожиданиями населения, которое в своем большинстве поддерживает политическое руководство, ее реализующую. Такие ожидания населения в значительной степени объясняются неспособностью большинства людей быть успешными в обычной жизни. Причина поддержки значительной частью населения великодержавной политики заключается в потребности человека к позитивному восприятию реальной действительности, которое по субъективным обстоятельствам невозможно ценой собственных усилий, но становится вполне реальным через гордость за страну. У человека, осознающего, что его низкий уровень жизни и его возможности, над повышением которых он не собирается работать, потому что не научился, не изменятся, появляется потребность в компенсации его неудач позитивными эмоциями, которые он привык разделять с чем-то сильным и могучим, имеющим к нему некое отношение, — т.е. со своей страной. Именно эта часть общества поддерживает президентскую великодержавную политику в ее радикальном варианте. Как следствие внутренняя политика выстраивается исходя из внешнеполитического контекста.

Великодержавие в России выступает в качестве компенсатора социально-экономических неудач. В своей публичной лекции декан экономического факультета МГУ Александр Аузан констатировал готовность российских граждан поддержать величие державы, даже если потребуются самоограничения¹⁸. А директор «Левада-центра» Лев Гудков отмечает: даже в 1998 г. от будущего президента ждали трех моментов: выхода из экономического кризиса, прекращения войны в Чечне и возвращения статуса великой державы. С 2012 по 2015 г. произошел, по его утверждению, «мощнейший рост самоуважения» — в 1,7 раза. В той же пропорции выросло число граждан, считающих, что нас стали уважать в мире¹⁹.

Российское государство как «легальный институт конституирования интересов целого»²⁰ находится в поиске обретения былого величия. После утраты международного влияния в мире в 1990-е годы в начале нового тысячелетия государственная власть в качестве приоритета своего развития заявила отстаивание интересов государства в противовес частным, фрагментарным интересам. Таким образом, демократические начала новой государственности нивелированы интересами в первую очередь самого государства, а не людей, его составляющих.

Такая логика государственного строительства исходит из геополитических интересов России, понимаемых как возрождение великой

державы, прежде всего на евразийском пространстве. Российское государство явилось продуктом уникальной евроазиатской цивилизации, что наложило отпечаток на весь ход его исторического развития и продолжает действовать до сих пор. Консервативный тренд, начавшийся в российском политическом дискурсе в начале 2000-х годов, продолжает свое победоносное шествие благодаря сопутствующим факторам, как инициируемым властью, так и существующим объективно: пышное празднование 400-летия дома Романовых, работа над единым учебником истории, конструктивное сотрудничество с Русской православной церковью, успешное проведение зимних Олимпийских игр в Сочи и других крупных международных состязаний, противостояние политике западных стран, связанной с распространением радикальных свобод, всплеск патриотических настроений в связи с событиями на Украине.

В данный контекст органично вписывается патриотизм, консолидирующий базу государственной политики. «Быть патриотом, по мнению президента В. Путина, значит, не только с уважением и любовью относиться к своей истории... а прежде всего служить обществу и стране»²¹. Следовательно, служение Отечеству объявляется приоритетным по сравнению с индивидуальными интересами человека.

Поддержка соотечественников, ярко проявившаяся в присоединении Крыма к России, дополняет в целом политику, основанную на исторической справедливости, великодержавии, уникальности российского пути и патриотизме.

Обращение власти к традиционализму свидетельствует о попытке проведения консервативной революции сверху, опираясь на консервативный запрос снизу. Такой симбиоз делиберативной политики способен осуществить значительные изменения в общественно-политическом устройстве страны, отказаться от того, что, по мнению идеологов власти, не отвечает национальному коду и мешает развитию страны. Таким образом, соотношение ценностей элит и массового поведения приводит к формированию общей внутривнутриполитической обстановки, характеризующей взаимоотношения государства и общества.

Объединение людей вокруг общих ценностных ориентаций способствует повышению легитимности власти, что дает ей возможность проводить намеченные ею социально-экономические преобразования, а также консолидировать общество. Однако консервативный тренд имеет свои пределы: снижение уровня жизни, связанное с неэффективным развитием экономики, потребует от власти усилий, направленных на модернизацию экономических отношений, что приведет

в итоге к политическим переменам и увеличению численности тех людей, для которых качество жизни, а не мощь державы является приоритетом. По мнению Германа Грефа, «без реформы системы управления проведение других реформ невозможно, и России не стоит ждать ни процветания, ни конкурентоспособности»²².

Делиберативный процесс может привести к объединению людей вокруг идей, выдвигаемых субъектами политики, а может обозначить острые разногласия, урегулирование которых возможно лишь путем выявления позиции большинства. Преимущество делиберативной политики заключается в возможности избежать тирании большинства и добиться большего плюрализма по отношению к меньшинству.

Для реализации делиберативной политики необходимо предоставить возможность высказаться максимально большому числу людей, обеспечить оптимальный формат для проведения дискуссии, организовать обсуждение различных проблем как в рамках отдельного региона, населенного пункта, так и в масштабах всей страны. Анализу многочисленных сложностей, связанных с практическим воплощением принципов делиберативной демократии, посвящены работы ряда западных исследователей²³. В российском сегменте политической науки также начинают появляться работы, связанные с переносом на российскую действительность идей делиберативной демократии и выявлением имеющихся проблем²⁴.

И налаженный процесс коммуникации, и доверие между его участниками, по мнению большинства вышеперечисленных исследователей, станут возможными лишь через высвобождение общества, средств массовой информации и повышение уровня гражданственности людей. Максима политолога Джона Кина — «граждане свободны настолько, насколько они имеют возможность на практике проявлять инициативу в общественных и политических делах»²⁵ — актуальна не только для России, но и для всех современных государств.

Политическая жизнь очень сложна и многообразна. Она представляет собой сочетание торга и компромисса, конфликтующих интересов и общего совещательного процесса реализации государственной политики с учетом рациональных доводов и консультаций. Включение в политическую жизнь элементов делиберации становится широко распространенной тенденцией как в странах с либеральной демократией, так и в странах демократизирующихся. Широкое обсуждение общественных проблем и политические дискуссии остаются одним из основных механизмов осуществления политической власти, роль и значение которых в современных условиях повышаются.

Примечания

¹ *Андерсон Дж.* Публичная политика: введение // Публичная политика: от теории к практике / Сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алтейя, 2008. С. 11.

² *Гориков М. К.* Российское общество как оно есть (опыт социологической диагностики). М.: Новый хронограф, 2011. С. 254–255.

³ *Хлопов О. А.* Делиберативная демократия Джозефа Бессета // Политическая наука. 2013. № 1. С. 278.

⁴ Deliberation. URL: <http://en.wiktionary.org/wiki/deliberation>. Дата обращения: 21.08.2015.

⁵ *Бессет Дж. М.* Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. С. 5, 14.

⁶ Там же. С. 329.

⁷ Там же. С. 80.

⁸ *Баталов Э. Я.* Проблема демократии в американской политической мысли XX века (из истории политической философии современности). М.: Прогресс-Традиция, 2010. С. 284.

⁹ *Хабермас Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. С. 391.

¹⁰ Там же. С. 196.

¹¹ *Муфф Ш.* К агонистической модели демократии // Логос. 2004. № 2. С. 180.

¹² Там же. С. 183.

¹³ Там же. С. 182.

¹⁴ См.: *Keane J.* The Life and Death of Democracy. L., N.Y., Sydney, Toronto: The End Company, 2009.

¹⁵ *Токаиль А. де.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 285.

¹⁶ *Спенсер Г.* Личность и государство / Под ред. В. В. Битнера. СПб.: Вестник знания, 1908. С. 13.

¹⁷ *Каплан Б.* Миф о рациональном избирателе. Почему демократии выбирают плохую политику / Под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2012. С. 173.

¹⁸ Роль государства в экономике. Лекция Александра Аузана. 12 июня 2015 г. Сайт телеканала «Дождь». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://tvrain.ru/teleshov/ekonomicheskij_fakultet_leksii/rol_gosudarstva_v_ekonomike_leksija_aleksandra_auzana_389113/. Дата обращения: 19.08.2015.

¹⁹ *Гудков Л.* Почему в 2017 году в России не будет революции // Московский комсомолец. 2015. 6 авг. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/2015/08/06/pochemu-v-2017-godu-v-rossii-ne-budet-revolyuicii.html>. Дата обращения: 19.08.2015.

²⁰ *Ильин В. В., Ахуезер А. С.* Российская государственность: истоки, традиции, перспективы. М., 1997. С. 50.

²¹ Послание Президента России Федеральному собранию Российской Федерации. 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118>. Дата обращения: 19.08.2015.

²² Герман Греф заявил о неготовности России «ни к каким реформам». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/28/04/2015/553f92c99a79470b64a499fd>. Дата обращения: 19.08.2015.

²³ См.: *Hees M. van.* The Limits of Epistemic Democracy // Social Choice and Welfare. 2007. Vol. 28. No 4. P. 649–666; *Landa D., Meirowitz A.* Game Theory, Information and Deliberative Democracy // American Journal of Political Science. 2009. Vol. 53. No 2.

P. 427–444; *Stokes S. G. Pathologies of Deliberation // Deliberative Democracy / Elster J. (ed). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998. P. 123–139.*

²⁴ См.: *Волков Л., Крашенинников Ф.* Облачная демократия. М., Екатеринбург: Кабинетный ученый, 2013; *Зайцев А. В.* Диалогика гражданского общества. Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2013; *Зайцев А. В.* Институционализация диалога государства и гражданского общества: компаративный анализ. Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2014.

²⁵ *Кин Дж.* Средства массовой информации и демократия. М.: Памятники исторической мысли, 1994. С. 47.

1.5. Сетевой фронтир как фактор изменения политической культуры*

Публичная политика в современном обществе часто находится в контексте, трудно поддающемся описанию. Использование термина «неопределенность» для изучения этого состояния не всегда служит заявленной цели, так как этот термин по содержанию весьма неоднородный, если его применять в социально-политическом анализе среды, окружающей публичную политику. В обсуждении социально-политических неопределенных сред часто используются другие понятия, такие, как «фронтир», «гибридность», «лиминальность». Обратим внимание на термин «фронтир», который может использоваться для анализа подвижных политико-культурных контекстов публичной политики и проблем управления ею.

Термин «фронтир» в значении «подвижная граница» употребляется в отечественном социально-политическом дискурсе чаще как метафора, когда речь идет, к примеру, о новых фронтах науки. Иногда он появляется и в политической риторике, особенно на юге России¹. В научном контексте концепция фронта была предложена в середине XIX в. американским историком Фредериком Джексоном Тёрнером. Его книга «Фронтир в американской истории» опубликована на русском языке в 2009 г.² В понимании автора фронтир означал границу освоения континента, которая непрерывно перемещалась в ходе территориальной экспансии. Именно фронтир и его особенности стали, по мнению Тёрнера, системообразующим фактором цивилизационного своеобразия страны, воплощением эгалитарного мифа, социокультурным архетипом американской национальной ментальности. «В ней прочно укоренилось то представление, что каждый индивидуум должен иметь и имеет возможность преодолевать жизненные “фронтиры”»³.

* Материал подготовлен в рамках гранта РГНФ «Фронтир сетевого общества как пространство политического взаимодействия», № 15-03-00339.

Этапы фронта (аграрный, индустриальный, технологический), его влияние на национальную политическую культуру и формирование субкультур исследовал Д. Элейзер⁴. Как мы видим, интерпретация фронта Д. Элейзером уходит от понимания пространства как земной «тверди», равно как и сама земля перестает быть основным фактором производства по мере развития общества. Именно создание новых возможностей в обществе, преодоление новых границ, поиск ответов на новые вызовы рассматриваются американцами как продолжающийся фронт. М. Лернер⁵ полагал, что фронт — сугубо американское явление: сочетание фронта, промышленной революции и демократии автор называл «тройной линией развития Америки», уникальной в своем роде.

Тем не менее концепция фронта сыграла важную роль в понимании истории стран, в течение длительного времени осваивавших свою территорию. При явных отличиях процессов колонизации и пространственной организации России и Америки сама аналогия фронта и российского пограничья оказалась весьма привлекательной, а с 1990-х годов наблюдается всплеск интереса отечественных ученых к фронтному дискурсу, который в определенной степени связан с преодолением методологического кризиса.

Как показали современные исследования, различия в ценностных ориентациях населения фронтных территорий по сравнению с общероссийскими показателями сохраняются и поныне⁶. В течение длительного времени тематика фронта в отечественной науке была «монополизирована» историками и географами. Существует достаточно обширная историография, отражающая опыт применения фронтной теории для интерпретации исторического, социально-политического и культурного развития таких регионов, как Сибирь, Нижнее Поволжье и Северный Кавказ (А. Д. Агеев, И. В. Побережников, А. П. Романова, С. Н. Якушенков и др.)⁷.

Начиная с 2000-х годов отмечается растущий интерес к теории фронта отечественных философов, социологов и культурологов. Н. Ю. Замятина полагает, что социальный фронт не обязательно связан с природным экстремумом: она понимает фронт как границу, полосу выбора, в первую очередь выбора образа жизни⁸. В определенной степени выходу теории фронта за первоначальные дисциплинарные рамки способствовала концептуализация понятия «социальное пространство» Г. Зиммелем и П. Бурдьё. Возникли вопросы о социально-философских основаниях теории фронта и необходимости широкой научной полемики по теоретическим аспектам концепции, операционализации понятия «фронт» как категории социального

знания. Ответы на эти вопросы отчасти сформулированы в работах И. П. Басалаевой⁹. Автор полагает, что при современной постановке исследовательских проблем фронтир далеко не ограничивается значением территориального локуса, фронтир — ландшафтный феномен, «это процесс и результат социального конструирования реальности, в связи с чем его представленность имеет непосредственное отношение к ментальной сфере»¹⁰.

«Фронтирность» Интернета и его смещение «к западу» отмечает М. Кагельс¹¹, однако этот тезис не получил развития в работе ученого. Одну из первых попыток представить развитие информационного общества как продолжающийся фронтир предпринял И. Д. Тузовский¹². Используя термин «киберфронтир», он интерпретировал социокультурные особенности виртуального пространства Интернета. Известная относительно узкому кругу исследователей, эта статья стала стимулом к дальнейшему осмыслению проблемы, обоснованию различия между информационным и сетевым фронтиром и, соответственно, концептуализации самого понятия «сетевой фронтир».

Интернет, будучи самой крупной кибернетической сетью в мире, стал технологической площадкой для формирования единого глобального информационного пространства с принципиально новыми возможностями коммуникации, основанными на применении технологий *web 2.0* и *web 3.0*. Происходит расширение публичного пространства, так как Интернет включает в себя не только сервисные функции информирования и коммуникации, но и социальное окружение, самостоятельно участвующее в потреблении, производстве и распространении контента. Технологические принципы Интернета, такие, как отсутствие иерархии, открытость доступа, ориентированность на персональных пользователей, способствуют созданию единого коммуникативного сообщества, представляющего собой сеть без коммуникативных «разрывов»¹³. Интеграция пространства Интернета (*online*-пространства) в публичную сферу и его функциональность для продуцирования делиберативного пространства обусловлены цифровой природой (готовностью и открытостью к изменениям) и сетевым этосом социальных и политических коммуникаций. Сетевая коммуникация становится системообразующим источником репродуцирования всех социальных институтов, определяя формат социальных и политических отношений.

Сетевое общество является результирующим вектором развития информационной экосистемы, где знания и информационные потоки играют определяющую роль. В границах парадигмы, обоснованной

М. Кастельсом, новые информационные технологии инициируют сетевую логику изменений социальной системы. Социальные институты и практики приобретают совершенно новые сетевые качества универсального характера.

Трансформация информационного общества в сетевое на начальном этапе происходит через образование сетевых фронтирных зон, создающих условия для формирования сетевых структур, которые впоследствии, расширяясь, объединяются и образуют единую сетевую фронтирную зону. Под фронтиром сетевого общества, или сетевым фронтиром, мы понимаем подвижную границу пространства контакта, взаимовлияния и взаимопроникновения социальных и культурных практик сетевого общества и предшествующих цивилизационных социальных и культурных практик.

Сетевизация современного общества, становясь глобальным явлением, отражается в различных сферах. В политической сфере формируются устойчивые механизмы производства нового типа политики — сетевой публичной политики, которые проявляются в доминирующем значении сетевых ресурсов коммуникативной власти; сетевой мобилизации общественности и институционализации сетевых структур гражданского общества; политическом трансфере инновационных гражданских практик; сетевой актуализации общественного дискурса в производстве публичных решений, сетевого управления и электронного правления¹⁴. Несомненно, эти радикальные трансформации политической жизни изменяют и субъективное пространство политики, в том числе политическую культуру.

Политическая культура сетевого фронта носит противоречивый характер, сочетая разнонаправленные характеристики. В изучении географических фронтиров на разных континентах уже закрепилось понятие «фронтирный тип личности»¹⁵, для которого характерны синкретическое видение реальности, нетерпимость к жесткой регламентации и организации жизни, открытость инновациям. Гражданская активность сетевых фронтьеров реализуется в том пространстве, которое является их родной стихией: в блогах, «живых журналах» и социальных медиа. Она чаще находит выход не в традиционных политических институтах, а в гражданских инициативах. Примером политической инновации, рожденной в пространстве сетевого фронта, служит краудсорсинг, политическая технология, которая уходит своими корнями в базовый эгалитарный принцип: каждый человек обладает знаниями и талантами, которые могут быть востребованы другими людьми. В *online*-пространстве краудсорсинговая деятельность предполагает

формирование сетевых сообществ, позволяющих использовать «политику разнообразия» индивидуальных акторов Сети для разработки и реализации коллективных идей или проектов. В сетевых сообществах граждан краудсорсинговая деятельность приобретает несколько технологических форм: рынок прогнозов, краудкастинг (решение конкретных проблем посредством общения в Сети), сетевой брейнсторминг (столкновение идей), проектный краудсорсинг, краудфандинг¹⁶. Результатом инновационного подхода, гражданской активности и социальной ответственности стали такие хорошо известные российские краудсорсинговые платформы, как «Лиза Алерт», «Виртуальная рында», «Демократор», «Моя территория», «РосЯма», «РосПил» и др.

Стимулирование различных форм краудсорсинговой деятельности в публичной политике способствует, по мнению А. Ю. Сунгурова, закреплению институциональных инноваций, которые носят характер общественных благ¹⁷. Конечный результат краудсорсинговой деятельности в публичной политике — институциональные политические инновации, закрепленные в политических практиках граждан. Их высокая скорость распространения в публичной политике объясняется тем, что движущей силой диффузии инноваций, как утверждает Э. Роджерс, служит межличностное общение между представителями социальных групп¹⁸. Краудсорсинг не может существовать за пределами сетевых сообществ, которые продуцируют политические инновации и в то же время выступают агентами их распространения в политической среде. Институциональное укоренение результатов краудсорсинговой деятельности происходит через социальное обучение, в ходе которого претерпевают изменения нормативные и аналитические установки участников процесса формирования той или иной практики.

Базовой политической ценностью является для сетевых фронтьеров прямая демократия, о чем красноречиво говорят программы Пиратских партий, по сути, гибридов партийной структуры и сетевого сообщества¹⁹. Швеция стала первой страной, в которой в 2006 г. появилась Пиратская партия, целью которой была провозглашена реформа законодательства в области интеллектуальной собственности, патентов, копирайта. Партия выступила за свободный некоммерческий обмен информацией и недопустимость его преследования по закону, а также за неприкосновенность частной жизни. Д. С. Мартянов относит «пиратов» ко второй волне формирования постматериалистических партий, идентифицируя первую волну с движением «зеленых»²⁰. Институализация постматериалистических движений, их превращение в системные политические силы, партии интегри-

рует субполитику и политику и пускай не полностью, но снимает ряд противоречий. Лидер Пиратской партии Германии М. Вайсбанд разъясняет позицию партии следующим образом: «Мы предлагаем совершенно естественное развитие основных понятий либеральной демократии: собственности и управления. Когда-то богатство определялось количеством земли, потом — количеством фабрик. Теперь мы вступаем в эпоху, когда определяющим становится владение информацией. Поэтому “пираты” занимаются проблемами интеллектуальной собственности и демократического управления. Мы хотим овладеть искусством молчания, искусством слушать: что хотят сами граждане?.. Чтобы в будущем каждый человек, придя с работы, пять минут тратил на управление государством. Он должен иметь возможность включить компьютер, открыть страницу с актуальными вопросами: строить ли мост в городе, помогать ли Греции? Человек может менять текст вопроса, предлагать собственные темы, просто голосовать. Или передавать свой голос по темам, которые он не очень знает, тем, кому он доверяет: ученым, друзьям, политикам. Мы называем такую демократию *Liquid* (жидкой), потому что она может каждый день свободно перетекать из представительной в прямую и обратно. Наша внутрипартийная демократия уже сейчас обеспечивается системой, которая называется *Liquid Feedback*»²¹.

Многие представления сетевых фронтьеров об устройстве политической жизни и «правилах игры» внутри политической системы можно назвать мягко — наивными. Для личности сетевого фронта часто характерны «сетевой» идеализм, доходящий в крайних случаях до полного отрыва от реальности, очень часто упрощенная, «*net*-центричная» картина мира и клиповое мышление. В сознании многих обитателей фронта существует стойкое убеждение, что подвластными им технологиями можно решить любую, самую сложную проблему. «Настоящее, признаваемое большинством обитателей право киберпейса — право знания как силы. Здесь не столько скорость нервной реакции, точность моторики и глазомера определяют вашу победу, а знания — о лучшем программном обеспечении, методах его конфигурирования, о методах программирования «влет» без долгой и тщательной проверки готового программного продукта»²².

Такая установка нередко ведет к правовому нигилизму, своеобразному соревнованию в ловкости ухода от социального, в том числе правового, контроля. Сетевой фронт содержит серьезные угрозы безопасности, связанные прежде всего с деятельностью экстремистских сообществ, с нарушением личного пространства пользователей

(«клоны» страниц известных людей), с финансовым мошенничеством, недобросовестной рекламой и «черным пиаром». Использование хакерства в политических целях привело к возникновению «хактивизма», проявляющегося во взломе сайтов политических организаций, распространении политического компромата, создании вирусов определенного рода и т.д. Действия хактивистов связаны с выходом из правового пространства, тем самым они наносят ущерб легитимности самой активности.

Важной характеристикой фронта является его мифологизация. Среди собственно мифов сетевого фронта можно выделить миф о всемогуществе Сети и о том, что «в Сети можно найти все». Как пишет М. Маклюэн, «этот ореол сакрализации распространяется на Сеть ввиду его сложного технологического базиса, а также стремительного проникновения во все сферы общественной жизни»²³. Другой по степени влияния миф: мир делится на молодой — «цифровых аборигенов», владеющих особыми тайнами цифровой культуры, и взрослый — «цифровых мигрантов»²⁴. Сетевой фронт рождает и своих героев. Таковыми, естественно, не являются все пользователи сетевых ресурсов, — только пионеры, которые делали первый шаг в познании и создании нового. Среди героев сетевого фронта есть и конкретные личности (такие, как Марк Цукербергер), есть и обобщенные персонажи (это, конечно, системный администратор — сисадмин). Изучение героев и мифов сетевого фронта — захватывающая научная задача, которая, несомненно, нуждается в отдельном рассмотрении.

Продолжая наш проект, мы планируем масштабное эмпирическое исследование, в том числе интервью с сетевыми фронтieraми и экспертные сессии. Полагаем, что это позволит лучше представить структуру политической культуры сетевого фронта, полно охарактеризовать присущие ей когнитивные, ценностные, эмоциональные и поведенческие политические ориентации. Степень гетерогенности социального, в том числе политического, пространства стремительно повышается на всех уровнях и во всех сферах жизнедеятельности. Для объяснения пограничных состояний Л. В. Сморгунув использует понятие лиминальности²⁵, что подчеркивает не только рост такого рода состояний, но и возможность сравнения двух подходов — фронтального и лиминального. Синтез теории фронта с другими концептуальными подходами обладает значительным эвристическим потенциалом. Такая интегративная методология позволяет преодолеть линейные трактовки происходящего, осмыслить динамику развития

в пространстве неопределенности, конфликтности и культурного многообразия.

Примечания

¹ Южный фронтир. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2012/11/26/frontir/>. Дата обращения: 11.08.2015.

² Тёрнер Ф. Дж. Фронтир в американской истории. М.: Весь мир, 2009.

³ Согрин В. В., Троицкая Л. М. Предисловие / Тёрнер Ф. Дж. Фронтир в американской истории. М.: Весь мир, 2009.

⁴ Elazar D. J. Cities of the Prairie: The Metropolitan Frontier and American Politics. N.Y., 1970.

⁵ Лернер М. Развитие цивилизации в Америке: В 2 т. М.: Радуга, 1992.

⁶ Нелимовская А. В., Фоа Р. Социокультурные особенности фронта России // Социс. 2013. № 4. С. 80–88.

⁷ Романова А. П., Якушников С. Н. Фронтирная теория: новый подход к осмыслению социально-политической и экономической ситуации на юге России // Инноватика и экспертиза: научные труды. 2012. № 2. С. 74–80.

⁸ Замятина Н. Ю. Норильск — город фронта // Вестник Евразии. 2007. № 1. С. 175–176.

⁹ Басалаева И. П. Фронтир как место в пространственном анализе социальной динамики // Вестник КемГУКИ. 2012. № 18. С. 208–214; Басалаева И. П. Социально-философские основания концепции фронта Ф. Дж. Тернера // Вестник КемГУКИ. 2012. № 21. С. 20–28.

¹⁰ Басалаева И. П. Критерии фронта: к постановке проблемы // Теория и практика общественного развития. 2012. № 2. С. 47.

¹¹ Кастельс М. Галактика Интернет: размышления об Интернете, бизнесе и обществе. Екатеринбург: У-Фактория, 2004. С. 61–63.

¹² Тузовский И. Д. Интернет-территория «фронта» информационного общества // Федерализм. 2009. № 4. С. 229–236.

¹³ Apel K.-O. Auseinandersetzungen in Erprobung des transzendental pragmatischen Ansatzes. Frankfurt, 1997. S. 17.

¹⁴ Мирошниченко И. В. Сетевой ландшафт российской публичной политики: монография. Краснодар: Просвещение-Юг, 2013.

¹⁵ Baeva L. V. South-Russian and Siberian Frontier: Analogies and Specific Character // Журнал Сибирского федерального университета. Серия «Гуманитарные науки». 2015. Т. VIII. № 5. С. 994–1002.

¹⁶ Morozova E. V., Miroshnichenko I. V. Crowdsourcing in Public Policy: Technologies, Subjects and its Socio-Political Role // Asian Social Science. Vol. 11. No 7. 2015. DOI: 10.5539/ass.v11n7p. URL: <http://dx.doi.org/10.5539/ass.v11n7p>.

¹⁷ Сунгуров А. Ю. Нововведения и среда: на пути к политическим инновациям: Учеб. пособие. СПб.: Изд-во НИУ ВШЭ, 2011. С. 16.

¹⁸ Rogers E. M. Diffusion of Innovations. 4th. ed. New York: The Free Press, 1995.

¹⁹ Морозова Е. В. Гибридные субъекты публичной политики: антиистеблишментские партии // Вестник Воронежского госуниверситета. Серия «История. Политология. Социология». 2014. № 4. С. 90–93.

²⁰ Мартынов Д. С. Сравнительный анализ постматериалистических партий (на примере «зеленых» и пиратов) // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2013. Вып. 2.

²¹ Интервью с политическим руководителем Пиратской партии Германии М. Вайсбанд. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.partner-inform.de/index.php/partner/detail/2011/11/170/5160>. Дата обращения: 14.03.2014.

1.5. Сетевой фронтир как фактор изменения политической культуры

²² Тузовский И. Д. Указ. соч. С. 229–236.

²³ Маклюэн М. Интернет и мифотворчество. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mcluhan.ru/about-media/internet-i-mifotvorchestvo/>. Дата обращения: 24.08.2015.

²⁴ Солдатова Г. Мифы цифрового века. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://detionline.com/news/847>. Дата обращения: 24.08.2015.

²⁵ Сморгунов Л. В. Политическое между: феномен лиминальности в современной политике // Полис. Политические исследования. 2012. № 5. С. 159–169.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ И УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

2.1. Новые формы представительства интересов и «сетевая публичность»

Идея публичной сферы как концентрации дискурсивных практик в конкретных физических пространствах (кофейни, салоны) восходит к известным работам Ю. Хабермаса, в частности к «Структурной трансформации публичной сферы», где их развитие связывается воедино с процессом становления либеральных демократий в Европе и США в XVII–XVIII вв.

Главной задачей публичного дискурса является «достижение общественного согласия, т.е. того самого аутентичного взаимопонимания, которое характеризует “естественное” речевое общение людей в жизненном мире»¹. Хабермас особо отмечает: «Сердце делиберативной политики состоит в сети дискурсов и переговоров, которые делают возможным рациональное решение прагматических, моральных и этических вопросов»². Действительно, наиболее явный показатель распространения в современном мире делиберативной политики — это бурное развитие различных форм гражданского и политического участия форумного типа.

С другой стороны, публичная сфера в современном мире претерпевает существенные изменения благодаря развитию электронных СМИ, интернет-сервисов и виртуализации пространства коммуникаций. Новые коммуникационные технологии давно и прочно вторглись в социальную жизнь, существенно меняя структуру коммуникаций. Сегодня говорят по меньшей мере о гибридизации современного общества, включающего в себя как реальную (физическую), так и виртуальную составляющую.

Большинство социальных мыслителей второй половины XX в. достаточно критически были настроены по отношению к экспансии новых медиа. По их мнению, электронные СМИ как агенты индустрии культуры, оказывающие направленное влияние на формирование общественного мнения, подменяют собой процесс рациональной и свободной гражданской дискуссии. Помимо Ю. Хабермаса и других представителей франкфуртской школы, такую позицию разделяли многие философы-постмодернисты, в частности Ги Дебор, Ж. Бодрийяр и др. Так, Ги Дебор в своих работах неоднократно отмечал прямую связь становления «общества-спектакля» и «шоу-политики» с развитием новых средств медиа: «*Mass media* являются наиболее ярким и поверхностным проявлением спектакля. На первый взгляд СМИ вторглись в жизнь как простое оборудование для мгновенной коммуникации, очередное удобство — однако это новшество обернулось настоящим троянским конем, со своими эгоистическими целями и помыслами о саморазвитии. Если уж так вышло, что общественные нужды эпохи, в которую развивается подобная техника, могут быть удовлетворены лишь при помощи этой техники; если управление данным обществом и контакты между людьми больше не могут осуществляться иначе как посредством мгновенной коммуникации, то это только потому, что “коммуникации” по сути своей стали односторонними»³.

Опосредованность *online*-коммуникаций становится одновременно и источником существенной неопределенности для пользователей. Неявная природа контрагентов в процессе такого взаимодействия (пользователь не знает наверняка, с кем он вступает во взаимодействие — с человеком или компьютерной программой) приводит как к психологическому, так и к социальному дискомфорту, значительно снижающему степень доверия пользователей и затрудняющему принятие ими в процессе коммуникации каких-либо решений. В то же время такая непрозрачность взаимодействия становится источником самых разнообразных социальных, экономических и политических манипуляций. Помещенное в более широкий контекст становления сетевого общества, это явление, по мнению ряда исследователей, скорее десоциализирует индивидов. Коммуникация в условиях нового общества превратилась, с одной стороны, в наиболее прибыльную разновидность бизнеса, а с другой — лишь упрочила свою дисциплинирующую функцию. “Информационная экономика” стала социальной технологией превращения образовательных и исследовательских институций в сервисные организации. В основе образовательного сервиса лежит особая форма инженерной деятельности, превращающейся в двусо-

ставную конструкцию человеческой идентичности, один уровень которой соответствует людям как субъектам сознания, а другой — как монопоподобным органам национально-политического тела»⁴. В этом смысле контекст виртуального общения составляют такие негативные социокультурные явления, как брендинг, деантропологизация людей и, напротив, антропоморфная субъективация вещей⁵.

С другой стороны, к концу 1990-х годов получила достаточно широкое распространение идея разделения первой и второй эры развития медиа. Первой эре развития медиа свойственны те самые негативные черты, которые выделяли представители франкфуртской школы: детерминация культуры посредством механизма культурной индустрии, обретение ею монополии на информацию и стремление к манипуляции общественным мнением. Вторая эра — эра развития Интернета и сетевых технологий — принципиально отличается от первой эры развития медиа. «Интернет — децентрализованная коммуникационная система на базовом уровне структуры организации информационного обмена, определяемая как Сеть сетей»⁶. Конструирование субъекта происходит в условиях второй эры за счет механизма интеракции, и именно интерактивный характер Сети становится главным отличительным свойством второй эры развития медиа, существенно смягчающим отрицательные тенденции и характеристики первой: «Интернет соединяет миллионы людей в рамках нового пространства коммуникаций, которое меняет способ нашего мышления, природу нашей сексуальности, форму наших сообществ, нашу идентичность»⁷.

Обезличенная, технологическая природа происхождения сетевого общества и всеобъемлющего распространения виртуальных коммуникаций очевидна. Это явление отмечают многие исследователи. Концепты «сетевая коммуникация», «сетевое комьюнити», «сетевое общество» впервые встречаются в научной литературе еще в начале 1970-х годов. Одним из пионеров в данной области стал канадский социолог Б. Веллман, написавший в 1973 г. работу «Сетевой город». Его основная идея состояла в актуализации понимания общества как социально и пространственно диверсифицированной Сети, или «Сети сетей», и в отходе от традиционных представлений об обществе как системе иерархически организованных и взаимосвязанных социальных групп. Идеи Веллмана были развиты Роксанной Хитц и Мюррей Турофф в работе «Сетевая нация» (1978). Основная заслуга данной работы заключается в предвидении, задолго до создания Интернета, революционной роли компьютерных технологий в процессе трансформации социальных коммуникаций⁸.

Новая волна интереса к сетевым феноменам приходится на конец 1980-х — начало 1990-х годов и напрямую связана с революционным прорывом в сфере развития информационных технологий и кардинальным обновлением медиаресурсов. Один из ярких представителей этой волны голландский социолог Ян ван Дийк в своей статье «Сетевое общество: социальные аспекты новых медиа» (1991) определял сетевое общество как такую форму общества, которая все чаще организует социальные отношения с помощью медиасетей, постепенно замещая или, как минимум, дополняя ими социальные коммуникации лицом к лицу. Он считал становление сетевого общества, основанного на свободном мгновенном доступе к медиаресурсам (Интернет приносит «весь мир» в каждый дом), неизбежным социальным процессом.

Другой теоретик сетевого общества — современный американский философ Маршал Маклюэн актуализировал переход от социальной общности, определяемой в терминах соседства и территориальной сплоченности, к сетевым сообществам, для которых фактор географического пространства и границ практически сведен к нулю⁹.

Однако законченный вид концепция сетевого общества обрела в трудах известного испанского социолога Мануэля Кастельса, утверждающего, что «знания и информация становятся ключевыми источниками производительности и конкурентоспособности... глобализация связала воедино все центры экономической активности во всех странах, даже если большинство видов деятельности, рабочих мест и людей все еще остаются национальными и локальными. Экономике всех стран зависят от глобальных финансовых рынков, международных связей в области торговли, производства, управления и распределения товаров и услуг... Новая экономика организована вокруг информационных сетей, не имеющих центра, и основана на постоянном взаимодействии между узлами этих сетей, независимо от того, локальные они или глобальные»¹⁰. И здесь Кастельс, безусловно, прав, определяя, что без экспоненциального роста различных медийных сервисов сетевое общество просто немислимо. Но подчеркнем, что особое содержание данный тип общества приобретает тогда, когда информация превращается в капитал, который «выступает всеобъемлющей формой объективации и ретрансляции всего, что может рассматриваться как имеющее ценность»¹¹.

Впрочем, какой бы аспект сетевого общества мы ни выделяли и к какой бы авторской позиции ни склонялись, однозначно можно утверждать, что формирование и распространение сетевых структур в современном мире были во многом предопределены необходимостью преодоления кризисного состояния социального и политического

управления, проявляющегося в размытости всех иерархических структур, дезинтеграции и индивидуализации социальной жизни, усилении отчуждения и самоотчуждения граждан от политики и общественной активности, неопределенности социального развития и постоянно растущих рисках. Сетевые структуры способствуют преодолению или хотя бы смягчению этих негативных тенденций, посредством обеспечения равноправной коммуникации создают возможность реального соучастия граждан в управлении, обеспечивают беспрепятственный доступ к информационным потокам, а также возможность продуцировать новые знания и обмениваться ими.

В политике, в связи с широким распространением сетевых структур и методов координации взаимодействия, существенные изменения произошли в технологиях политической мобилизации граждан, кардинальном расширении способов политического участия, изменении роли и функций национального государства: «Национальное государство начинает существовать как минимум в двух измерениях: глобальном и локальном. В результате образуется новая форма государства — так называемое сетевое государство, в котором принятие решений есть результат сложного процесса переговоров и согласований на всех уровнях. В этот процесс оказываются вовлеченными центральное правительство, субнациональные органы государственной власти, международные институты, местное самоуправление и неправительственные организации. Таким образом, государство начинает функционировать как сеть»¹².

Сетевой подход, возможно, чрезмерно актуализировал значение сетевых структур и сетевых технологий для систем управления в целом, однако нельзя отрицать, что новые цифровые технологии действительно повысили прозрачность и открытость процесса принятия решений, значительно оптимизировали информационный обмен, открыли новые возможности для вовлечения граждан в политический процесс, и прежде всего расширили возможности демократического участия. Неслучайно профессор Гарвардского университета Йохай Бенклер в рамках своей теории «социального производства» отмечал революционный характер «сетевизации» публичной сферы, изменившей роль традиционных СМИ в формировании публичной политики и общественного мнения: «Индивидуумы пользуются сегодня значительно большей степенью свободы взаимодействия с другими людьми в процессе реализации демократических процедур»¹³.

Становление «сетевой публичности» и анализ ее влияния на политический процесс стали сегодня предметами множества кейсов, посвященных этой проблематике. На фоне всех особо интересным представ-

2.1. Новые формы представительства интересов и «сетевая публичность»

ляется исландский опыт применения краудсорсинговых технологий для представительства интересов. С одной стороны, это единственное государство на сегодняшний день, в котором технология краудсорсинга уже была применена к разработке основного закона страны, с другой — краудсорсинг в Исландии стал эффективным методом выхода из политического кризиса, ставшего следствием тяжелейшего экономического спада, произошедшего в стране в 2008 г.

Развитие сетевых инструментов представительства интересов в Исландии, как и в других странах Запада, было неразрывно связано с процессами разработки и распространения технологий открытого правительства. Вплоть до кризиса 2008 г. развитие новых информационных технологий в политике и управлении носило отчетливо сервисный характер, что в целом соответствовало общеевропейскому тренду. Ключевым актором в данной сфере являлась Канцелярия премьер-министра, по ее инициативе были сформированы Специальная группа по информационному обществу и Специальная группа по электронному правительству, которые были призваны координировать работу по реализации крупных проектов в данной сфере. Разработка сетевых сервисных технологий до 2008 г. носила централизованный характер и была призвана решить основную задачу — повысить качество и быстроту государственных услуг.

Непростым испытанием для устойчивости политической системы Исландии стал мировой финансовый кризис осенью 2008 г. Его подоплека хорошо известна. Благодаря принятому в 1999 г. закону нерезиденты получили право регистрировать в Исландии международные торговые компании (ИТС), чья прибыль подлежала налогообложению по льготной ставке 5%. Исландия фактически стала офшорной зоной, куда устремилось множество холдинговых компаний, привлеченных этими условиями. Таким образом Исландия выступила как активный экспортер капитала, инвестируя в рискованные финансовые инструменты наподобие американских долговых обязательств. В результате такой политики к 2007 г. суммарные внешние обязательства только четырех крупнейших банков Исландии достигли 106 млрд долл., что в восемь раз превышало масштабы экономики страны. Печальный итог такой политики хорошо известен. Исландская крона потеряла более половины своей стоимости, сокращение финансирования государственных программ превысило 15%, а внешний долг страны и уровень безработицы достигли невиданных ранее размеров¹⁴.

Мировой финансовый кризис разрушил финансовую систему страны и привел к внутреннему политическому кризису, в ходе которого

произошла известная «революция кастрюль», повлекшая отставку либерального кабинета и приход к власти нового, умеренно левого кабинета во главе с лидером Социал-демократического альянса Й. Сигурдардоттер. В новых политических условиях наиболее востребованными оказались информационно-коммуникационные технологии, обеспечивающие активное участие граждан в политике. В результате правительство вынуждено было пойти на беспрецедентные меры по обеспечению такого участия в обсуждении и разработке проекта конституции страны.

На начальном этапе общественного обсуждения Конституционный комитет Исландии представил отчет о состоянии конституционного законодательства в стране и перспективах его совершенствования. Для участия в работе Конституционной ассамблеи Исландии (нового органа, созданного специально для разработки и совершенствования проекта конституции страны) были выбраны 1500 человек в возрасте от 18 до 80 лет. Затем из этого состава были избраны 25 постоянных членов Конституционной ассамблеи (беспартийных представителей различных регионов Исландии)¹⁵. Каждую неделю члены Конституционной ассамблеи размещали на специальном интернет-портале новые положения конституции, собирали и обрабатывали предложения граждан. При этом активно использовались наиболее популярные социальные сети: *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* и др. Все заседания ассамблеи также транслировались в Интернете и были открыты для *online*-участия граждан. «Комитет двадцати пяти» (как окрестили Конституционную ассамблею журналисты) рассмотрел более 3500 поправок и предложений в текст новой конституции, большинство из которых касались совершенствования системы разделения властей, расширения возможностей граждан влиять на процесс принятия политических решений, а также повышения подотчетности исполнительной власти. В разработанном таким образом проекте конституции деятельность всех институтов власти была обставлена существенными гарантиями прозрачности и открытости. В стране значительно усилились институты прямой демократии. В частности, в новой конституции было предусмотрено обязательное проведение основных политических решений через референдум. На всенародное голосование должны выноситься любые вопросы, связанные с передачей Исландией части своего суверенитета международным организациям. Кроме того, референдум следует проводить, если его потребовали не менее 10% избирателей¹⁶.

Полноценное использование технологии краудсорсинга в процессе разработки нового проекта исландской конституции стало возможным прежде всего благодаря наличию в стране 95% активных интернет-

пользователей¹⁷. При этом оставшиеся 5% граждан (представляющих в основном старшую возрастную группу) имели возможность подать свои предложения посредством обычной почты или факса напрямую каждому из двадцати пяти представителей Конституционной ассамблеи. В течение года проект конституции был вывешен *online* для общественного обсуждения и внесения поправок.

Более двух третей избирателей страны, принявших участие в конституционном референдуме 20 октября 2012 г., высказались за принятие нового основного закона. Это свидетельствовало об успешности избранной интерактивной модели разработки конституционных положений и открыло новую эру в использовании сетевых краудсорсинговых технологий. Как показал опыт Исландии, особое значение данные технологии имеют для формирования активного политического сообщества и обеспечения прозрачности процесса принятия политических решений. Краудсорсинг исландской конституции позволил не только достичь высокой степени участия граждан в разработке проекта основного закона, но и, по словам известного исландского правоведа и политолога Т. Гилфасона, «сформировать чувство национального единения»¹⁸. Свободное участие практически всех граждан в процессе разработки и принятия политических решений (в случае Исландии — как минимум 95% взрослого населения) позволяет избежать давления со стороны заинтересованных групп, пользующихся, как правило, привилегированным положением в законотворческом процессе, осуществляемом через традиционное парламентское представительство.

Таким образом, опыт Исландии показывает перспективность и эффективность развития сетевых инструментов участия в политике, особенно в периоды политических кризисов. Однако необходимо учитывать, что этот опыт имел место в достаточно специфичных условиях формирования «сетевой публичности», крайне благоприятных для достижения позитивного эффекта. Это очень высокая (даже по европейским меркам) доступность Интернета и уровень компьютерной грамотности населения страны, а также небольшое количество населения в целом, что значительно повышает процент активных акторов сетевого участия.

Примечания

¹ Давыдов Ю. Н. Очерки по истории теоретической социологии XX столетия: от М. Вебера к Ю. Хабермасу. М., 1994. С. 357.

² Habermas J. Faktizität und Geltung. Frankfurt a. M., 1998. S. 389.

³ Дебор Г. Э. Общество спектакля. М.: Оупустошитель, 2014. С. 17.

⁴ Ашкеров А. Ю. Эксперткратия: управление знаниями. Производство и обращение информации в эпоху ультракапитализма. М.: Европа, 2013. С. 9.

⁵ Там же.

⁶ Poster M. The Second Media Age. Cambridge, MA: Polity Press, 1995. P. 12.

⁷ Turkle S. Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet. N.Y.: Simon & Schuster, 1995. P. 9.

⁸ Курочкин А. В. Политика в условиях сетевого общества: новая структура и содержание // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 3. Ч. 2. С. 113–117.

⁹ Маклюэн М. Понимание медиа: внешние расширения человека. М.: Кучково поле, 2007.

¹⁰ Капель М., Киселева Э. Россия и сетевое общество. Аналитическое исследование // Мир России. 2000. № 1. С. 28.

¹¹ Там же. С. 10.

¹² Курочкин А. В. Указ. соч. С. 119.

¹³ Benkler Y. The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom. Yale University Press, 2007. P. 9.

¹⁴ Курочкин А. В. Краудсорсинг как новый метод политического управления в условиях сетевого общества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9–10. С. 78–81.

¹⁵ Gylfason T. Constitutions: Financial Crisis Can Lead to Change // Challenge. 2012. № 55 (5). P. 106–122.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid. P. 115.

2.2. Сетевые ресурсы развития локальной политики

На сегодняшний день в общественном и политическом дискурсе все чаще актуализируется проблематика использования ресурсов местных сообществ и локальных территорий в национальных и региональных стратегиях социально-экономического и политического развития, модернизационных курсах РФ. В оценках экспертного сообщества осуществленная в России муниципальная реформа, в содержание которой закладывалось комплексное развитие местных сообществ, не привела к качественным изменениям. По мнению исследователей, «идеология 131-ФЗ на практике выразилась в увеличении численности бюрократического аппарата, который стал рассматривать ресурсы местных сообществ исключительно с точки зрения эксплуатации материальных активов, контроля над финансовыми потоками (в том числе и над использованием дотаций регионального и федерального уровней) и недопущения каких-либо существенных перемен в распределении властных полномочий внутри элиты»¹. В современных условиях формирования

новой политической реальности, которая характеризуется многосоставными изменениями в системе муниципальной власти и управления (внесение поправок в действующее законодательство, ориентированное на изменение поселенческой структуры муниципальной власти), экономике (реформирование системы налогообложения и изменение системы бюджетных трансферов), геополитическом комплексе (изменения в территориальной целостности государства и глобальные вызовы международного сообщества), остро встает проблема актуализации разнообразных ресурсов, способствующих развитию локальной политики отдельных территорий.

Отправной точкой в исследовании обозначенной проблемы служит определение содержательного наполнения термина «локальная политика». В авторском понимании концепт «локальная политика» имеет многосоставный характер, определяемый «константами» категории «публичная политика» и специфическими компонентами, связанными с выработкой публичной политики местных сообществ. В первом случае локальная политика является территориальной составляющей публичной политики в рамках отдельного государства, которая имеет ряд взаимосвязанных и взаимообусловленных измерений:

1. *Информационно-дискурсивное измерение* интерпретируется в категории публичной сферы, где проявляются рефлексивные способности человека включаться в мир политический. Публичная сфера представляет собой информационно-коммуникативное пространство, в котором на основе информации о политических событиях происходит конструирование групп общественности — «публик», участвующих в формировании общественно-политического дискурса. Дискурсивность, или ресурсы коммуникативной власти в публичной сфере, отражает качественные характеристики развития общественности, проявляющиеся в их автономности в производстве общественного дискурса, и способы целенаправленного информационно-коммуникативного воздействия властью, отраженные в политическом дискурсе.

2. В информационно-коммуникативной среде посредством политического дискурса конституируются и институционализируются различные политические акторы, принимающие участие в делиберативном политическом процессе, который связывает дискурсивные практики с циклическим производством публичных решений на основе диалога и согласования позиций различных акторов публичной политики. Ресурсы публичности политических акторов и характер их публичной деятельности и участия в принятии решений характеризуют *деятельностно-активистское измерение публичной политики*.

3. *Управленческое измерение публичной политики* позволяет определить институциональные и технологические характеристики гражданского участия в производстве публичных решений. В системе публичного управления существуют политическая и административная подсистемы, задающие институциональный коридор для участия граждан в процессе принятия публичных решений и влияния на них. Политическая подсистема публичного управления результирует дискурсивность публичной сферы, посредством системы политического представительства формируя политический курс. Административная подсистема регулирует процесс принятия публичных решений после их легитимации и институционализирует практики вовлеченности граждан в административную деятельность.

4. *Пространственные характеристики публичной политики* связывают ее различные измерения в единую целостность как действительность объективного порядка, оформленную легитимными практическими схемами, составляющими действительность субъективного порядка. Пространство публичной политики существует в более широких социальных контекстах, что позволяет выявить специфику национальных моделей.

Специфические характеристики концепта «локальная политика» определяются формированием политической субъектности местных сообществ, характером его взаимодействия с другими акторами в выработке публичной политики муниципальных образований, направленной на комплексное развитие территории и решение специфических/уникальных проблем местных сообществ. Данный подход близок позиции ряда исследователей, рассматривающих локальную политику как политический процесс, который протекает в границах определенной территории, а основным носителем власти является локальное сообщество². Важно, что при данном исследовательском ракурсе реализация различных институциональных форм субъектности местных сообществ должна рассматриваться в пространственном (локальном, региональном, субрегиональном), информационно-дискурсивном (формирование общественно-политического дискурса, конституирование различных групп общественности) и управленческом (представительство в системе местных органов власти, гражданское и общественное участие в выработке публичных решений) измерениях локальной политики.

Исследование местных сообществ как ключевого актора локальной политики связано с усилением коммунитаристских и иных активист-

ских тенденций в современном политическом процессе. Местные сообщества в современном публичном дискурсе получают статус «сообщества значений»³, которые играют решающую роль в формировании у граждан «чувства принадлежности»⁴ к определенной социокультурной среде. При этом системообразующими признаками, характеризующими сформированное местное сообщество, являются:

- наличие сформированной локальной идентичности (отождествление индивидом себя с определенной территорией, локальной группой, осознание своей принадлежности к ним);
- существование и развитие социальных сетей, а также механизмов их включения/интеграции в сообщества;
- социокультурный комплекс (нормы, традиции, неформальные правила и модели поведения), регулирующий поведение граждан, проживающих на данной локальной территории⁵.

Социальная природа местных сообществ тесно связана с концепцией социального капитала, которая позволяет исследовать характер сетевых взаимодействий и использование его в качестве ресурса для реализации различных индивидуальных и коллективных стратегий в определенных сферах жизни: экономической, культурной и политической. Согласно П. Бурдьё, социальный капитал — это «совокупность актуальных или потенциальных ресурсов, связанных с обладанием прочными сетями связей более или менее институционализированных отношений взаимного знакомства и признания»⁶. Капитал представляет собой сетевой ресурс, характеризующийся определенными плотностью и характером социальных связей, который используется для достижения определенных целей как индивидуальными, так и коллективными акторами. Социальный капитал как ресурс отдельного индивида (социальный капитал как «частное благо»⁷) рассматривается с точки зрения «рационального выбора»⁸, когда индивид принимает решение о сетевом «членстве», исходя из своих «инвестиционных возможностей» (какие ресурсы он может вложить в развитие Сети) и реальных «выгод», которые он может получить от сетевого участия (доступ к информации, распределению финансовых, материальных и символических ресурсов и т.д.).

Социальный капитал, как ресурс общественный («связывающий» социальный капитал), воплощает в себе накопленное (институционализированное или деперсонифицированное) доверие, являющееся продуктом тех моральных норм и ценностей, которые сложились и функционируют в культурном пласте данного общества⁹. Плотность горизонтальных сетевых отношений обеспечивает не только доверие

к ближайшему социальному окружению, но и доверие к институтам власти и позитивную оценку их роли в поддержке общественного доверия. Социальный капитал как система сетевых отношений солидарности, помощи, поддержки и взаимного сотрудничества порождает обширные положительные внешние эффекты, способствуя мобилизации гражданского участия и созданию различных структур коллективного действия с целью развития сообщества в целом¹⁰; т.е. социальный капитал в современном обществе становится таким ресурсом, без существования которого добиться целей, связанных с интеграцией и развитием общества, невозможно. Важно, что структурным «ядром» как для социального капитала «частного блага», так и для «связывающего» общественного капитала являются «сети поддержки» разного «радиуса действия». В связывающем социальном капитале «радиус действия» может распространяться до уровня национального сообщества, упрощая коммуникации между индивидами и властными структурами и способствуя созданию институтов коллективного действия. В данном контексте «социальный капитал» интерпретируется в понимании Р. Патнэма¹¹ — когда социальный капитал того или иного территориального сообщества позволяет судить о степени развития местного сообщества.

В связи с этим социокультурные, социально-экономические и политические ресурсы развития муниципальных образований обусловлены спецификой социального капитала, т.е. способностью местного населения создавать «сети поддержки» и на основе их продуцировать солидарные действия граждан, направленные на разрешение специфических проблем территории и местных сообществ. А. А. Васильев характеризует местное сообщество как самый крупный в настоящее время «резерв развития демократии и реального вовлечения в управление общественными процессами большинства жителей города:

- является эффективным способом повышения качества жизни населения;
- представляет собой единственный реальный инструмент проведения эффективной реформы ЖКХ, затрагивающий гражданские права и интересы всех жителей;
- является реальным фактором повышения местного патриотизма и снижения уровня социальной напряженности...»¹².

Формирование и распространение «сетевой логики» развития среды солидарных действий местных сообществ непосредственно связаны с изменением формата сферы публичности и ее расширением за счет

внедрения во все сферы жизнедеятельности человека информационно-коммуникационных технологий. В западной политической науке осмысление современных процессов интеграции сетевых структур местных сообществ в *online*-пространство локальной политики отразилось в рождении нового научного направления — «информатика местного сообщества» (*community informatics*). Представители данного научного направления отмечают, что развитие новых информационно-коммуникативных технологий позволяет расширить возможности для включения граждан и групп общественности в производство локальной политики, сочетая технологии социального инжиниринга в решении публичных проблем территорий и традиционных форм гражданского участия, сохраняя преемственность в их развитии¹³.

Формирование сетевого формата социальности определяет современное развитие человека и сообществ как «рефлексивную включенность» в публичное пространство, связанное постоянным производством и распространением знаний, а также выработкой публичных решений на основе непосредственно интегративного участия граждан.

В отечественной политической науке такие сетевые изменения, характеризующие внедрение в локальную политику информационно-коммуникативных технологий, нашли свое отражение в техносociальной модели развития местных сообществ, в своей онтологической основе опирающейся на гуманистические ценности формирующегося «общества знаний»¹⁴. Важно, что реализация данной инновационной модели в процессе комплексной модернизации муниципальных образований позволит изменить ситуацию эволюционным путем, не ломая радикально сложившуюся в России бюрократическую модель местного самоуправления. В связи с процессами глобализации и информатизации общества, переводом основных сфер жизнедеятельности человека в *online*-пространство, появлением таких явлений, как электронное правительство, электронное правление, краудсорсинг, вопрос развития локальной политики становится наиболее актуальным, особенно в условиях дефицита других ресурсов (финансовых, материальных, организационных и т.д.). Для местных сообществ и локальных территорий данные изменения обуславливают включение в стратегический арсенал ресурсов развития локальной политики, сетевых акторов, механизмов и технологий. В современных условиях усиливается роль государственного и муниципального регулирования развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, информационных технологий и системы производства информационных услуг.

В условиях развития информационно-коммуникативных технологий происходит институционализация местных сообществ в публичном *online*-пространстве. Механизм институционализации связан с двойственностью социальной структуры местных сообществ. С одной стороны, физического восприятия мира, а с другой — пространства, существующего в схемах мышления и поведения людей и, как следствие, выражающегося в матрицах поведения. *Online*-пространство в этом смысле — место виртуальной институционализации местных сообществ, что позволяет гражданам, не привязываясь к физическому пространству, реализовывать коллективные цели и решать проблемы местного уровня.

Стратегическим сетевым ресурсом в формировании и позиционировании субъектности местных сообществ, связанных с их интеграцией в систему местного самоуправления, является комплекс официальных электронных ресурсов. Современное состояние электронных ресурсов органов местного самоуправления характеризуется общим уровнем внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему публичного управления современной России. На сегодняшний день «электронные муниципалитеты» в современной России представляют собой совокупность неоднородных, гетерогенных ресурсов муниципальных образований РФ, не отражающих структуру и содержание местных сообществ, а также не реализующих целей стратегического развития территорий, тогда как потенциал развития электронных ресурсов органов местного самоуправления связан с возможностями использования электронного правления, основанного на механизмах электронного гражданства, электронного правительства и предоставления государственных и муниципальных услуг на основе информационно-коммуникативных технологий.

Сетевые технологии позиционирования местных сообществ представляют собой различные способы презентации существующих и создания новых местных сообществ для различных целей в публичном *online*-пространстве на основе технологического интерфейса социальных сетей. Первую группу представляют *PR*-технологии презентации и продвижения реальных или виртуальных местных сообществ, с многоцелевыми установками, направленные на развитие сообществ. Вторая группа охватывает сетевые технологии электронного участия, как созданные органами публичного управления в технологических рамках действующих электронных муниципалитетов, так и в контексте самоорганизованных гражданских структур, что позволяет населению мобилизоваться для участия в публичных решениях локального уровня.

Важно, что краудсорсинг — это инновационная сетевая технология, с помощью которой публичная власть мобилизует интеллектуальные и экспертные ресурсы граждан в решении публичных проблем разного уровня. Краудсорсинговые ресурсы могут создаваться «снизу» в результате сетевого взаимодействия активных и заинтересованных в создании социальных сетей граждан или в результате актуализации уже существующих для мобилизации различных ресурсов по разрешению какой-либо общественно значимой проблемы. Краудсорсинг «сверху» предлагает активную позицию органов публичного управления в проектировании и запуске электронного ресурса, способствующего мобилизации ресурсов граждан в разрешении определенной проблемы.

Таким образом, потенциал развития локальной политики и местных сообществ в рамках модернизации электронных муниципалитетов заключается в возможностях: вовлечения населения на муниципальном уровне в производство и потребление контента, позволяющего повысить за счет использования информационно-коммуникативных технологий качество жизни граждан, а также осуществлять оказание электронных сервисов различным категориям потребителей; формирования локальных *online*-сообществ, отражающих потребности населения в позиционировании своих специфических локальных идентичностей и потребностей в решении конкретных публичных проблем; создания интерактивных механизмов в рамках функционирования электронных муниципалитетов, способствующих формированию культуры рефлексивного участия в решении разнообразных проблем территории и интенсивному развитию мониторинговой демократии на локальном уровне.

Сетевые ресурсы развития локальной политики обуславливают преодоление информационного неравенства населения локальной территории, интеграцию основной части населения в *online*-пространство локальной политики и конституирование на основе интерактивных сервисов референтных групп общественности, способных рекрутировать политических лидеров местных сообществ и участвовать в выработке общественно-политического дискурса и приоритетов развития муниципальных образований, а также решение проблемы комплексного развития территории путем внедрения местными органами власти инноваций на основе реализации сетевых проектов.

Примечания

¹ Бондаренко С. В. «Электронный муниципалитет» как инструмент модернизации местного самоуправления в России и за рубежом (доклад) // «Кавказ: проблемы реинтеграции социокультурного пространства и вызовы региональной безопасности»:

сб. мат.-лов. и докл. Междунар. науч. конф. (24–25 сентября 2012 г., Ростов-на-Дону) / Отв. ред. Ю. Г. Волков. Ростов-на-Дону: Социально-гуманитарные знания, 2012. С. 323–327.

² *Ледяев В. Г.* Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Локальная политика, местное самоуправление: российский и зарубежный опыт / Ред.-сост. Л. Н. Верченков, В. А. Ковалев, П. В. Панов. М.: Российская ассоциация политической науки, 2008. С. 32–61; *Ледяев В. Г.* Социология власти: исследование Барбары Ферман в Чикаго и Питсбурге // Российские властные институты и элиты в трансформации. СПб.: Интерсоцис, 2011. С. 72–100.

³ *Cohen A. P.* The Symbolic Construction of Community. London: Tavistock, 1985.

⁴ *Crow G., Allan G.* Community Life. An Introduction to Local Social Relations. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1994.

⁵ *Frazer E.* The Problem of Communitarian Politics. Unity and Conflict. Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁶ *Бурдые П.* Структуры, Habitus, Практики // Современная социальная теория: Бурдые, Гидденс, Хабермас. Новосибирск: Изд. Новосиб. ун-та, 1995. С. 18.

⁷ *Lin L., Lee K. M.* Fuzzy Decision Support System for Selecting the Faculty Site of Multinational Enterprises // International Journal of Innovative Computing, Information and Control. 2007. Vol. 3. № 1.

⁸ *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 122–139.

⁹ *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Пер. с англ. М.: АСТ, 2008. С. 149; *Коулман Дж.* Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 122–139.

¹⁰ *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: гражданские традиции в современной Италии. М., 1996.

¹¹ *Putnam R. D.* Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. N.Y.: Simon and Schuster, 2000.

¹² *Васильев А. А.* Основы территориального общественного самоуправления. Н. Новгород, 2002. С. 5; *Кокарев И. Е.* Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организатора. М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2007. С. 100.

¹³ *Williams K.* Social Networks and Social Capital: Rethinking Theory in Community Informatics // Community Informatics. A global e-journal. 2008. Vol. 4. № 3. URL: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/issue/view/23>.

¹⁴ *Бондаренко С. В.* Указ. соч.

2.3. Сетевой подход к анализу современного состояния гражданского общества в России

В связи с тем, что гражданское общество — основная и неотъемлемая составляющая современной публичной политики России, сегодня именно в отношении акторов публичной политики разработан богатый методологический арсенал по применению сетевого подхода к их анализу.

С позиций сетевого подхода человек, группа и социум являются открытыми саморазвивающимися системами, которые обмениваются

ся энергией и информацией с внешней средой. Характерная черта саморазвивающихся систем — переход к разным типам саморегуляции и коммуникации, которые порождают новые типы прямых и обратных связей и сетевых коммуникаций, что и является основным принципом взаимосвязей в современном гражданском обществе России.

Обобщая исследования по проблеме гражданского общества, можно констатировать, что их авторы различают пространственную и функциональную его концептуализации.

Если гражданское общество рассматривать через призму пространства, то его можно определить как социальную систему, которая находится между рынком, государством и семьей, при этом основным признаком гражданского общества служат общественные организации, создающие своеобразную социальную сеть. Так, Джеффри Александер характеризует «гражданскую сферу» как особое «культурное и институциональное пространство», располагающееся между государственной и социальной властью и определяемое нормами закона, гарантиями прав индивидов, а также чувствами и ценностями, солидарностью со всеми членами общества¹. По его мнению, гражданское общество является «незавершенным проектом», поскольку его существование всегда подразумевает идеализм в понимании возможностей демократии, постоянное стремление к публичности, солидарности и приверженность гражданским ценностям, причем «гражданские качества конструируются посредством образов, кодов и нарративов, транслируемых на публичную аудиторию граждан»². Таким образом, через призму сетевого подхода гражданское общество представляется нам как саморазвивающаяся и перманентно изменяющаяся социальная сеть. Александер замечает, что гражданское общество парадоксально, это измерение социальной организации, уходящее корнями одновременно в радикальную индивидуализацию и в бескомпромиссный коллективизм, в единстве, схваченном в хабермасовском понятии «сферы, где частные лица собираются вместе как публика»³.

В свою очередь, функциональный подход акцентирует внимание на задачах гражданского общества. В этой плоскости можно выделить две его модели. Первая модель, опирающаяся на исследовательские традиции А. де Токвиля и Р. Патнэма, подчеркивает положительную роль гражданского общества в формировании демократии и общественного мнения, в стимулировании общественного участия граждан. А вторая модель исходит из идей А. Грамши, который видит задачу гражданского общества в противодействии государству и в защите индивидуума от потенциальных репрессий⁴.

З. Т. Голенкова выделяет два специфических параметра в понятии гражданского общества: теоретико-аналитический и нормативный. В первом значении гражданское общество рассматривается как «агрегированное понятие, обозначающее специфическую совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, институтов и ценностей, главными субъектами которых являются гражданин со своими гражданскими правами и гражданские (не политические и не государственные) организации: ассоциации, объединения, общественные движения и гражданские институты»⁵.

Нормативный параметр определяет такую функцию гражданского общества, как повышение мотивации граждан к различным формам гражданской активности. Таким образом, данный подход демонстрирует двухуровневую взаимосвязь между элементами социальной сети, в качестве которой выступает само гражданское общество.

Рассмотрим гражданское общество сквозь призму сетевого подхода, общество, которое можно определить как политическую систему, основанную на коммуникации между институтами, ее образующими. Представим такую коммуникационную сеть в виде схемы (рис. 1).

Все данные подсистемы находятся в причинно-следственной зависимости друг от друга. Так, низкий уровень правовой оформленности политических отношений снижает стабильность функционирования политических институтов и престиж права в политическом сознании. В то же время слабость властно-управляющих институтов, прежде всего государства, ведет к падению эффективности норм права из-за невозможности обеспечить их принудительное исполнение и защиту. Однако в целом устойчивость политической системы определяется действенностью и надежностью механизмов ее коммуникационного базиса — подсистемы политической коммуникации.

Проясним понятия «сети», поскольку их понимание может быть очень разнообразным даже в данном контексте.

Мы определяем сети как гибкие горизонтальные управленческие структуры, функционирующие за счет наиболее удачного сочетания формальных и неформальных порядков, позволяющих более эффективно распределять ресурсы между участниками и достигать максимального синергетического эффекта от их использования. Однако в связи с этим возникает самая сложная проблема функционирования сетей — проблема распределения сетевого эффекта.

Так, сетевой эффект в политической системе гражданского общества может быть представлен наличием социального капитала, анализ уровня развития и состояния которого в той или иной стране позволяет

2.3. Сетевой подход к анализу современного состояния гражданского общества в России

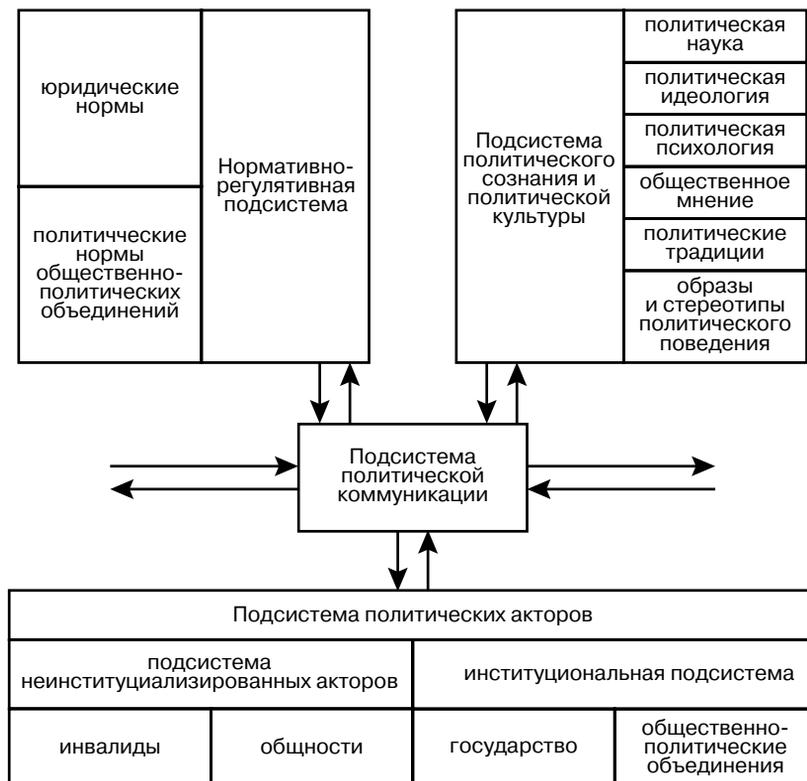


Рис. 1. Политическая система как коммуникация

делать выводы об уровне ответственности правительства перед гражданами. Такой анализ также позволяет определить перспективы становления и развития гражданского общества в конкретной стране⁶.

Исследование социального капитала на основе сетевого подхода очень близко примыкает к исследованиям самого гражданского общества. На наш взгляд, понятие социального капитала, с одной стороны, более широкое, а с другой стороны, менее политически ангажированное. Концепт гражданского общества в основном делает акцент на изучении влияния общественных и общественно-политических организаций на политический процесс и поддержание демократии.

Социальный капитал имеет два основных измерения: сетевые структуры и доверительные нормы. Именно поэтому большое значение в индексах развития социального капитала имеют показатели до-

верия людей друг другу, общественным организациям, политическим лидерам и т.п.

Своеобразной сетью в структуре гражданского общества выступает также межсекторное партнерство. За последнее десятилетие XX в. в России постепенно оформились три сектора, характерных для любого демократического общества: государственный, коммерческий и некоммерческий. В течение этого периода заново возник основанный на деловой гражданской инициативе частный бизнес-сектор и существенно преобразовался государственный сектор, который в прошлом не только занимал производственную сферу экономики, но и монополизировал управление как производством, так и социальной сферой. Государственный сектор претерпел серьезные изменения с более-менее четким разделением трех ветвей власти и идентификацией системы государственных (бюджетных и муниципальных) учреждений. Кроме этого, в последнее десятилетие в стране стал формироваться независимый негосударственный некоммерческий сектор, базирующийся на гражданских инициативах в преимущественно непромышленной сфере (образование, наука, здравоохранение, социальная защита, экология и др.).

Каждый из упомянутых секторов имеет свою миссию, области деятельности, технологии работы, организационные структуры, системы управления, ресурсную и нормативную базы, различающиеся сферы использования продукции, а также рынки товаров и услуг. Вместе они образуют социальную сеть, в которой и осуществляют свою деятельность акторы гражданского общества.

Идеализированно межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций трех секторов для решения социальных проблем, «выгодное» каждой из сторон в отдельности и населению территории, где оно реализуется.

Реалии России таковы, что достичь подобного «благоденствия» не всегда удается. Чаще в жизни реализуются краткосрочные «социальные альянсы», когда усилия и ресурсы организаций разных секторов объединяются для достижения конкретной цели. Соответственно, сетевые коммуникации, возникшие в таких совместных проектах, тоже не являются полными.

Исходя из вышеизложенного, подчеркнем, что сетевой подход — это перспективное направление развития для всей российской политической системы. Большое число наших крупных корпораций, финансово-промышленных групп выстраивают по сетевому типу такие организационные структуры, которые более приспособлены для рабо-

ты в условиях постиндустриальной экономики и помогают развитию конкурентоспособности как отдельных элементов корпорациям, так и корпорациям в целом. Глобальная экономика диктует свои правила игры и требует большей гибкости от крупных промышленных предприятий. Неудивительно, что современное гражданское общество также постепенно переходит на позиции сетевой организации, тем самым делая процесс коммуникации между его акторами более качественным.

Примечания

¹ *Alexander J.* Civil Society I, II, III: Constructing an Empirical Concept from Normative Civil Society // *Theoria: Journal of Social and Political Theory.* 1998. № 92. P. 210.

² *Ibid.* P. 212.

³ *Ibid.* P. 213.

⁴ *Грашви А.* Избранные произведения / Под общ. ред. И. В. Григорьевой. М.: Политиздат, 1980. С. 248.

⁵ *Голенкова З. Т. и др.* М., 1995. С. 25.

⁶ *Быков И. А.* Эмпирические исследования политики с использованием методов сетевого анализа. М., 2011. С. 16.

2.4. *Online* социальные сети в публичной политике России: методика стохастического моделирования поведения*

Развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет акторам публичной политики независимо от их положения в социально-политическом поле создавать, модерировать, хранить и потреблять информацию как основной ресурс в формирующемся постинформационном обществе. Это стало возможным благодаря тому, что классическая форма социальных связей (иерархическая) дополняется сетевым взаимодействием. При этом общая эффективность информационного обмена между акторами публичной политики выше при условии доминирования сетевого взаимодействия. Необходимо отметить динамичную стабильность как особенную характеристику, присущую любой сетевой архитектуре, что наделяет последнюю готовностью к изменениям. Социально-политическое поле подвергается перманентному изменению на всех его уровнях и во всех его состав-

* Работа выполнена при финансовой поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук по проекту № МК-3430.2015.6 «Конструктивный и деструктивный потенциал *online* социальных сетей в публичной политике России: методика стохастического моделирования поведения», 2015–2016.

ляющих. Сетевая структура благодаря своей динамичной стабильности позволяет регулировать скорость перманентных изменений, тем самым сохраняя относительно стабильное состояние социально-политического поля¹.

Говоря о социальном взаимодействии, мы будем иметь в виду коммуникативное взаимодействие в социально-политической сфере, оперируя понятиями в рамках правил и терминологии теории сложных сетей и теории графов: социальная сеть; сетевое сообщество; *online* социальная сеть; *online* сетевое сообщество; социальный граф; вершина социальной сети; степень вершины; связь/ребро.

Каждая *online* социальная сеть и каждое *online* сетевое сообщество, по сути, есть не что иное, как граф, следовательно, пользователь в той или иной роли («лидеры мнений», «сенсоры», «реализаторы», «читатели», «репутационные игроки») является вершиной или узлом этого графа, а социальные связи — ребрами графа.

«Лидеры мнений» запускают волновые эффекты распространения информации и, как следствие, изменяют информационно-новостное поле. К «лидерам мнений» в том числе можно отнести активных акторов. «Сенсоры» — пользователи, собирающие значимую информацию в рамках того или иного смыслового концепта; они составляют контекст той информации, которую вносят лидеры мнений. «Реализаторы» — пользователи, которые посредством гипертекстурируемости технологически запускают блогволну, при этом роль реализатора может быть выбрана пользователем как сознательно, так и нет. «Читатели» составляют большинство как в *online*-пространстве, так и в отдельно взятой *online* социальной сети. Особенность этих пользователей в том, что они постоянно находятся в *online* социальной сети и практически не генерируют публичных сообщений. Однако при определенных условиях эти пользователи могут изменить свою роль на «реализаторов». В качестве «репутационных игроков» в *online* сетевых сообществах выступают представители бизнеса и власти, чаще всего они входят в *online* сетевое сообщество в тот момент, когда популярность сообщества достаточно высока².

Online сетевые сообщества, которые образуются в *online* социальных сетях, в теории графов определяются как кластеры, которые характеризуются модулярностью — свойством графа, определяющим его разбиение на подграфы, а соответственно, определяющим и границы *online* сетевых сообществ. С точки зрения общественных наук *online* сетевые сообщества будут рассматриваться нами как неиерархичное и самовоспроизводящееся социальное объединение акторов/групп

акторов, связанных общими ценностями, целями и участием в едином информационно-коммуникационном поле. Определение границ *online* сетевого сообщества осуществляется путем разделения связей на лежащие внутри и вне сообществ. Связи, лежащие вне сообществ, осуществляют взаимосвязь между сообществами и образуют единую сеть — социальный граф. Социальный граф строится благодаря обмену контентом между пользователями *online* социальной сети.

Процессы, протекающие в социально-политическом поле, могут быть описаны четырьмя классами моделей социальных сетей.

1. *Иерархические сети*. Это сети с односторонней ориентацией связей: от центральной вершины к периферийным. Подобного рода сети необходимы для формирования систем оповещения и оперативной работы групп волонтеров в условиях чрезвычайных ситуаций.

2. *Случайные сети*. Они основываются на теории случайных графов и описываются распределением вероятности или случайным процессом, создающим эти сети³. Случайная сеть получается из множества изолированных вершин путем последовательного случайного добавления связей. Моделирование случайных сетей необходимо для описания процесса приобретения сетью того или иного свойства. Математическая основа практически всех случайных сетей — это модель Эрдеша—Раньи, в которой все связи внутри сети появляются случайным образом, независимо друг от друга и с одинаковой вероятностью. Исследователями отмечается, что эволюция подобных сетей напрямую зависит от величины вероятности формирования связи между узлами и описывает своего рода фазовый переход, после которого свойства сети кардинально меняются.

3. *Сети «малого мира»*. Это сети, характеризующиеся относительно постоянным средним количеством промежуточных вершин и связей между ними. Характерная структура подобного рода сетей — кластеры, состоящие из полных графов (полный граф — это граф, в котором каждая пара вершин смежна друг другу), кластеры одного уровня объединяются в кластеры следующего уровня. К сетям «малого мира» применимы сетевые технологии «массовой информационной мобилизации», которые заключаются в том, что если в сеть поместить информационный мобилизующий образ, то он будет распространяться в сети, лавинообразно создавая цифровую эпидемию. Точно подобранная информация вызывает массовую социальную реакцию, при этом важны два фактора: первый — социально-политическое поле должно состоять из сетей «малого мира», второй — должна быть выстроенная актуализированная система информационных образов. Практические

исследования сетей «малого мира» показали, что среднее расстояние между вершинами подобных сетей варьируется в промежутке от 3 до 7. Этот феномен наблюдается либо в закрытых сообществах, либо при направленном формировании волонтерских групп.

4. *Безмасштабные сети.* Процессы, протекающие в наблюдаемых *online* социальных сетях, чаще всего описываются моделями безмасштабных сетей. В 1999 г. физики Н. Дам, А.-Л. Барабаши и Р. Альберт⁴, изучая свойства реальных сетей, в том числе *online* социальных сетей, создали теорию безмасштабных сетей (*scale-free network*). Сети, описываемые теорией безмасштабных сетей, можно изобразить в виде графа, у которого число ребер (связей), примыкающих к вершине (пользователю), распределяется по степенному закону (*power law*):

$$P(k) \sim k^{-\alpha},$$

где α — постоянная величина, принимающая значения от 2 до 3.

Это означает, что в социальных сетях, в том числе в *online* социальных сетях, есть незначительное количество пользователей с большим количеством связей (в классификации пользователей это сенсоры или лидеры мнений) и огромное количество пользователей с несколькими связями (в классификации пользователей это читатели). В последнее время подобные сети стали называть сложными сетями (*scale-free networks*), поскольку именно безмасштабные сети способны описать сценарий входа сложных систем в критическое состояние — точку бифуркации.

А.-Л. Барабаши и Р. Альберт показали, что для возникновения и эволюции безмасштабных сетей необходимы два условия⁵: условие роста и условие предпочтительного присоединения. Опишем эти условия с точки зрения социальных сетей:

- условие роста: к социальной сети, на начальном этапе состоящей из небольшого числа пользователей с числом n_0 связей, по истечении определенного промежутка времени добавляется новый пользователь с n ($n \leq n_0$) связями, которые соединяют этого пользователя с n различными и уже существующими пользователями в социальной сети;
- условие предпочтительного присоединения (*Preferential attachment*): вероятность, с которой новый пользователь социальной сети установит связь с уже существующими пользователями, зависит от числа связей, которыми этот пользователь связан с другими участниками социальной сети:

$$P(n_i) = n_i / \sum_i n_i,$$

где $P(n_i)$ — вероятность установления связи с i -тым пользователем, n_i — число связей i -того пользователя.

Число связей пользователя социальной сети называется степенью (*degree*) и относится к локальной характеристике социальной сети.

Таким образом, выстраиваемый социальный граф обладает следующими свойствами: степени вершин $deg(x)$ социального графа распределены по степенному закону; как правило, у социального графа малый диаметр и «хорошая» кластеризация. Структурные свойства *online* сетевых сообществ следующие⁶:

- размеры сообществ распределены по степенному закону;
- количество включенных пользователей распределяется по степенному закону;
- количество связей внутри сетевого сообщества растет суперлинейно с размером сетевого сообщества (чем больше сообщество, тем выше темп образования связей);
- сетевые сообщества хорошо выделяемы на фоне всей социальной сети;
- сетевое сообщество обладает высокой плотностью.

Деятельность *online* сетевых сообществ может приводить к возникновению социального действия, основанного на технологии краудсорсинг. Краудсорсинг представляет собой процесс мобилизации ресурсов акторов публичной политики для решения актуальных социально-политических задач/проблем. Одновременно краудсорсинг может быть механизмом, стимулирующим ответственность и активность гражданского общества. Но не любая социальная сеть или сетевое сообщество способно использовать краудсорсинговый потенциал, так как участники социальной сети или сообщества находятся в разных ролях («лидеры мнений», «сенсоры», «реализаторы», «читатели», «репутационные игроки») и количественное соотношение ролевых позиций участников сети также различно.

В 2011 г. авторитетное научное издание «*Physical Review E*» опубликовало статью — Дж. Ксай, С. Шринивасан, Дж. Корнисс, В. Чжанг, К. Лим и Б. Жимански. «Достижение социального консенсуса под влиянием убежденного меньшинства»⁷, — в которой авторы выяснили, что для того чтобы мнение устойчивого меньшинства стало доминирующим в *online* социальной сети, необходимо, чтобы это мнение стало разделять более 10% участников сети. Если меньшинство представле-

но в процентном соотношении, не превышающем пороговое значение 10%, то понадобится такое количество времени, чтобы идея поглотила всю *online* социальную сеть, которое сравнимо с временем существования самого Интернета. Доказывая идею 10%-ного барьера, ученые моделировали функционирование различных типов социальных сетей, в том числе и с включенными лидерами мнений. Один из участников исследования — Самит Шринивасан отметил, что в любой сети пользователи чувствуют себя некомфортно, если они не разделяют общего мнения, и, следовательно, практически всегда ищут компромисс.

Используя упомянутую выше классификацию пользователей *online* социальной сети, можно прийти к предположению, что для создания социального действия или блоговолны необходимо, чтобы количество «сенсоров» в рассматриваемой сети составляло не менее 10%, поскольку лидеры мнений вносят в информационно-новостное поле социально значимую информацию, а сенсоры наделяют эту информацию качествами актуальности, значимости, ценности, тем самым придавая ей вес и артикулируя ее в публичном пространстве.

Online социальные сети и *online* сетевые сообщества, функционирующие в поле публичной политики, рассматриваемые как безмасштабные сети, включают в себя небольшое количество акторов публичной политики с многочисленными связями и большое количество акторов публичной политики с маленьким количеством связей. Этот тезис подтверждается при рассмотрении кейса «Краудсорсинг: Facebook-Россия» (рис. 2).

Facebook — социальная платформа в *online*-пространстве, предназначенная для создания и функционирования различных социальных сетей и сетевых сообществ. Русскоязычная версия сервиса появилась в 2008 г., на сегодняшний день *Facebook* включает в себя 24 млн пользователей. Механизм «Нравится», активированный платформой *Facebook* в феврале 2009 г.⁸, стал социальным плагином, который используется и за пределами платформы *Facebook*, что позволяет пользователям платформы делиться своим социальным опытом, преобразуя весь *web* в гигантский социальный граф⁹.

Online сетевое сообщество «Краудсорсинг: Facebook-Россия» является ориентированным социальным графом, содержит 1180 вершин и 7861 ребро; если распределить все вершины этого *online* сетевого сообщества по степени, то получим следующие данные: 823 вершины имеют от одной до 10 связей, 294 вершины — от 11 до 50 связей, 50 вершин — от 51 до 100 связей, 9 вершин — от 101 связи до 200 связей, 1 вершина лежит в интервале 201–300 связей, 2 вершины — в интервале

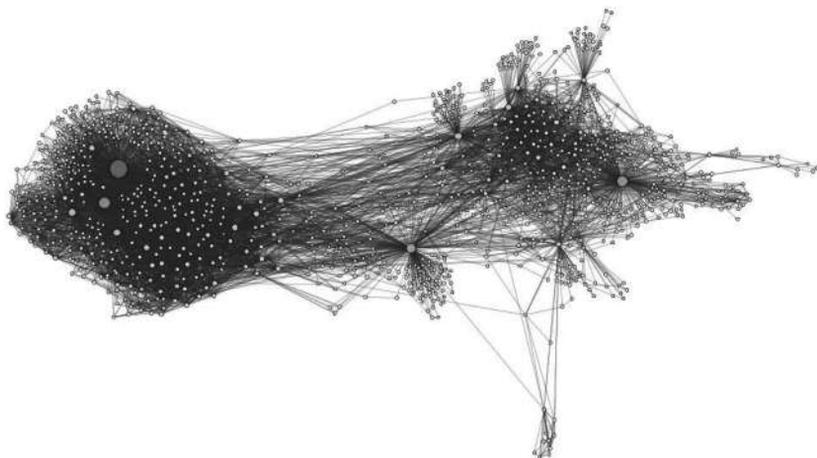


Рис. 2. Сетевое сообщество «Краудсорсинг: *Facebook*-Россия»

301–400 связей, и 1 вершина лежит в интервале 601–700 связей и имеет максимальную степень $deg = 623$ (см. рисунок).

В теории безмасштабных сетей вершины с максимальными показателями степени называются хабами, и, как уже отмечалось выше, это пользователи, которые играют роль лидеров мнения или сенсоров. При этом хабы сетевого сообщества «Краудсорсинг: *Facebook*-Россия» представляют собой органы государственной власти и некоммерческие организации, что определяет в целом весь характер поведения системы и обуславливает наличие в сетевом сообществе двух крупных кластеров. Сетевое сообщество «Краудсорсинг: *Facebook*-Россия» образовано страницами, инициированными различными секторами гражданского общества и субъектами публичной политики: 16,2% приходится на некоммерческие организации (НКО); 13,3% — различные сообщества, созданные индивидуальными пользователями *online*-пространства; 7,8% — государственные структуры; 5,8% — органы власти местных сообществ; 4,7% — СМИ (*online*-версии печатных СМИ); 3,98% — СМИ, существующие только *online*; 3,9% — представители бизнеса; 3,39% — структуры, связанные с образованием и т.д. (см. рисунок).

Определяя исследуемое *online* сетевое сообщество как безмасштабную сеть, мы можем говорить о том, что такие *online* сетевые сообщества очень устойчивы к случайным повреждениям и случайным внешним воздействиям. Экспериментальные данные показывают, что даже при случайном удалении 80% вершин *online* социальной сети, она все еще

сохраняет состояние «связанный кластер», это означает, что сеть способна выполнять свои функции и остается дееспособной¹⁰. При этом целенаправленное удаление вершин может привести к полному распаду *online* сетевого сообщества, особенно если удаляемые вершины являются хабами. Это становится наиболее важным при формировании комплекса мер борьбы с сетями, чья деятельность носит деструктивный характер в социально-политическом поле. *Online* социальные сети или блог-платформы как структурные элементы *online*-пространства одновременно являются потребителями и источниками общественно значимой информации, формируя при этом собственную систему защиты идентичностей, что служит залогом демократического общества. Очевидно одно: что активность, которую порождают *online* социальные сети, постепенно приводит к появлению новых механизмов влияния на принятие политических решений. К сожалению, этот процесс может носить как конструктивный, так и деструктивный характер для развития той или иной социально-политической системы и существенно влиять на состояние информационной безопасности государства в целом.

Появление различных социальных сервисов в *online*-пространстве (*Facebook*, *Twitter*, ВКонтакте) позволило не только протраивать *online* социальные сети и *online* сетевые сообщества, но и фиксировать их параметры, используя сложный инструментарий теории сложных сетей для стохастического моделирования¹¹. Выбор модели стохастического моделирования обуславливается тем, что социально-политические процессы непрерывны во времени с постоянно меняющимися условиями как внешней среды, так и внутренних составляющих элементов. Поскольку в социальных системах всегда присутствует элемент неопределенности, приходится работать не только с переменными, зафиксированными математически, но и с распределением вероятностей, тем самым прогнозируя состояние любой социальной системы, в том числе и социальной сети или сетевого сообщества.

Примечания

¹ Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996. С. 29.

² Рябченко Н. А., Гнедаш А. А. Конструктивные и деструктивные социально-политические практики в *online*-пространстве современной России: «фейлы», «кейсы», «механики» // Человек. Сообщество. Управление. 2014. № 2. С. 40–54.

³ Райгородский А. М. Модели случайных графов. М.: МЦНМО, 2011.

⁴ Albert R., Barabasi A.-L. Statistical Mechanics of Complex Networks // Rev. Mod. Phys. 2002. № 74. P. 47.

⁵ Ibid.

⁶ Yang J., Leskovec J. Structure and Overlaps of Communities in Networks. 2012. URL: <http://arxiv.org/pdf/1205.6228.pdf>.

⁷ Xie J., Sreenivasan S., Korniss G., Zhang W., Lim C., Szymanski B. K. Social Consensus Through the Influence of Committed Minorities. 2011. URL: <http://arxiv.org/pdf/1102.3931v2.pdf>.

⁸ Kincaid J. Facebook Activates «Like» Button. 2009. URL: <http://techcrunch.com/2009/02/09/facebook-activates-like-button-friendfeed-tires-of-sincere-flattery/>.

⁹ Fletcher D. Facebook Looks to Get Personal. 2010. URL: <http://content.time.com/time/business/article/0,8599,1983721,00.html>.

¹⁰ Евин И. А. Введение в теорию сложных сетей // Компьютерные исследования и моделирование. 2010. Т. 2. № 2. С. 121–141.

¹¹ Controllability of Complex Networks. 2011. URL: http://www.barabasilab.com/pubs/CCNR-ALB_Publications/201105-12_Nature-TamingComplexity/201105-12_Nature-TamingComplexity.pdf.

2.5. Политический блогинг и публичная политика: параметры и ценности взаимодействия

Дискуссии о публичной сфере идут уже достаточно давно, и сам этот феномен подвергается уточнению в связи с изменениями или трансформациями политических полей и процессов под воздействием процессов глобализации и глокализации, новых управленческих вызовов, изменений в политических культурах и сознании, возникновения и актуализации новых медийных технологий, сетевых структур социальных и политических акторов, аналитических сообществ в публичной политике, формирования блогосферы и др.¹

Развитие Интернета и связанных с ним сетевых технологий заметно трансформировало все сферы жизни общества, в частности политическую.

В России можно выделить три основных «интернет-поколения».

— Первое (1970–1980 гг.) — «поколение создателей и пионеров пользователей». В этот период были сформированы основные группы разработчиков Интернета, оформлены его основные понятия, культура, связи, возникли хакеры, стали создаваться и расширяться отряды пользователей его услуг.

— Второе (1980–2000 гг.) — «поколение потребителей». Это самые широкие группы населения, использующие Сеть как инструмент для информационного поиска, досуговой деятельности, общения, обучения, покупок, получения первых услуг в государственных, научно-образовательных и бизнес-структурах.

— Третье (начало XXI в.) — «поколение мобильно подключенных» (с различной степенью активности и взаимодействия). Широ-

кое использование новых технологий (*Web 2.0*) и нарастающая их «мобильность» превратила Сеть в канал особого восприятия реальности. Пользователи Интернета могут в интерактивном режиме взаимодействовать не только в социальных сетях, но и с органами власти и бизнеса; осуществлять в онлайн-режиме мониторинг обновления избранных ресурсов; получать мультимедийную и текстовую информацию на условиях участия в ее дальнейшем распространении; самостоятельно проектировать и распространять контекст и др. Появились возможности широкого использования социальных и управленческих мобильных веб-приложений, объединяющих в себе эффекты общественных связей (социальный компьютеринг)².

Современные интернет-технологии, выстраиваемые на основе социальных связей, моделей саморегулирующейся, участвующей, ступенчатой коммуникации, являясь наиболее быстрыми, эффективными и многофункциональными коммуникативными средствами, обладают значительным потенциалом в области политической коммуникации, позволяя политическим акторам (в том числе и власти) выстраивать и реализовывать эффективные стратегии коммуникации.

Развитие технологий *Web 2.0* и новых медиа, соответственно, позволило заметно изменить специфику функционирования политической коммуникации именно благодаря усилению процесса медиатизации политики. Вследствие интерактивности новых медиа реципиенты получили возможность воздействовать на медиаконтент — изменять и участвовать в его создании, тем самым формируя двустороннюю модель коммуникации «от многих ко многим» (*many-to-many*), совершенствуя коммуникативные взаимоотношения по принципу «обратной связи»³.

Функционирование многочисленных тематических сообществ в *online*-пространстве структурирует интернет-пользователей по группам, в которых можно в большинстве случаев четко выделить социальные, демографические, религиозные и иные характеристики, что также выделяет интернет-сообщество в отдельный феномен современной общественной жизни.

В отличие от традиционной массовой аудитории, которая представляет собой совокупность изолированных друг от друга индивидов, не поддерживающих друг с другом никакой коммуникации, в интернет-пространстве массовая аудитория имеет развитые горизонтальные коммуникационные связи друг с другом, что позволяет рассматривать

ее не как массу, а как сообщество, в данном случае — сетевое сообщество. Неслучайно данный термин уже стал устойчивым по отношению к интернет-аудитории.

Например, двухуровневая модель коммуникации Лазарсфельда приобретает новое значение в сетевом пространстве. Многие пользователи Сети по-прежнему ориентируются на мнение авторитетных для них лидеров общественного мнения, как и в классической модели Лазарсфельда, однако выбор лидеров общественного мнения уже в значительно более высокой степени определяется самим пользователем, принадлежностью пользователя к той или иной профессиональной или социальной группе, территории. Кроме того, пользователем может быть выбрано любое число лидеров общественного мнения, к которым он будет прислушиваться.

Значимое место в системе социальных медиа отводится политическим блогам. Изучение тенденций развития блогосферы — весьма актуальная проблема: она рассматривается в целом ряде публикаций⁴.

Блогосфера (от англ. *blogosphere*) — термин, построенный аналогично термину «ноосфера» и ему подобным и означающий совокупность всех блогов как сообщество или социальную сеть. Существующие в мире десятки миллионов блогов обычно связаны между собой, блогеры читают и комментируют друг друга, ссылаются друг на друга и таким образом создают свою субкультуру. Понятие блогосферы делает упор на одно из основных отличий блогов от обычных веб-страниц и интернет-форумов: связанные между собой блоги могут составлять динамичную всемирную информационную оболочку. Блогосфера — важная среда изучения общественного мнения и культурных мемов, она часто учитывается в академических и неакадемических работах, исследующих современные глобальные социальные тенденции.

Предпосылкой к возникновению блогосферы явился экспоненциальный рост блогеров и блогов. Широкое распространение блогов началось во второй половине 90-х годов прошлого века. Первый блог появился в 1994 г. В мире зарегистрировано 150 млн блогов. Согласно Яндексу, в Рунете около 12 млн блогов, тогда как регулярно обновляемые из них 1 млн.

Сегодня Россия занимает первое место в Европе по количеству интернет-пользователей (65 млн человек), более 80% выходят в Сеть каждый день, а 25% — с двух-трех интернет-устройств, в том числе мобильных. Люди моложе 35 лет по-прежнему составляют более половины пользователей, но в последнее время растет и доля старшего поколения.

Рост числа блогов и блогеров объясняется следующими основными факторами:

- 1) ростом числа интернет-пользователей;
- 2) простотой в создании и ведении блога;
- 3) наличием свободного доступа к Сети на рабочем месте;
- 4) достаточной свободой высказываний и слабой цензурой в блогах;
- 5) стремлением людей к диверсификации источников информации и скорейшему получению информации (до появления блогосферы СМИ полностью контролировали информационную повестку дня);
- 6) значительной скоростью распространения информации по блогосфере;
- 7) личной окрашенностью информации;
- 8) огромным числом источников информации: каждый блогер является источником информации и т.д.;
- 9) анонимностью и удовлетворением социальных потребностей людей в общении, а также в социальной самореализации (из-за чего популярными становятся различные суррогаты общения).

Впервые английское слово *blogosphere* придумал в качестве шутки Брэд Грэхэм 10 сентября 1999 г.; его фраза звучала: «*Goodbye, cyberspace! Hello, blogiverse! Blogosphere? Blogmos?»* Затем в начале 2002 г. термин был заново придуман и введен в оборот Уильямом Квиком и тут же распространился сначала в сообществе военных блогов, освещающих американскую операцию в Афганистане, а затем и за его пределы. В том же 2002 г. слово впервые появляется в русских блогах «Живого журнала».

Феномен блогосферы состоит в том, что за несколько лет самозародилось новое, гиперинформационное пространство, быстрее реагирующее, более независимое и сложнее контролируемое.

Как коммуникативный сервис Сети интернет-блоги (или сетевые дневники) — одна из относительно новых и популярных услуг широкополосного второго веба, или *Web 2.0*, т.е. такой разновидности сайтов, на которых контент создают сами пользователи, доступ к контенту не зависит от количества пользователей и обновление контента происходит без перезагрузки компьютера⁵.

По сути, блоги стали творческим или концептуальным развитием сервиса интернет-форумов в сторону их большей индивидуализации, приватности, расширения прав и возможностей отдельных интернет-пользователей. По-видимому, популярность блогов связана с возросшим стремлением современного человека к самовыражению,

к самостоятельному формированию своего круга общения и выбора источников информации. Блоги предоставили для этого удобные технические возможности. Их использование позволяет быстро создавать новые социальные сети (блогосферы) — сообщества по интересам, увлечениям и симпатиям, которые не ограничены государственными границами. В блогах возникают мнения, формируются и ниспровергаются авторитеты, обсуждаются новости и рождаются слухи. К настоящему моменту они стали одними из наиболее эффективных манипулятивных инструментов общественного мнения⁶.

Благодаря особым свойствам интернет-среды (интерактивности, гипертекстуальности) в блогосфере формируются два важных источника политического влияния на пользователя — иллюзия моделирования информационного пространства (его уверенность в некоем собственном управлении информационными процессами) и моментальная, иногда устойчивая обратная связь с коммуникатором.

Популярность политических блогов объясняется, в частности, наличием альтернативной информации, широким спектром представленных точек зрения, чего в условиях финансового давления и правительственного контроля нет в традиционных медиа. А это позволяет блогам выступать в качестве форума для свободного анонимного обмена мнениями по злободневным вопросам. Кроме того, как показывает практика современных революций и протестных движений, блоги зачастую становятся центрами объединения оппозиционно настроенных пользователей, результат чего проявляется уже в *offline* (например, российский блогер А. Навальный не раз на своей странице призывал подписчиков «выходить на улицы»). А согласно ряду исследований изучения гражданской активности в Сети, люди, проявляющие гражданскую активность в Интернете, чаще других готовы объединяться для совместных действий, склонны доверять людям из своего окружения. Они чаще выражают готовность организовывать общественные мероприятия и принимать в них участие, а также жертвовать деньги на такие мероприятия.

Среди электронных медиа блоги рассматриваются как мощные альтернативные и независимые источники информации, новостей и как средство выражения общественного мнения. Сегодня в политике практически ни одна крупная избирательная кампания (например, в США) не обходится без привлечения блогеров и блогов как средств получения и распространения информации и формирования нужного политического имиджа, а также в целях отбора и консолидации своего электората.

В президентской кампании 2008 г. Барак Обама достаточно эффективно использовал свой блог, а также видеоканал *YouTube*, электронную

почту и социальную сеть *Facebook* для завоевания и консолидации нужного ему электората. Сейчас президент США продолжает свою связь с электоратом через сервис *Twitter.com*, где постоянно публикуются короткие сообщения президента своим согражданам. Из политических блогов одним из самых влиятельных в мире считается *The Huffington Post*.

Множественное количество блогов исследователи называют блогосферой, а также общественным мнением Интернета. Блогосферу можно понимать как систему, переводящую знание в информацию, оказывающую влияние на характер политической коммуникации через процесс и результаты информационного запроса. В этом смысле блогосфера выступает в качестве особой, динамической, культурно-психологической, социальной общности, члены которой демонстрируют определенную иерархию. Их взаимодействия на информационном, психологическом и иных уровнях не только влияют на состояние этой среды, но и часто взаимодействуют с окружающими ее социальными информационными полями.

Политический блогинг имеет свои особенности. Назовем наиболее яркие.

Во-первых, блоги стали цензорами традиционных медиа. Большая часть контента политических блогов является результатом мониторинга того же медийного пространства. Политически значимое событие для блогера — это часто то, что происходит в самих медиа, а не во вне-медийной реальности.

Во-вторых, блоги выбирают для обсуждения те новости, которые не публикуются старыми медиа. Новые медиа освещают те истории, которые старые часто предпочитают обходить молчанием, руководствуясь иными критериями значимости события.

В-третьих, блоги известных политиков влияют на формирование политической повестки дня. Их реальная целевая группа — это не просто люди в возрасте до 35, а журналисты и профессиональные обозреватели (лидеры мнений в СМИ). Таким образом, за политическими блогами может быть очень большое будущее не столько с электоральной точки зрения, сколько с позиций формирования и контролирования политического диалога в обществе.

В-четвертых, блоги изменили функционирование политических позиций в публичном пространстве. В новых медиа политический успех может быть сведен к простым рациональным правилам: демократия — это политическая конкуренция позиций в ходе рациональной дискуссии, в которой всегда должен быть проигравший. Все участники такой дискуссии действуют рационально, по общепринятым правилам аргументации.

Однако противники этой точки зрения считают, что реально всегда аргументация искажается и что кроме рационального выбора существует еще и не менее важный выбор ценностей. Борьба ценностей, которые определяют политическую позицию, становится в блогах зачастую важнее, чем борьба аргументов. Если рассматривать социально-политический аспект блогинга, то для этих форм информационного взаимодействия пользователей Сети характерны резкие столкновения различных мнений и личностей со взаимоисключающими общественно-политическими и культурно-идеологическими позициями. Специфика этого вида коммуникации отнюдь не исключает попыток разного рода манипулятивных воздействий, учитывая специфику интернет-аудитории. Однако именно независимость высказываемых мнений, представленных самыми разнообразными источниками, превратила Интернет во влиятельный медийный сектор, оказывающий все большее влияние (как позитивное, так и негативное) на все социальные коммуникации. Политический блог всегда выражает определенную политическую позицию, сквозь призму которой интерпретируется вся остальная информация. Это позиция может быть выражена в виде набора простых и понятных всем тезисов, защита которых в основном осуществляется посредством апелляции к ценностям.

Блоги вносят изменения в условия политических дебатов, сужая монополию старых медиа на определение того, какие новости заслуживают публикации и когда их следует публиковать. Они вносят существенный вклад в аккуратность (уточнение) репортажей, вскрывают непрофессионализм журналистов старых медиа, который выливался в попытки завуалированной манипуляции мнением избирателей во время выборов, и др.

Ныне политический блогинг стал значимым сегментом интернет-пространства, а также важной формой политической коммуникации во многих государствах.

К политическим функциям блогов можно отнести следующие: политико-мобилизационную функцию (включая консолидацию или организацию нужного электората, проведение флешмобов, разнообразных политических акций), политико-имиджевую и политико-рекламную функции, а также функцию политической социализации электората.

Блоги способствуют распространению информации, взаимному обучению, выработке наиболее продуктивной позиции, они собирают экспертное сообщество — аккумулируют и готовят кадры для замещающих структур, для будущей власти. Блогеры в свою очередь выполняют работу не только коллективного идеолога, но и организатора, вы-

водя людей в поддержку значимых акций, на митинги, протесты. Идет быстрое освоение флешмоб-технологии.

Блог можно рассматривать и как личное политическое пространство, удобную коммуникативную платформу, с которой может вестись практически любая дискуссия на интересующую политика тему (в отличие, например, от официальных митингов или встреч с избирателями). При этом границы между личным и публичным в блоге достаточно размыты, что помогает создавать иллюзию доверительного и открытого общения со своей аудиторией, делая ее сопричастной к принятию политически важных решений и повышая уровень доверия избирателей в целом.

Блоги выступают цензорами традиционных медиа. Большая часть контента политических блогов является результатом мониторинга того же медийного пространства. Политически значимое событие для блогера — это часто то, что происходит в самих медиа, а не во внемедийной реальности. Так, блогеры могут выбирать для обсуждения новости, не публикуемые традиционными СМИ, и могут освещать истории, которые традиционные СМИ часто предпочитают обходить молчанием, руководствуясь иными критериями значимости события.

Блоги известных политиков влияют на формирование политической повестки дня. Их реальная целевая группа — это журналисты и профессиональные обозреватели (лидеры мнений в СМИ). Они пытаются формировать и контролировать политический диалог в обществе, особенно с развитием сетевого информационного общества (М. Кастельс).

С массовым появлением и распространением блогов именно контент, т.е. содержание веб-страницы, а не ее внешняя «упаковка» начинает выходить на первый план по значимости как для блогеров, так и для их читателей. За последние годы блоги, наряду с форумами, стали влиятельным информационным явлением и среди современных медиа. Они рассматриваются как мощные альтернативные и независимые источники новостей и практически бесцензурное средство выражения общественного мнения, а в политике практически ни одна крупная выборная кампания уже не обходится без привлечения блогеров и блогов.

Политический блогинг как часть политической коммуникации определенной страны отражает политические и культурные особенности региона блогера. Например, национальный колорит проявляет себя в специфике и особенностях политической репрезентации в Сети, времени публикации текстов, масштабе описываемых событий, жанровом разнообразии материалов блогинга и т.д.

Политический сектор блогосферы в мире развивается быстро, однако он не является доминирующим. Например, исследование ком-

пании *Ipsos-Reid*, показало, что политические блоги США постоянно читают 10% зарегистрированных американских избирателей и около половины граждан США никогда не читают таких блогов; каждый четвертый читает их один-два раза в год, чуть более 20% — несколько раз в месяц.

Среднестатистический читатель политических блогов в США имеет уровень дохода примерно в два раза выше среднего; он имеет зрелый возраст; мужчин в два-три раза больше, чем женщин. Около 60% читателей блогов в США в 2004 г. пожертвовали деньги во время президентской кампании. Каждый пятый американец, читающий политблоги, сам блогер, и каждый третий из них использовал свой блог для того, чтобы влиять на общественное мнение. Телевидение их обычно интересует гораздо меньше. В то же время в США общесоциальные (неполитические) блоги являются безусловными лидерами поисковых запросов и потребления интернет-контента. Большинство посетителей социальных сетей и блогов — женщины.

По данным Яндекса, в 2014 г. в русскоязычной блогосфере существовало более 58 млн блогов. Русскоязычная блогосфера развивается быстрыми темпами, каждый час возникает в среднем 260 новых русскоязычных блогов, в рабочее время каждую секунду в русскоязычных блогах появляется до пяти новых записей.

Типичный российский блогер кардинально отличается от типичного американского. Так, в нашей стране это скорее женщина, а в США — мужчина. Возраст российского — 23 года, американского — 40 лет. Российский блогер интересуется в первую очередь музыкой, кино, психологией, работой; американский — бизнесом и управлением. Эксперты признают российскую блогосферу открытой, склонной к перекрестным дискуссиям и ссылкам. Это качественно отличает россиян от американцев, для которых характерно такое явление, как «эхо-камеры» (сообщества, замкнутые внутри себя).

В российской блогосфере выделяют четыре основные группы блогов: общественно-политические, региональные, культурные и инструментальные. К региональным относят блоги на русском языке, но принадлежащие жителям других стран постсоветского пространства, к культурным — посвященные преимущественно культуре и искусству, к инструментальным — аккаунты, которые поддерживаются авторами за материальное вознаграждение, а не по собственной инициативе.

В России блоги с политической направленностью также не являются доминирующими в блогосфере, что, однако, нельзя сказать об их значимости, особенно в электоральные или политически острые

периоды развития страны. Так, при дифференциации российских блогеров по интересам выясняется, что наиболее многочисленны те группы, которые преимущественно интересуются (по нисходящей): путешествиями (14,7%), музыкой (13,7%), фотографиями (11,9%), книгами (11,7%), кино (10%), психологией (8,6%), историей (8,4%), литературой (7,5%) и только потом уже политикой (7,1%). Если отнести часть интересующихся политической историей к политике, то число «блогеров-политиков» возрастет, но не более чем до 10–12%. Активных и устойчивых блогов, ориентированных на политику, в России около 10 тыс. Значительный рост политической проблематики в российских блогах произошел в период с октября 2011 г. по май 2012 г., на фоне всплеска протестной активности и выборов, а затем в последующие избирательные циклы развития страны.

Политическая блогосфера стала заметной силой в политике. Обсуждение политических событий в различных блогах и социальных сетях соответствующим образом влияло на массовое поведение людей. Современные интернет-технологии, и в частности политические блоги, были эффективно использованы во время выборов мэра Москвы (сентябрь 2014 г.) командой А. Навального, что помогло резко поднять уровень его рейтинга с 3–5% в начале избирательной кампании до 27% голосов, полученных им на этих выборах.

В последнее время особенно заметна тенденция к профессионализации блогов. Топовые блоги все больше напоминают интернет-СМИ, успешно монетизируются, а пишет материалы для блога не один человек, а целый коллектив авторов. Особенно ярко эта тенденция выражена в зарубежном блогинге. В топе российского сегмента все еще превалирует число блогов одного автора, хотя контент все больше напоминает материалы СМИ.

Политический сектор блогосферы Рунета стремительно расширяется. Непосредственное развитие Рунета и приход в российское пространство широкополосного Интернета расширяют и переформируют коммуникативное пространство Сети, и, помимо сайтов политических партий и персональных страниц политиков, в последние годы появились политические блоги, и их значимость в социокommunikативном пространстве Сети возрастает. Политический блог стал мощным имиджевым *PR*-инструментом, направленным прежде всего на целевую аудиторию лидеров мнений.

Агентство гражданской журналистики «Ридус» (www.ridus.ru) в 2013 г. составило ТОП-50 блогов в «Живом журнале» о политике. В соответствии с ним политблогеров Рунета можно разделить на четыре ос-

новые группы. Среди них: блогеры общеполитической (относительно нейтральной) позиции — 18%; патриотично-охранительной платформы — 22%; умеренно оппозиционной платформы — 26%; оппозиционно-белоленточной (радикальной) платформы — 34%. В Санкт-Петербурге по сравнению с Москвой блогеров патриотично-охранительной платформы несколько меньше, умеренно оппозиционных больше, но радикальных меньше.

Данный опрос касался 50 блогов «Живого журнала», однако при рассмотрении большего числа блогеров и блогов процентное представительство «блоговой оппозиции» уменьшается, а патриотично-охранительной платформы увеличивается. Кроме того, данный опрос был проведен до воссоединения с Крымом и введения странами Запада санкций против России, что повлияло на существенное увеличение числа и влияния блогеров охранительно-патриотической платформы в период 2014–2015 гг.

Влияние политического блога зависит от ряда факторов: популярности блогера, его поддержки социальной сетью (сетями), количества постов, «выхода» на иные СМИ, корреспонденции или синхронности с близкими по тематике блогами, поддержки общественно-политических организаций и др.

Компания *Profi Online Research* составила рейтинг популярности блогов ведущих российских политиков. В ходе опроса выяснилось, что блоги Д. А. Медведева, В. В. Путина, В. В. Жириновского, С. М. Миронова, С. Е. Нарышкина, Г. А. Зюганова, Р. А. Кадырова, А. А. Навального и др. пользуются наибольшей популярностью. (Достаточно сказать, что количество подписчиков страницы Д. А. Медведева в *Instagram* в августе 2015 г. превысило полтора миллиона пользователей. Это событие премьер-министр России отметил праздничным селфи из спортзала, написав: «1,5 миллиона! Спасибо за внимание! Занимайтесь спортом!» За последующие полчаса пост Медведева собрал пять сотен комментариев и более 17 тысяч «лайков».)

Далее можно выделить группу блогов известных обозревателей, журналистов, политологов, политтехнологов: В. Р. Соловьева, С. Л. Доренко, С. Б. Пархоменко, Б. И. Макаренко, М. Г. Делягина, Э. В. Лимонова, Д. А. Митиной, М. А. Юденич, А. Б. Чубайса и др. Популярны также порталы политических партий, общественных организаций, других структур, допускающих обсуждение проблем в блоговом контексте.

5 мая 2014 г. президент России В. В. Путин подписал ранее принятый Государственной думой законопроект, приравнивающий попу-

лярных блогеров к СМИ. Речь идет о Федеральном законе от 05.05.2014 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей»⁷.

Этот закон предусматривает введение в Российской Федерации процедуры обязательной регистрации для блогеров с ежедневной аудиторией более трех тысяч человек. К блогерам, чья суточная аудитория регулярно превышает указанные в документе три тысячи пользователей, будут предъявляться те же требования, которые сегодня предъявляются к СМИ.

В Роскомнадзоре их будут учитывать в специальном реестре, а самим им необходимо будет регистрироваться как СМИ. Правила касаются не только блогеров *LiveJournal*, но и популярных пользователей социальных сетей и отдельных сайтов, так как они также могут быть распространителями информации.

Согласно тексту документа, физические и юридические лица будут обязаны уведомлять Роскомнадзор о начале передачи информации в Интернете, а после ее передачи полгода хранить исходные данные в Сети. Эти правила не касаются тех людей, которые распространяют информацию в Интернете исключительно в личных, домашних и семейных, целях.

Интернет-авторам запрещается распространять клевету, разглашать государственную тайну, употреблять нецензурную лексику и пропагандировать порнографию. Кроме того, все публикации в блогах должны в обязательном порядке перед размещением проверяться на достоверность. Записи, содержащие недостоверную информацию, должны удаляться.

Некоторые блогеры считают, что этот закон нарушает их права на свободное высказывание своего мнения.

Регистрацией блогеров, у которых в сутки регистрируется более 3 тыс. читателей, как отмечается в тексте документа, будет заниматься Роскомнадзор. Для этого данные блогеры должны на главной странице сайта указывать свои имя, фамилию и контактные данные. Надзорное ведомство в свою очередь будет запрашивать сведения о владельцах того или иного блога у его хостинг-провайдера. Блогер должен направлять провайдеру хостинга или соответствующему официальному лицу уведомление в электронном виде на русском и английском языках о необходимости предоставления данных, позволяющих идентифици-

ровать блогера. За непредоставление этой информации предусмотрены штрафы. Помимо прочего, новый закон обязывает всех «организаторов распространения информации» в Сети в течение шести месяцев хранить данные о всех действиях, совершаемых их пользователями.

В Федеральном законе от 05.05.2014 № 97, в статье 10 (2) «Особенности распространения блогером общедоступной информации», говорится, что блогер обязан обеспечивать соблюдение законодательства Российской Федерации, в частности:

- 1) не допускать использование сайта или страницы сайта в сети «Интернет» в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань;
- 2) проверять достоверность общедоступной информации до ее размещения и незамедлительно удалять размещенную недостоверную информацию;
- 3) не допускать распространения информации о частной жизни гражданина с нарушением гражданского законодательства;
- 4) соблюдать запреты и ограничения, предусмотренные законодательством Российской Федерации о референдуме и законодательством Российской Федерации о выборах;
- 5) соблюдать требования законодательства Российской Федерации, регулирующие порядок распространения массовой информации;
- 6) соблюдать права и законные интересы граждан и организаций, в том числе честь, достоинство и деловую репутацию граждан, деловую репутацию организаций⁸.

В тексте закона прописан и ряд прав для владельцев блогов. В частности, речь идет о праве размещать рекламу и получать с этого прибыль.

Итак, с одной стороны, нахождение в реестре позволит блогерам получать деньги за рекламу на своих страницах. С другой стороны, они должны будут проверять достоверность публикуемой информации, выполнять правила предвыборной агитации и указывать возрастные ограничения для пользователей. Им запрещается распространять сведения о частной жизни граждан и экстремистские материалы.

За нарушение установленных требований предусмотрен штраф. Для физических лиц он составит от 10 тыс. до 30 тыс. рублей, а для юридических — от 50 тыс. до 300 тыс. Если в течение года блогер вновь нарушит установленные требования, он, физическое лицо, должен будет выплатить штраф в размере от 20 тыс. до 50 тыс. рублей. Для юридических лиц штраф за повторное нарушение требований составит от 300 тыс. до 500 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на срок до 30 суток.

Итак, в условиях сетевого общества роль лидера мнений становится одной из ключевых в выработке и поддержании нужного политического мнения или информационного повода и в конечном счете активизирует политическую работу (агитацию и пропаганду) с электоратом или соответствующую сферу публичной политики. При этом политический вес в Сети набирается во многом на авторитете среди лидеров мнений и уровне доверия целевой аудитории. Все чаще блоги начинают исполнять функции социализации и консолидации своей аудитории (потенциального электората), являясь мощным инструментом для образования политических виртуальных сообществ, социальных сетей, активизации публичной политики. Публичное в современной России является не только и не столько пространством критики, сколько имеет тенденцию к превращению в пространство манипуляции лидерами, направленное на превращение реальных политических фактов посредством технологии отвлечения в политическую иллюзорность или в заданные актерами (и среди них блогерами) политические проекты⁹.

Примечания

¹ Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. М.: РОССПЭН, 2012; *Сморгунов Л. В., Шерстобитов А. С.* Политические сети. Теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014; Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. М.: РОССПЭН, 2012.

² См.: *Царева А. В.* Человек в Сети: смена веб-поколений // Журнал социологии и социальной антропологии. Тематический номер «Сети в глобальном мире». СПб., 2012. Т. XV. № 5 (64). С. 36–38.

³ *Ирхин Ю. В.* Роль информационных технологий во взаимодействии власти и общества // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 6. С. 129–140.

⁴ Информационная эпоха: вызовы человеку. М.: РОССПЭН, 2010; *Макконнелл Б., Хуба Дж.* Эпидемия контента. Маркетинг в социальных сетях и блогосфере. М., 2008; Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика: Коллективная монография. М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012; Сетевой анализ публичной политики. М.: РГ-Пресс, 2012.

⁵ *Burstein D.* Blog. How the Newest Media Revolution is Changing Politics, Business and Culture. N.Y.: CDS Books, 2005. P. 9.

⁶ «Продолжая Грушина». Третья международная научно-практическая социологическая конференция. 28 февраля — 1 марта 2013 г.: Материалы конф. М.: ВЦИОМ, 2013. С. 23.

⁷ Федеральный закон от 05.05.2014 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?101259>.

⁸ Там же. Ст. 10.

⁹ Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы X Междунар. науч. конф. в РГГУ / А. П. Логунов, О. В. Гаман-Голутвина, Ю. В. Ирхин и др.: В 2 ч. М.: РГГУ, ЛЕЛАНД, 2013.

2.6. Открытое управление публичной политикой: изменения в административных культурах и практиках

В данном эссе вводятся такие понятия, как «свобода информации», «прозрачность» и «электронное правительство», предполагая, что они связаны с глобальным движением к открытости. Утверждается, что национальные и региональные органы власти, даже если они находятся в процессе экономической и политической трансформации и не избавились от олигархических и авторитарных структур, могут использовать инструментарий электронного правительства для повышения эффективности, что до известной степени вызывает меньше сопротивления, чем свобода информации.

Законодательные акты, закрепляющие открытость и прозрачность. Распространение подобных законодательных инициатив началось с требований западных печатных изданий в либеральных демократиях. В 1949 г. шведский Акт о свободе печати стал составной частью конституции страны наряду с тремя другими нормативными актами (Актом о престолонаследовании, Актом о форме правления, Актом о свободе выражения взглядов). В 1966 г., исправленный и переработанный в рамках пост-Уотергейтских реформ (1974), Акт о свободе информации в Соединенных Штатах стал влиятельным стандартом для правительств всего мира. В 1979 г. в Канаде состоялась конференция, целью которой было ускорить процесс принятия Акта о доступе к информации. В то же время британское партийное движение за закрепление в нормативных актах свободы информации имело мало шансов преодолеть голосование в парламенте. Акт не был принят вплоть до 2000 г.

Идея свободы или доступа к информации распространялась с развитием проблемных сетей и новых демократий, появившихся в 1980–1990-е годы. Проблемные сети, как писал Хью Хекло, распространились в это время, что, без сомнения, стало причиной возникшей революции в сфере информационных технологий и коммуникаций, вызванной появлением Интернета и персональных компьютеров. Проще говоря, в политических дебатах усилился голос образованного сообщества вне правительства и крупных корпораций, и вместе с этим возросло влияние групп интересов.

Развитие свободы информации в электронной среде. Отправной точкой Акта о свободе информации в Соединенных Штатах стало раскрытие официальных отчетов (все, что могло быть воспроизведено, включая фотографии и базы данных); в меньшей степени речь велась о простых документах. Тем не менее это относилось к уже существующим отчетам, тогда как в эпоху баз данных постоянно появлялись новые отчеты, которые распространялись в электронном формате с минимальными затратами. Пройдя слушания в Конгрессе в 1996 г., был подписан Акт США о свободе информации в электронной среде, сделав очевидным тот факт, что было необходимо не просто публиковать официальные отчеты, но также внедрить в базы данных упрощенный способ поиска и распространения отчетов по запросу, даже в случае если документов не существовало до запроса. Некоторые утверждали, что это уже делали лучшие агентства, но до 1996 г. большинство организаций было далеко от удовлетворения данного предписания.

Развитие электронного правительства. В 2000-е годы составным звеном в программах реформаторских движений на глобальном, национальном и региональном уровнях стала концепция электронного правительства. Даже в консервативных кругах, где главными стимулами были сокращение издержек и конкуренция, все большим влиянием пользовались прогрессивные идеи развития дополнительных интернет-сервисов для граждан и постулаты открытости и прозрачности институтов власти. Впервые общедоступные данные начали появляться на городском и национальном уровнях в сферах здравоохранения и транспорта, электронных услуг в рамках получения лицензий, поступления в университет и т.д. Чем больше информации и услуг правительство переводило в интернет-среду, тем больше граждан понимали и пользовались преимуществами данных нововведений, делая систему более открытой и прозрачной.

От Акта о свободе информации, Акта о доступе к информации и Акта о свободе информации в электронной среде к открытости. На данный мо-

мент развитию открытости на глобальном уровне способствуют международные институты. Международный валютный фонд и Всемирный банк стали лидерами в данном процессе, воодушевленные появлением в ФРГ неправительственной международной организации *Transparency International*. Данная организация играла роль группы интересов и пропагандировала свои интересы в США через такие системы, как *FreedomInfo.org* — популярный блог.

Кроме того, идея распространения открытости приобрела глобальную значимость и была поддержана такими международными союзами, как Европейский союз, и такими организациями международного сотрудничества, как Партнерство открытых правительств (*Open Government Partnership*).

К 2015 г. более 100 государств имели соответствующие нормативные акты, закрепляющие принципы открытости и прозрачности. Таким образом, с формальной точки зрения, но не всегда на практике, открытость стала мировой нормой для развивающихся стран и стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). И так, международное распространение открытости в качестве желательной нормы может рассматриваться как составная часть идеологии неолиберализма, или движения нового интернационализма, пытающаяся создать новые международные институты и нормы поведения.

Открытое управление публичной политикой способно изменить административную культуру, однако это может произойти только через несколько десятилетий. На смену старому поколению государственных служащих с устоявшимися привычками и поведением должно прийти молодое поколение с новым мировоззрением.

По сути, открытое правительство расширяет сети публичной политики, включая в них гражданское общество, а именно такие элементы, как «фабрики мысли», университеты, группы интересов, СМИ, группы давления. Органы власти, находясь в подобной конструкции «правительства в аквариуме», постоянно подвергаются всесторонней критике. Необходимо приложить немало усилий по реформированию бюрократического аппарата, чтобы пользоваться преимуществами данной модели или конструкции.

Тем не менее существуют определенные сомнения относительно прямой корреляции между транспарентностью и доверием политическим институтам и лидерам в тех странах, где сформирована гражданская культура и уже существует общественная поддержка.

Открытость и прозрачность нельзя воспринимать как панацею от таких болезней правительства, как коррупция, неэффективность, олигар-

хия, недостаток конкуренции. Но, стоит отметить, транспарентность может вовремя отреагировать на симптомы и предотвратить болезнь.

Формы открытости. Процесс изменения административного поведения и культуры бюрократического аппарата занимает немало времени. Новое поколение чиновников только через свой опыт способно осознать, что официальные документы и базы данных принадлежат обществу, а не им самим.

Существуют определенные исключения относительно данных, которые могут быть в широком доступе. Безусловно, такими исключениями являются документы, связанные с национальной безопасностью, файлы открытых следственных дел, персональные данные в медицинских учреждениях и налоговых службах. Для компаний статусом закрытых данных (коммерческой тайны) обладают статистика продаж, прибыль и т.д.

Транспарентность и проблемные сети. Дальнейшее распространение политических сетей, которые в разы увеличились в 1970-е — 1980-е годы, после появления персональных компьютеров и интернет-коммуникаций, дало прямой результат открытости государственных данных. Когда официальные базы данных переместились в *web*-пространство, группы интересов могли интерпретировать информацию и подвергать сомнению официальную трактовку данных, предлагая свои альтернативы. Небольшие партии смогли включиться в политическую борьбу с правительственными партиями, получив доступ к информации, что вызвало недовольство и сопротивление со стороны партий, находящихся в большинстве на протяжении многих лет. Кроме того, новые правительства, не осознавая рисков от препятствия раскрытию своих действий, оказывали сопротивление процессу открытости и прозрачности.

Университеты и «фабрики мысли», так же как группы интересов, получили возможность быть включенными в структуру политических сетей, тем самым становясь инструментами балансирования между органами власти и крупными корпорациями. Олигархия и крупные корпорации встречают больше соперников за влияние, а рынок идей вокруг публичной политики улучшается из-за увеличения публичных данных.

Транспарентность публичных данных потенциально способна улучшить и стимулировать развитие различных аспектов процесса публичной политики: публичные обсуждения существующих политических альтернатив; непредвзятая конструктивная критика политических решений, основанная на конкретных статистических данных; эффективный инструмент обратной связи; подотчетность чиновников в вопросе распределения федерального бюджета. Однако все это зависит от политических и административных условий.

Условия для транспарентности. Безусловно, существуют определенные ограничения для этих идеальных предписаний. Реформирование органов государственной власти в направлении открытости и прозрачности зависит от текущего политического режима. Несмотря на удивительные успехи стран Латинской Америки и Центральной Европы в 1990-е годы, сопротивление новым реформам может возродиться в этих и других регионах.

Сформированные режимы в процессе становления гражданского общества могут прийти к определенным достижениям, а именно свободе слова, свободным университетам, существованию «фабрик мысли» и групп интересов, лояльным оппозиционным партиям. К тому же новые режимы, пришедшие к власти через «бархатные революции», открыли файлы и базы данных предшествующих режимов.

Общие формы для официальных данных. На городском и национальном уровнях размещение публичных данных *online* стало самым широко декларируемым аспектом развития управления. Публичные «информационные склады» делают информацию доступной широкой общественности: как для отдельных граждан, чтобы, к примеру, найти родственников, так и для крупных компаний для поиска выгодных инвестиций. Публичные компьютерные серверы не так защищены, как государственные, но и они становятся защищенными объектами для атак хакеров или нового типа протестующих — хактивистов.

Стоит подчеркнуть, что публикация законов, конкретизация бюджета, отчеты получают небольшой отклик у населения. Наиболее важно стимулировать публичное обсуждение проблем до того, как будет принято политическое решение. Однако стоит принять во внимание тот факт, что комментарии и предложения могут быть недостаточно компетентны и качественны и отражать интересы не всего населения. (Забавным примером может служить размещение на политическом *online*-форуме Белого дома петиции об отделении Алабамы от США — вопрос, который был популярен более века назад, во время Гражданской войны.)

Вместе с транспарентностью появилась концепция государственно-частного партнерства в таких сферах, как городская жизнь, строительство мостов и транспортная инфраструктура. Гражданское общество и компании работали над созданием программного обеспечения и приложений для общественности, цель которых была интерпретация данных информационных хранилищ. В качестве известных примеров можно привести информацию о направлении и местонахождении автобусов и поездов, о расписании, штормовые предупреждения, общие сведения о населении, раскрывающие для политических институтов

общую демографическую ситуацию. Тем не менее в действительности большинство публичных данных слишком сложно для восприятия и использования широкой аудиторией, даже если они интерпретируются бизнес-структурами и НКО.

Типы открытого правительства. Службы электронного правительства размещают данные на серверах для общего доступа и позволяют компаниям загружать программное обеспечение и приложения для интерпретации данных. На промежуточной стадии создаются интернет-порталы, связывающие сервисы правительственных служб. Обычно они создаются в виде страницы департаментов, но могут структурироваться по предпочтениям граждан.

Интерактивные *online*-сервисы обладают большим потенциалом для трансформации моделей управления. В будущем сети электронного правительства будут нуждаться в связях между правительствами (*g2g*). К примеру, Шенгенское соглашение в ЕС при помощи телекоммуникационных связей упрощает процесс преследования полицией подозреваемых через открытые границы. Стоит отметить, что также необходимы связи типа правительство — бизнес (*g2b*) в ситуациях, где поток данных затрагивает нужды и интересы бизнеса.

Последний тип связей, правительство — гражданское общество (*g2c*), нуждается в административных правилах для пользователей, чтобы упростить процесс навигации. Подобные сервисы должны быть оснащены простым и удобным дизайном и мерами защиты частной жизни для граждан. *Online*-сервисы для удобства граждан должны располагаться на одном сайте, даже в случае множественных департаментов, и с возможностью их лучшей виртуальной реорганизации с точки зрения клиентов.

Применение транспарентности и электронного правительства для всех типов режимов. Как принципы открытости и прозрачности, возникшие в либеральных демократиях, могут быть приспособлены к авторитарным и олигархическим режимам? С этого места мои иностранные читатели должны понимать, что я только строю предположения. Давайте представим государство, где возникает широкое сопротивление транспарентности и электронному правительству, отсутствуют эффективные оппозиционные партии, слабо развито или не развито вообще гражданское общество. Даже в данном случае органы власти могут использовать преимущества от *online*-публикации официальных отчетов и программ, чтобы закрепить единственно верную точку зрения на происходящие процессы и стимулировать национальную гордость.

В случае если режиму не свойствен высокий уровень прозрачности и открытости, создаются менее противоречивые сервисы электронного

правительства для показательной эффективности. Такие инструменты электронного правительства, как приложения по транспортной инфраструктуре, могут быть и при существовании соответствующего закона, запрещающего публикацию данных. Кроме того, можно найти широкие сети открытых данных на локальном и городском уровнях, как, например, в КНР, где региональные правительства выступают как более плюралистические структуры, чем национальные правительства.

Перевод в *online*-режим гражданских и корпоративных заявлений на гранты, контракты, поиск рабочих мест не только экономит время работников, но и улучшает качество полученных данных по сравнению со старым способом личной подачи заявлений и интервью. Развитие интерактивных форм и сервисов упрощает существующие правила и в значительной степени ведет к повышению эффективности.

Итак, там, где цель правительства состоит в проведении эффективного управления, электронное правительство появляется быстрее, чем остальные принципы открытости и прозрачности.

Электронное правительство для развивающихся стран. Могут ли данные сервисы быть разработаны в бедных государствах с недостаточно развитой *ICT*-инфраструктурой? Существуют некоторые стимулы от международных фондов и организаций. Международные рейтинги поощряют правительства развивать и повышать публичные ценности. Подобные рейтинги, гранты и фонды исходят от таких институтов, как *Freedom House*, *Transparency International*, *UN Development Reports*, *Brookings Institutions*, *Gates Foundation*, *OECD*. Вместе они способствуют выработке и соблюдению международных норм. Международные гранты, финансовые вливания, займы, субсидии приводят к развитию стимулов.

Некоторые малоразвитые страны могут почувствовать преимущества от технологического прогресса. Так, в Кении развитие и появление ПК, ПО, сетей и баз данных привело к возникновению и развитию рыночных отношений и вместе с ними публичных серверов. Таким образом, в странах, где наблюдается недостаток инфраструктуры и статистики для бизнес-инвесторов, электронное правительство и открытые данные могут стимулировать экономику.

Заключение. В данной статье мы рассмотрели долгосрочные тренды в официальной открытости и электронном управлении. Нормативные акты, закрепляющие транспарентность, преодолели политическое давление и появились в более чем половине стран мира. Распространение данных тенденций началось с появлением либеральных демократий в Латинской Америке и Центральной Европе в 1990-е годы и с расширением Европейского союза. Электронное управление встретило мень-

ше политического сопротивления на своем пути, но больше давления в аспектах экспертизы, издержек и технологий. Создание электронного управления внутри политических институтов и за их пределами в бизнес-структурах приводит к возникновению большого числа проектов, испытывающих на себе те или иные вызовы. Предполагается, что через 20 лет сервисы электронного правительства будут работать в тех или иных формах во всех странах мира. Так же как в вопросе с открытостью и прозрачностью, электронное управление потенциально не скоро, но сможет трансформировать административную культуру и практики.

Перевод с английского М. С. Единовой.

2.7. Концепция узлового управления в сетях и уголовная политика

Сетевой подход к анализу проблем публичной политики и управления относительно активно описывается и разрабатывается в отечественной политической науке в последние два десятилетия¹. Вместе с тем возможности применения этого подхода к изучению уголовной политики и управления в сфере обеспечения безопасности (от угроз криминального характера) до настоящего времени практически не освещались в русскоязычной политологической и криминологической литературе². Настоящая работа посвящена изучению одного из направлений сетевого подхода в уголовной политике — концепции узлового управления в сети (*nodal governance*). Эта концепция в наиболее полном виде впервые была сформулирована в 2003 г. представителями англосаксонской криминологической школы³ и с тех пор активно разрабатывается криминологами, а также специалистами в области теории и практики деятельности полиции. Параллельно с этим развивается и критика данной концепции. Наша работа носит обзорный характер и ставит целью описать генезис концепции узлового управления в сети, ее основные характеристики, особенности практического применения данного подхода в контексте решения проблем безопасности, а также обозначить те направления, в русле которых осуществляется его критика.

В последние три десятилетия в теории и практике контроля над преступностью за рубежом происходят серьезные сдвиги. Они связаны с совокупностью различных факторов, среди которых исследователи выделяют следующие: укрепление в ряде государств, особенно в США и Великобритании, нелиберальной государственной идеологии и проведение связанных с этим реформ в сфере государственного управле-

ния; процессы глобализации; глобальный рост уровня преступности (вплоть до середины первого десятилетия XXI в.) при одновременной неспособности традиционно используемых форм контроля справиться с этим ростом; развитие технологий⁴. Эти и ряд других факторов привели к тому, что пейзаж, на фоне которого разворачивается уголовная политика западных государств, изменился до неузнаваемости. Государство, долгое время являвшееся если не единственным, то наиболее заметным игроком на поле противодействия преступности, теряет доминирующее положение и оказывается окружено другими субъектами, желающими занять свою нишу на развивающемся рынке безопасности (частными компаниями, сообществами граждан, некоммерческими организациями). Однако это не означает лишь то, что помимо государственных структур в обеспечении безопасности участвуют и негосударственные, одновременно меняются и диверсифицируются подходы к контролю преступности, ученые говорят о «превентивном повороте» в сфере уголовной политики⁵. Возникают и новые подходы к управлению в сфере обеспечения безопасности и к осмыслению проблем и задач, которые в связи с этим стоят перед акторами, задействованными в этой области. Для обозначения нового способа государственного управления, при котором управленческие решения не только исходят от государственных органов, но и являются продуктом структурного взаимодействия политических институтов в рамках сложившихся политических сетей, Р. Родс использует термин *governance*⁶. Этот термин находит широкое применение в криминологической литературе, посвященной осмыслению проблем деятельности полиции, использования технологий предотвращения риска в практике противодействия преступности и обеспечения безопасности.

Одна из разновидностей сетевого подхода в криминологии — концепция узлового управления в сети (*nodal governance*). Следует отметить, что вопросы появления новых игроков на рынке безопасности, изменения роли государства в уголовной политике рассматривались и в рамках других теоретических подходов. Вместе с тем практически ни одна работа (по крайней мере, англоязычная), посвященная проблемам управления безопасностью, не обходится без упоминания о теории узлового управления.

В теоретическом отношении эта концепция берет начало в идеях Н. Лумана о сложных социальных системах⁷ и Ф. Хайека о недостатках централизованного подхода к управлению, направленного сверху вниз⁸, а также, безусловно, в концепции сетевого общества М. Кастельса и об управлении в нем⁹. Основоположниками и основными разработчиками

ми концепции узлового управления в сети в криминологии являются К. Ширинг и Дж. Вуд, а также Л. Джонстон¹⁰. Необходимость взятия на вооружение нового подхода к изучению управления они связывают с ослаблением вестфальской модели государственно-центрированного управления, в рамках которой суверенные государства были ответственны за принятие и реализацию управленческих решений, используя для этого только государственные структуры. Теоретической основой вестфальской модели были идеи Т. Гоббса об общественном договоре¹¹, главной конечной целью заключения которого являлось обеспечение безопасности сувереном, наделенным верховной властью¹². Кроме того, наличие у государственной власти права и монополии на легитимное применение насилия указывалось М. Вебером в качестве ключевого признака государства¹³. В рамках такой традиционной модели обеспечение безопасности (в том числе и от преступных посягательств) представлялось как эксклюзивная функция государства, а граждане оставались пассивными получателями государственных услуг и программ, недостаточно информированными и подготовленными для принятия самостоятельных решений в этой сфере. Однако К. Ширинг и Дж. Вуд показывают, что в XXI в. уже нельзя говорить о том, что управленческие полномочия сосредоточены лишь в руках государства¹⁴. Важным фактором является и изменившийся в результате процессов глобализации характер угроз. Например, террористические сообщества сами формируются, преодолев границы и континенты, в виде сетевых структур, противодействие которым невозможно эффективно осуществлять средствами одного лишь суверенного государства или даже союза таких государств¹⁵.

Модель узлового управления в сети является разновидностью сетевого подхода к управлению в сфере обеспечения безопасности. Само понятие сети применительно к данной управленческой области определяется как процесс, продолжающийся, повторяющийся в течение более или менее продолжительного периода времени, осуществляемый с помощью различных акторов (узлов сети), находящихся в разнообразных властных отношениях¹⁶. Сети имеют множество разновидностей¹⁷. Они могут быть линейны — тогда информация и ресурсы в них передаются по прямой от одного узла к другому и ни один из узлов невозможно «перескочить». Другой вид — центрированные сети, в которых все узлы связаны с центральным и вынуждены взаимодействовать через него. Третий вид — матричные сети. В них все узлы одновременно связаны друг с другом.

Итак, что же, согласно теории узлового управления, представляют собой узловые точки сети? Это некое пространство, в котором в опре-

деленный момент времени происходит управленческая деятельность, обладает четырьмя основными характеристиками¹⁸:

— Способ мышления (ментальность) о тех проблемах, ради управления которыми и появился данный узел. Например, можно говорить о том, что для учреждений системы уголовной юстиции основным типом ментальности является наказательный, а для корпоративных структур — нацеленный на снижение рисков. Это не значит, что в определенной узловой точке ментальность выражена в чистом виде: так, традиционные полицейские структуры в своей деятельности все интенсивнее используют превентивные технологии, что свидетельствует о частичном слиянии в ряде случаев этих двух ментальных рамок¹⁹. Примером может служить взятие на вооружение полицией Нью-Йорка таких стратегий противодействия преступности, как «стратегия разбитых окон» и «нулевой терпимости», которые позволили существенно снизить уровень преступности в мегаполисе. Стратегии были направлены на предотвращение мелких правонарушений и преступлений, с одной стороны, и на усиление наказания за совершение данных деяний — с другой.

— Совокупность методов (технологии) обеспечения безопасности.

— Ресурсы (социальные, экономические, культурные), которые позволяют поддерживать существование узла и его деятельность.

— Структуры, позволяющие мобилизовать ресурсы, ментальности и технологии на протяжении времени (институты).

Узлы сети могут существовать в различных формах — от государств, органов государственной власти до некоммерческих организаций, отдельных граждан, их объединений (частей этих объединений) и бизнес-структур. Узлы могут быть большими и маленькими, тесно или слабо связанными между собой, с различными условиями вступления в членство; их границы могут быть четкими или размытыми²⁰. Каждый узел уникален — его структура может быть совершенно отличной от структуры другого узла той же сети. Более того, не все узлы появляются или создаются для исполнения каких-либо управленческих функций. Важно отметить, что узел не виртуален, а вполне реален — он не просто точка, в которой сходятся потоки информации²¹.

Согласно Дж. Вуду, сетевой управленческий узел обладает следующими характеристиками²²:

— всегда наделен определенной институциональной формой, хотя бы даже и временной;

— стабилен (в течение определенного периода);

- имеет структуру, пусть не всегда формализованную и нормативно урегулированную (в этом смысле даже преступная группировка может характеризоваться в качестве сетевого управленческого узла);
- способен связывать элементы сети, а также мобилизовать ресурсы, ментальности и технологии.

Сетевые узлы могут быть частью единой интегрированной сети (например, отдел обеспечения безопасности в частной фирме), а также существовать как относительно независимые структуры, связанные с различными узлами других сетей (лоббистская организация). Существуют также узлы, которые могут быть обозначены как «суперструктуры» или «суперузлы», — они в качестве командных центров способны объединять представителей других сетевых узлов, а также их ресурсы и технологии для осуществления какой-то общей цели (бизнес-ассоциации).

С. Беррис подчеркивает, что узлы сети не равны друг другу по степени открытости, эффективности, возможности взаимодействия и оказания влияния на другие узлы, а также по используемым способам такого влияния²³. Довольно сложно сравнивать небольшую некоммерческую организацию, обладающую незначительными финансовыми ресурсами, но завоевавшую уважение в своей области и использующую этот социальный капитал для того, чтобы убедить других применять какой-либо определенный подход к решению проблемной ситуации, с крупной ассоциацией представителей бизнеса, которая способна не только вложить серьезные финансовые ресурсы в решение стоящей задачи, но и использовать в том числе экономическое принуждение в качестве меры для достижения управленческих целей.

Узлы сети решают управленческие задачи с помощью разнообразных методов. Они используют поощрение, принуждение, убеждение, апеллируют к букве закона или оказывают социальное давление, стигматизируют или угрожают. Объектом их воздействия могут быть индивиды напрямую, а также другие сетевые узлы. Внедрившись в «суперузел», его участник получает бесценный доступ к другим сетевым участникам и рычаги воздействия на них.

Необходимо отметить, что, как указывают К. Ширинг и Дж. Вуд, в рамках концепции узлового управления в сети ни одному из узлов, включая те узлы, которые представляют собой государственные структуры, не придается приоритетное значение²⁴. Управление мыслится не как осуществление власти одним агентом над другим (как в государственно-центрированных моделях управления), а как меняющееся взаимодействие между агентами. Ошибочным было бы считать, что узлы всегда эф-

фективно взаимодействуют друг с другом, — они могут отрицать наличие друг друга, вступать в прямой конфликт, взаимодействовать только в том случае, если это может принести им ощутимую выгоду. Например, Э. Джо, изучив процессы взаимодействия между полицией и частной охранной компанией, предоставляющей услуги по обеспечению безопасности в ряде крупных офисных зданий, пришла к выводу, что охранники имеют совершенно иное представление о природе преступности, нежели чем полицейские (девиантность определяется не в терминах морали, а инструментально — причиняет ли деяние ущерб интересам клиента), видят свою задачу не в привлечении виновных к ответственности или содействию этому, а в снижении убытков, которые может понести их работодатель, используют отличные от полицейских методы работы (основанные на проактивных стратегиях и добровольном сотрудничестве правонарушителя), делятся с полицией ресурсами и информацией лишь в тех случаях, когда это не противоречит этим представлениям, задачам и методам²⁵. Взаимоотношение этих структур нельзя описать как конфликтное, но различие в «ментальности» нередко становится препятствием для эффективной кооперации.

Саму природу узлового управления и роль каждого из узлов можно понять лишь в ходе эмпирического исследования. Наиболее известным примером применения концепции управления узлами сети на практике служит модель обеспечения безопасности в Звелетембе (Южная Африка)²⁶. Рассмотрим эту модель подробнее.

Начиная с 1997 г. в небольшом поселении под названием Звелетемба (в переводе — «место надежды»), расположенном в Южной Африке, началась реализация проекта, направленного на обеспечение безопасности граждан и эффективного разрешения конфликтов. В основу проекта были положены идеи о том, что управление в сфере обеспечения безопасности должно строиться на базе и с учетом тех знаний и навыков, которыми обладают жители сообщества. При этом применяемая управленческая модель являлась не вертикально-иерархической и была направлена снизу вверх, а не наоборот. Необходимость в реализации данной модели возникла в связи с тем, что государство не могло эффективно обеспечить задачи по установлению и поддержанию мира в сообществе, а также не справлялось с обязанностями по снабжению граждан водой и электричеством, уборке мусора, услугам полиции.

С точки зрения модели узлового управления в сети местные жители обладали всеми необходимыми средствами для того, чтобы наладить управление проблемами своего сообщества собственными силами, им лишь не хватало определенной институциональной структуры, узла,

который мог бы взять на себя координирующую и мобилизующую функцию²⁷. Жители Звелетембы создали местные комитеты мира в составе от 5 до 20 человек. Основным актом, регулирующим деятельность комитетов, был Кодекс хорошей практики, который базировался на идеях о том, что наилучшим способом решения проблемы является не возложение вины за конфликт или нарушение на конкретного индивида, а обеспечение эффективного взаимодействия между гражданами с использованием ненасильственных методов. Членом комитета мог стать только тот житель, который разделял изложенную в кодексе философию. Кодекс представлял собой, таким образом, воплощение управленческой ментальности, основанной на приоритете превентивных способов разрешения конфликтов, базирующихся на применении знания и традиций, накопленных местными жителями.

Комитеты мира занимались организацией собраний членов сообщества, которые вносили небольшую плату в Фонд поддержания мира. Деньги из фонда расходовались на необходимые гражданам проекты (например, организацию детских площадок, просветительские программы), которые разрабатывались и реализовывались силами самих граждан. Эти проекты осуществлялись непосредственно комитетами, которые действовали не в качестве узлов какой-либо сети, а независимо. Однако постепенно они наладили связи с представителями местного бизнеса и некоммерческими организациями, а также с представителями местной власти, от которых они добились некоторой финансовой поддержки своей деятельности.

Начиная с 2002 г. комитеты стали также активно взаимодействовать с местной полицией, которая находилась в ситуации недофинансирования со стороны государства и вынуждена была закрывать ряд полицейских участков. Эти полицейские участки были преобразованы в центры мира в сообществе, в которые могли обратиться граждане с проблемами, связанными с обеспечением безопасности, не требующими немедленного вмешательства. С экстренными ситуациями разбирались обычные полицейские. Таким образом была создана сеть, состоящая из нескольких узлов — представителей общественности (комитеты), местной администрации и полиции. Их функции по разрешению конфликтов были четко распределены и практически не пересекались.

Постепенно сеть была дополнена и другими узлами. В частности, в программе стали принимать участие Школа управления одного из южноафриканских университетов, а также Университет Швеции, обеспечивший доступ к некоторым ресурсам, представлявшимся правительством Швеции. В дальнейшем в реализации и оценке деятельности программы участвовали также университеты Аргентины, Австралии, Ве-

ликобритании, Канады, Норвегии, США и Финляндии. Сеть комитетов мира к концу 2009 г. действовала в 240 населенных пунктах Южной Африки. Несмотря на успех программы, государственное финансирование проекта было прекращено после выборов 2009 г. Однако аналогичные проекты, разработанные по образцу модели в Звелетембе, были внедрены также в Аргентине, Австралии, Бразилии, Канаде и Уганде²⁸.

Описание программы и ее успехов по обеспечению безопасности в одном из наиболее опасных мест планеты, не обладающих достаточными материальными ресурсами для противодействия криминальным угрозам, как указывает Л. Зеднер, является чрезмерно оптимистичным и даже «опасно оптимистичным»²⁹. *Во-первых*, такая концентрация усилий на проблеме безопасности и постановка ее во главу угла может привести к тому, что все управление местным сообществом будет осуществляться посредством манипулирования темой безопасности. *Во-вторых*, реагирование на факты нарушения уголовного закона силами лишь местного сообщества может приводить к развитию различных неофициальных видов правосудия, в том числе разнообразных форм мести, дискриминации на почве расы, пола, факта совершения такого вида преступления, которое в настоящий момент рассматривается сообществом как наиболее нежелательное.

Критика относительно локальной модели комитетов мира в Звелетембе, использующей принципы узлового управления в сети, подводит нас к более общим критическим замечаниям, которые высказывались относительно самих этих принципов и всей концепции сетевого управления в сфере обеспечения безопасности, и в особенности узлового управления.

Подчеркивая своевременность и достоинства выработанного Л. Джонстоном и К. Ширингом подхода к анализу современного состояния противодействия преступности с помощью метафоры узлов сети и соглашаясь с тем, что эта метафора хорошо описывает ряд ситуаций, когда государство становится одним из действующих лиц на поле обеспечения безопасности, И. Лоадер и Н. Уокер высказали два принципиальных замечания относительно основной идеи теории узлового управления³⁰. Как указано выше, эта идея заключается в том, государство и его институты — лишь один узел среди многих других, и этот узел совершенно необязательно должен занимать доминирующее положение в сети.

Во-первых, сомнение вызывает уверенность в том, что государство утратило особую роль в установлении правил, администрировании и даже непосредственном обеспечении безопасности. Несмотря на то что у государства больше нет монополии в сфере непосредственного

применения силы (а возможно, эта монополия всегда была иллюзорна), а в ряде сфер жизни обеспечение безопасности было взято на себя негосударственными акторами, государство сохраняет свою власть над теми, кто применяет принуждение³¹. Его слово всегда остается последним в вопросе о том, кого можно допустить к обеспечению безопасности. Представляется, что этот довод соответствует действительности. Так, несмотря на то что в ряде стран мира число частных охранников превышает число сотрудников полиции и продолжает неуклонно расти, государственные органы сохраняют за собой полномочия по лицензированию частных охранных предприятий и охранников, предъявляя к ним разнообразные требования по степени подготовки и проверяя их благонадежность³². Государство может и не являться ключевым узлом в сети обеспечения безопасности или даже вообще не присутствовать в ней, но так или иначе оно придает определенную структуру этой сети — с помощью прямого регулирования или просто отсутствия возражений по поводу ее существования³³.

Во-вторых, если рассматривать безопасность как общественное благо, к пользованию которым в равной степени должны быть допущены все граждане, то следует признать как ключевую роль государства в координации усилий по обеспечению безопасности, так и то, что оно и его публичные институты представляют собой такое пространство, в рамках которого только и возможно разрешение глобальных противоречий между позициями граждан и их объединений, а также формирование и поддержание инклюзивных форм политического сообщества³⁴. Субъективное ощущение безопасности индивидом невозможно без ощущения себя полноправным членом, гражданином такого сообщества, базовые ценности которого он разделяет и которому доверяет.

Эти идеи о ключевой роли государства в обеспечении безопасности получили подробное развитие в других работах И. Лоадера и Н. Уокера³⁵. Их концепция получила наименование «стоящий на якоре плюрализм», поскольку государство рассматривалось ими в качестве якоря для корабля, миссия которого заключается в обеспечении безопасности. А. Кроуфорд, соглашаясь с описанной выше критикой концепции управления узлами сети, указал, что идея о государстве как якоре хорошо согласуется с моделью управления, предложенной Д. Осборном и Т. Гэблером³⁶. Они также использовали метафору плывущего судна для описания процесса управления; на этом судне государству отводилась роль штурмана, а не гребца. По мнению А. Кроуфорда, государство следует рассматривать как надежный якорь, поскольку оно обладает символической властью и культурным авторитетом, легитимностью

и восприятием его как легитимного источника власти, является особым ресурсом и источником информации, позволяющим следовать намеченному курсу, и, наконец, представляет собой ту силу, к которой можно обратиться в случае, когда все иные формы контроля и способы обеспечения безопасности уже исчерпаны³⁷.

Кроме того, А. Кроуфорд предложил и свои критические аргументы относительно концепции управления узлами сети. Так, основываясь на результатах собственных исследований в Англии и Уэльсе, он утверждает, что те структуры, которые в теориях сетевого управления описываются как классические виды сетей, обеспечивающих безопасность (например, Партнерства по снижению преступности и правонарушений), на самом деле не обладали большим потенциалом в этой сфере, не были автономны от государства, практически не вовлекали в свою деятельность ни частный сектор, ни местное сообщество, и не работали на благо этого сообщества³⁸.

Отвечая на призыв основоположников концепции управления узлами сети проводить эмпирические исследования взаимодействия управленческих узлов, А. Кроуфорд выявил пять моделей такого взаимодействия: государственно-монополистическую; ту, в которой государство «управляет на расстоянии»; сетевую или «узловую» (описанную Л. Джонстоном и К. Ширингом); рыночную и модель частного управления. Его исследование показало, что все эти модели сосуществуют одновременно, порой странным образом взаимодействуя друг с другом, формируя мозаичную структуру обеспечения безопасности³⁹. При этом он отверг предположение о том, что сетевая модель является доминирующей⁴⁰.

Нельзя сказать, что разработчики теории узлового управления в сети оставили эту критику незамеченной. В ряде работ К. Ширинг и Л. Джонстон подчеркивают, что эффективная координация и интеграция различных узлов управленческой сети — центральный политический вопрос⁴¹, и указывают на то, что значение государства в качестве одного из узлов сети не следует недооценивать⁴².

Представляется, что теория узлового управления в сети может быть плодотворно использована для анализа таких изменений, которые происходят в сфере уголовной политики многих стран мира. Вместе с тем возникает вопрос, насколько она универсальна и применима для анализа ситуации в тех странах с рыночной экономикой, где обеспечение безопасности и управление данной сферой в большей мере сосредоточено в руках государственных структур (например, в Австрии, Португалии). Кроме того, как было указано ранее, само появление сетевого способа управления стало следствием неолиберальной ориентации ряда госу-

дарств. В связи с этим неясно, можно ли использовать потенциал данной теории для изучения проблем взаимодействия полиции (и других государственных структур) с превосходящими их по численности частными охранными структурами, выполняющими ряд полицейских функций, в тех странах, которые в большей степени по-прежнему ориентированы на поддержание модели государства всеобщего благосостояния. Ответы на данные вопросы требуют дальнейших исследований в области политической науки и сравнительной криминологии.

Примечания

¹ См.: *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. Полис. 2001. № 3; Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РФ-Пресс, 2013.

² *Гуринская А. Л.* Неолиберальная уголовная политика: безопасность, приватизация и роль государства // Теории и проблемы политических исследований. 2014. № 1–2; *Гуринская А. Л.* Уголовная политика как политика безопасности: вызовы современности // Уголовное право в эпоху финансово-экономических перемен // Материалы IX Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 29–30 мая 2014 г. / Отв. В. С. Комиссаров. М.: Юрлитинформ, 2014.

³ *Johnston L., Shearing C.* Governing Security: Explorations in Policing and Justice. London: Routledge, 2003.

⁴ См.: *Mulcahy A.* The Governance of Crime and Security in Ireland. Working Paper. Retrieved from. URL: <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/geary-wp200732.pdf>; *Сморгунова А. Л.* Трансформация уголовной политики в США и Великобритании (конец XX — XXI в.) // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2008. № 56. С. 127–136.

⁵ *Peeters R.* The price of Prevention: The Preventative Turn in Crime Policy and Its Consequences for the Role of the State // Punishment & Society. 2015. Vol. 17 (2). P. 163–183.

⁶ Сетевой анализ публичной политики: Учебник. С. 44; *Rhodes R. A. W.* Understanding Governance, Open University Press, Buckingham and Philadelphia, 1997. P. 46.

⁷ См.: *Луман Н.* Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007.

⁸ См.: *Хайек Ф. А. Ф.* Право, законодательство и свобода. Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006.

⁹ См., например: *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Пер. с англ. / Под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

¹⁰ См.: *Johnston L., Shearing C.* Op. cit.; *Shearing C., Wood J.* Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens' // Journal of Law and Society. 2003. Vol. 30 (3). P. 400–419.

¹¹ *Гоббс Т.* Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль, 2001.

¹² О проблеме обеспечения безопасности у Т. Гоббса см. также: *Гуринская А. Л.* Salus populi suprema lex: безопасность как общественное благо в политико-правовой мысли Т. Гоббса и Дж. Локка // Всероссийская научно-практическая конференция «Герценовские чтения-2014». Актуальные проблемы теории права и гражданско-правового образования. СПб.: Алет-Пресс, 2014.

¹³ *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл. П. П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. С. 645–646.

2.7. Концепция узлового управления в сетях и уголовная политика

- ¹⁴ *Shearing C., Wood J.* Op. cit. P. 402.
- ¹⁵ *Shearing C., Johnston L.* Nodal Wars and Network Fallacies: A Genealogical Analysis of Global Insecurities // Theoretical Criminology. 2010. Vol. 14 (4). P. 496.
- ¹⁶ *Wood J., Dupont B.* Introduction: Understanding the Governance of Security // Democracy, Society and the Governance of Security. Ed. by Wood J., Dupont B. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 4.
- ¹⁷ *Arguilla J., Ronfeldt D.* (eds.) Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy. California: Rand Corporation, 2001.
- ¹⁸ *Johnston L., Shearing C.* Op. cit. P. 13.
- ¹⁹ Ibid. P. 96.
- ²⁰ *Shearing C., Johnston L.* Op. cit. P. 501.
- ²¹ *Burris S., Drahos P., Shearing C.* Nodal Governance // Australian Journal of Legal Philosophy. 2005. Vol. 30. P. 38.
- ²² *Wood J.* Research and Innovation in the Field of Security: A Nodal Governance View // Democracy, Society and the Governance of Security. Ed. by Wood J., Dupont B. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 219.
- ²³ *Burris S., Drahos P., Shearing C.* Op. cit. P. 39.
- ²⁴ *Shearing C., Wood J.* Op. cit. P. 404.
- ²⁵ *Joh E.* The Paradox of Private Policing // The Journal of Criminal Law and Criminology. 2004. Vol. 95 (1). P. 62, 81.
- ²⁶ Для наиболее полного описания и анализа данной модели см.: *Froestad J., Shearing C.* Security Governance, Policing and Local Capacity. Boca Raton: CRC Press, 2012; *Wood J., Shearing C., Froestad J.* Restorative Justice and Nodal Governance // International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. 2011. Vol. 35 (1). P. 1–18.
- ²⁷ *Burris S., Drahos P., Shearing C.* Op. cit. P. 50.
- ²⁸ *Cairns R.* Scaling Up Locally-Led Peacebuilding: the Zwelethemba Model. Retrieved from. URL: <http://www.insightonconflict.org/2011/03/scaling-up-locally-led-peacebuilding/>.
- ²⁹ *Zedner L.* Security. N.Y.: Routledge, 2009. P. 161.
- ³⁰ *Loader I., Walker N.* State of Denial?: Rethinking the Governance of Security // Punishment and Society. 2004. Vol. 6 (2). P. 221–228.
- ³¹ Ibid. P. 224.
- ³² См., например: *Nalla M., Gurinskaya A., Dzmytryieva A.* Exploring the Nature of the Private Security Guard Industry in Russia: How Does it Compare with Other Easter-European Countries // Преступность и социальный контроль в обществе постмодерна: Сборник мат-лов XXVIII Международной балтийской криминологической конференции: В 2 ч. СПб.: Алеф-Пресс, 2015. Ч. 2. С. 42–53.
- ³³ *Loader I., Walker N.* Op. cit. P. 225.
- ³⁴ Ibid. P. 226.
- ³⁵ *Loader I., Walker N.*, Necessary Virtues: the Legitimate Place of the State in the Production of Security / In: Wood J., Dupont B. (Eds.) Democracy, Society and the Governance of Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. P. 165–195.; *Loader I., Walker N.* (), Civilizing Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ³⁶ *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: A Plume Book, 1992.
- ³⁷ *Crawford A.* Networked Governance and the Post-Regulatory State?: Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security // Theoretical Criminology. 2006. Vol. 10 (4). P. 459.
- ³⁸ Ibid. P. 460–461.
- ³⁹ Ibid. P. 466.

⁴⁰ Crawford A., Lister S., Blackburn S., Burnett J. Plural Policing: The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales. Bristol: Policy Press, 2005. P. 90.

⁴¹ Shearing C. Nodal Security // Police Quarterly. 2005. Vol. 8 (1). P. 61.

⁴² Shearing C., Johnston L. Op. cit. P. 504.

2.8. Глобальные сети в управлении публичной политикой

В условиях глобализации и господства информационно-коммуникационных технологий управление публичной политикой не может осуществляться без учета влияния внешней по отношению к национальному государству среды, в частности глобальных сетей, объединяющих всех заинтересованных акторов и прямо или косвенно воздействующих на процесс принятия решений на различных уровнях публичного управления.

Этот переход, который весьма образно был назван президентом Института мировых ресурсов Джонатаном Лэшем «сменой строгого формального вальса традиционной дипломатии джазовым танцем»¹, основанный на сетях и партнерстве, представляет собой составную часть более широкого феномена, который стал очевидным в последние десятилетия. Для того чтобы адекватно ответить на широкий спектр глобальных проблем современного мира, начиная с защиты окружающей среды и заканчивая поиском лекарств от таких болезней, как малярия, лихорадка Эбола и СПИД, повсеместным внедрением трудовых стандартов и борьбой с коррупцией, участники из гражданского общества, бизнеса, международных организаций и правительств объединяют свои усилия в рамках инновационной формы управления — глобальных сетях публичной политики.

С начала 1990-х годов движущие силы глобализации — технологические изменения и экономическая и политическая либерализация — фундаментальным образом трансформировали условия для эффективного и легитимного управления. Эта новая глобальная внешняя среда характеризуется четырьмя основными проблемами для государственного управления. *Во-первых*, с точки зрения географии люди, принимающие политические решения на уровне отдельных национальных государств, сталкиваются со все большим числом вопросов, которые могут быть разрешены только благодаря трансграничной деятельности. *Во-вторых*, произошли важные изменения восприятия времени. Сегодня мы видим практически 24-часовое функционирование глобальных финансовых рынков, торговли, средств массовой информации,

а также многих других аспектов ведения бизнеса. В результате резко сокращается время для принятия решений, которые в принципе требуют сбора и анализа большого массива информации, необходимой для спокойной, взвешенной оценки имеющихся альтернатив и обоснованного выбора из них оптимальной.

В-третьих, идет постоянное нарастание сложности и противоречивости самих проблем, требующих разрешения. Политики, принимающие решения на уровне национальных государств, и международные организации вынуждены все в большей степени заниматься вопросами, выходящими за рамки традиционных сфер публичной политики и вызывающими затруднения у чиновников и даже экспертов в связи со своим междисциплинарным характером. Более того, новые явления столь сложны для восприятия, что даже не полностью осознаются в рамках стереотипного мышления.

Наконец, *четвертая проблема* связана с легитимностью и подотчетностью. Традиционный, в большей или меньшей степени закрытый для публики процесс принятия политических решений достаточно узким кругом политиков и чиновников уже не может удовлетворить ни граждан, ни транснационально организованные группы интересов, которые требуют большего участия и подотчетности процесса определения транснациональной политики.

В этой новой внешней среде принятия решений государства и международные организации уже больше не являются единственными акторами мирового политического процесса. Неправительственные организации (НПО) и бизнес, сами ищущие ответа на давление со стороны глобализации, сумели реорганизоваться на транснациональном уровне и играют все более важную роль в международных отношениях. В настоящее время на транснациональном уровне функционирует более 60 тыс. НПО, и примерно 80 тыс. компаний установило соответствующие транснациональные связи². Государства, международные организации, компании и НПО обнаружили, что они играют на одном поле и постепенно начинают осознавать свою взаимозависимость в формировании той среды, в которой они функционируют. Эти новые кросс-секториальные сети публичной политики служат ответом на эту взаимозависимость, необходимую для решения проблем, которые не могут быть в одиночку решены в рамках какого-то одного сектора экономики, общественной жизни, государства или частной компании.

Глобальные сети публичной политики охватывают различные сектора и уровни, соединяя вместе правительства, международные организации, гражданское общество и бизнес. В отличие от традиционных

иерархических организаций, эти сети носят эволюционный характер и отличаются высокой степенью гибкости и изменчивости. Благодаря им происходит не только взаимодействие групп с различным видением проблем и путей их решения, но и объединение знаний, полученных из различных источников, что способствует формированию на этой основе нового знания, характеризующегося большей степенью комплексности и целостности.

Глобальные сети в современных условиях выполняют главным образом три функции, в соответствии с которыми мы и можем провести их классификацию. Прежде всего следует выделить своего рода переговорные площадки, на которых вырабатываются глобальные стандарты и международные правила. В рамках второй группы сетей акцент делается на объединение ресурсов и корректировку ошибок рынка. К третьей категории относятся сети, основная цель которых — реализация существующих международных договоров и соглашений.

Остановимся подробнее на каждом из этих видов глобальных сетей.

Переговорные глобальные сети сформировались в таких сложных для достижения компромисса сферах, как защита окружающей среды, включая связанные с ней социальные проблемы, и управление мировыми водными ресурсами. В качестве примера приведем Международную комиссию по дамбам (*World Commission on Dams — WCD*)³, которая представляла собой форум для обмена знаниями и опытом в деле строительства больших плотин. Эта сеть возникла в ответ на нарастание в конце 1980-х годов конфликтов между планировщиками, строительными компаниями и группами защитников окружающей среды по поводу дамб. Конфликты, как правило, вели к патовой ситуации. Правительства и международные организации, такие, как Всемирный банк, были не в состоянии осуществлять новые проекты по строительству плотин, необходимых для облегчения проблем, связанных с использованием водных ресурсов; компании вынуждены были действовать в ситуации высокого уровня неопределенности внешней среды, а НПО тратили огромные ресурсы для предотвращения строительства больших плотин. В этой ситуации в 1997 г. Международный союз охраны природы и природных ресурсов и Всемирный банк убедили представителей правительств, частного бизнеса и НПО начать диалог, приведший к созданию Международной комиссии по дамбам в мае 1998 г. Перед *WCD* была поставлена задача разработки стандартов конструирования больших плотин на основе всестороннего анализа экономических, социальных, политических и культурных последствий их сооружения или отказа от такового. Комиссия состояла из 12 членов, представляв-

ших широкий спектр интересов, начиная с транснациональных строительных корпораций и заканчивая яростными противниками из мира НПО. Работа комиссии подверглась тщательному анализу и была поддержана форумом из 50 участников, также представлявшим все заинтересованные стороны.

Комиссия проанализировала сооружение 125 дамб и их социальные и экологические последствия, провела большое число консультаций на местном и региональном уровнях, а также изучила ряд кейсов, что позволило ей разработать перечень стандартов и критериев для будущего строительства больших плотин. Этот перечень был опубликован в ноябре 2000 г., и комиссия была распущена в апреле следующего года. В рамках Экологической программы ООН была создана новая структура — Программа по дамбам и развитию (*Dams and Development Project — DDP*)⁴, призванная воплотить данные рекомендации в жизнь. Конечно, говорить об отдаленных последствиях влияния *WCD* еще рано, тем не менее уже можно сделать вывод о том, что по крайней мере на смену конфликту и конфронтации пришли сотрудничество и диалог. В то же время необходимо отметить, что ситуация сильно осложнилась, когда Всемирный банк, выступавший в свое время горячим сторонником данной сети, объявил о непризнании опубликованных *WCD* стандартов и рекомендаций как ограничивающих его кредитные операции. В результате НПО мобилизовались для возвращения к ранее существовавшему положению. Очевидно, что разрушение процесса реализации соглашений, достигнутых в рамках *WCD*, может нанести ущерб и аналогичным инициативам в других сферах. Следует, однако, обратить внимание на то, что хотя Всемирный банк официально и не признал предложенные стандарты в качестве обязательных для себя, его практика кредитования показывает, что он не может полностью их игнорировать.

Таким образом, все-таки в целом работу *WCD* можно считать удачной. Благодаря инклюзивному и транспарентному процессу комиссия сумела перевести крайне противоречивые и политически опасные конфликты в русло кросс-секториального диалога с конкретными результатами. Путем проведения обширных консультаций и параллельных исследовательских проектов комиссия смогла связать глобальный процесс обсуждения с региональным и местным уровнями. Сбалансированный подход к финансированию ее работы, основанный на равном вкладе фондов, компаний и государственного сектора, обеспечил объективность и легитимность *WCD*, признаваемые и сегодня.

Координационные сети разрабатывают совместные планы действий, обычно направленные на оптимизацию размещения ограниченных

ресурсов и корректировку провалов рынка в различных сферах. Так, Глобальное водное партнерство (*The Global Water Partnership — GWP*)⁵, управляемое небольшим секретариатом, находящимся в Стокгольме, собирает и распространяет информацию о лучшем опыте и негативных результатах, выявленных в рамках интегрированных программ по менеджменту водных ресурсов. Его главная задача — в объединении всех заинтересованных лиц и организаций гражданского общества, частного бизнеса и системы государственного управления в «водное партнерство» на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. С момента своего создания в 1996 г. оно сформировало 13 региональных и 85 национальных водных партнерств, объединяя более 3000 партнеров из 173 стран мира. Финансирование идет в первую очередь из правительственных источников, а также фонда Форда, программ развития ООН и Всемирного банка.

Другим примером может служить инициатива «Дадим отпор малярии» (*Roll Back Malaria — RBM*)⁶, стартовавшая в 1998 г. по указанию Всемирной организации здравоохранения для лучшей координации борьбы с малярией. Более 2 млрд человек, или около половины населения Земли, живут в условиях риска заражения малярией. Ежегодно в мире заболевает 110 млн человек, из которых 90 млн — в Африке, в районах, расположенных к югу от Сахары, где преобладает тропическая малярия — наиболее тяжелая форма инфекции. По данным ВОЗ, каждый год от малярии умирает от 1 до 2 млн человек, в основном дети в возрасте до пяти лет⁷. Заявленной целью инициативы было сокращение наполовину смертности от малярии к 2010 г. путем более эффективного использования ресурсов всех задействованных акторов.

Новый, сетевой подход стал результатом анализа длительных попыток деятельности в данном направлении. На протяжении полувека различные международные группы включались в эту работу, которая все усложнялась по мере возрастания сопротивляемости переносчиков малярии, расширения регионов распространения заболевания вследствие глобального потепления, растущего потока туристов и иммигрантов. К концу 1990-х годов провал традиционных иерархических подходов подсказал необходимость перехода к новым формам сотрудничества в мировом здравоохранении и управлении устойчивым развитием.

Сегодня *RBM* объединяет множество групп в рамках одной сети. Такие компании, как «Новартис», «ЭксонМобил», «ГлаксоСмит-Клайн» и «Проктер & Гэмбл», работают с неправительственными организациями Оксфэм и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, с рядом национальных правительств,

обеспечивая им финансовую поддержку. Координацию работы осуществляет Всемирная организация здравоохранения, при этом свой вклад вносят и другие структурные подразделения ООН и международные организации.

Другая координационная сеть — Лекарства для малярии (*Medicines for Malaria Venture — MMV*) — стремится усилить экономическую мотивацию фармацевтических компаний по разработке столь необходимой антималярийной вакцины. В эту сеть входят такие организации, как Глобальный форум исследований в сфере здравоохранения, фонд Рокфеллера, Трассовый фонд СмитКляйн Бичем и Велком, Департамент международного развития правительства Великобритании и ряд других. Исследования финансируются главным образом государством и частными фондами, обеспечивая тем самым более предсказуемую деловую среду для фармацевтических компаний, которые проводят соответствующие исследования и опыты, затрачивая на них собственные ресурсы.

В результате за последнее десятилетие число погибших от малярии сократилось более чем на 25%. Впервые в истории противомаларийная вакцина вышла на финальную стадию клинических испытаний. Появился ряд новых перспективных средств, разработанных для борьбы с малярией: от лазеров, которыми сжигают комаров в полете, до грибов, выводящих из строя возбудителя малярии⁸.

Третья группа сетей, которые можно условно назвать **имплементационными**, призвана обеспечить инновационные механизмы для реализации межправительственных соглашений. Так, Глобальный экологический фонд (*Global Environmental Facility — GEF*), созданный в 1991 г., представляет собой один из ранних примеров кросс-секторального финансового механизма, посредством которого гражданское общество и бизнес реализуют международные договоры по биологическому разнообразию, изменению климата и устойчивым органическим загрязнителям. Позднее для воплощения в жизнь Киотского протокола по борьбе с изменением климата путем использования торговли квотами были созданы сетевые структуры «Механизм чистого развития» (*Clean Development Mechanism — CDM*) и «Совместная реализация» (*Joint Implementation — JI*). Развивающиеся и промышленно развитые страны объединились в эти структуры, предназначенные для усиления сотрудничества в рамках проектов по защите климата в таких направлениях, как возобновляемая энергия, управление отходами и сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу.

Развивающиеся страны получают финансовую и другую помощь в виде прямых иностранных инвестиций и проектов, способствующих

устойчивому развитию; высокоразвитые страны получают дополнительные квоты на выбросы парниковых газов за счет средств, не использованных получателями их помощи. Цель заключается в создании новых стимулов для инвестирования в технологии, не наносящие вред окружающей среде, и открытии новых каналов для передачи технологий развивающимся странам. Оба сетевых проекта предлагают новые площадки для участия частного бизнеса и гражданского общества в проектах по защите климата. Проекты, как правило, объединяют одну или несколько стран, приверженных идее сокращения выбросов парниковых газов в соответствии с Киотским протоколом, компании из этих стран, которые хотят купить квоты, страну-хозяйку, одобряющую проект и покупку квот, и девелопера проекта (компанию или НПО). НПО могут оказать помощь в дизайне проектов и реализации их на местном уровне, выступая в роли своего рода «сторожевых псов» и помогая подогнать их под нужды местного сообщества. Сотрудничество между государством, компаниями и НПО по проблеме глобального потепления, однако, часто подвергается критике, что осложняет дальнейшую работу этих сетевых структур по обеспечению устойчивого развития.

Конечно, при всей полезности сетей не следует их идеализировать. Они столь сложны, что требуется много политического умения и лидерских качеств для достижения ими успеха и сохранения устойчивости на длительный промежуток времени. Как с любой новой формой управления, с ними связано немало неудач и критики, на которые их участники пытаются найти адекватный ответ.

Хотя степень включенности заинтересованных лиц и организаций имеет ключевое значение для легитимности сети, большое число участников может обернуться огромными транзакционными издержками. Более того, взаимная зависимость и длительное взаимодействие могут привести к тому, что сетевая структура со временем превращается в своего рода закрытый клуб. Потребность в компромиссе и консенсусе может способствовать получению в итоге проводимой политики лишь минимально необходимого результата. В то же время неформальный характер структуры сети и ориентация на консенсус могут способствовать блокированию решений со стороны даже самых небольших ее участников.

Наиболее часто глобальные сети подвергаются критике за неравный доступ и влияние. В развивающихся странах многие считают, что в сетевых структурах доминируют промышленно развитые страны, чьи интересы, отражающие позицию корпорации и гражданского общества, еще в большей степени ослабляют и без того слабый голос беднейших стран. Другое направление критики связано с обвинением сетевого

подхода в слепоте и наивности, отражающихся в непонимании колоссальных различий в относительной силе отдельных стран в глобальном мире. Парламентарии часто чувствуют себя обойденными, поскольку традиционно в глобальных сетевых структурах доминируют представители исполнительной власти. Наконец, нельзя обойти вниманием и такое, достаточно распространенное обвинение, что в рамках подобного вида сетей преимущественно ведутся лишь оплачиваемые деньгами налогоплательщиков разговоры, которые не приводят к сколько-нибудь значимому результату.

Подобного рода критика заставляет, по крайней мере, часть сетевых структур искать новые варианты организации своей деятельности — в частности, путем обеспечения более сбалансированного представительства и/или ужесточения требований к транспарентности.

В своем докладе «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке», опубликованном в 2000 г. и посвященном наступлению нового тысячелетия, Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан особо подчеркнул необходимость создания «глобальных сетей по разработке политики»: «Такие сети — или коалиции за перемены — объединяют международные учреждения, организации гражданского общества и частного сектора и национальные правительства в стремлении к достижению общих целей... В каждом случае эти свободные творческие коалиции придают новое значение фразе “мы, народы”, свидетельствуя о том, что глобальное управление — это не просто игра с нулевой суммой. Все партнеры в такой сети видят рост своего влияния»⁹. В то же время представляется, что потенциал глобальных сетей далеко не исчерпан. Однако для его реализации необходимо решить по крайней мере три основные задачи.

Прежде всего, необходимы организационные изменения. Не только ООН, но и Всемирный банк объявил о своем намерении сделать партнерства и «коалиции для перемен» центральным звеном своей стратегии. Однако участию международных организаций в подобного рода сетевых структурах недостает системности, а государственные институты часто не имеют целостной стратегии участия в сетях как составной части их «обычной» деятельности. Это же нередко касается и бизнеса, и НПО. Растущая включенность в сети многосторонних участников требует серьезных изменений в их организационной структуре и культуре. Необходимы и изменения со стороны заинтересованных государств. Глобальные сети и партнерства призваны дополнить, а не заменить национальные правительства. Они не намерены позволить правительствам переложить на их плечи решение своих внутрен-

них проблем. Государства должны быть готовы инвестировать значительные ресурсы в эти новые формы управления. В ответ на это сети могут помочь государствам и межправительственным организациям достичь поставленной цели.

Вторая задача состоит в повышении уровня подотчетности сетей. Конечно, ни с практической, ни с идеологической точки зрения создание жестких, обязывающих правовых рамок в этом случае невозможно, однако вполне реалистичной представляется разработка общих, базовых принципов, которые позволили бы в большей степени обеспечить подотчетность участников и прозрачность деятельности сетевых структур.

Третья задача заключается в том, чтобы сети превратились в действенные площадки обучения и обмена опытом не только для их непосредственных участников, но и для всех других заинтересованных лиц и организаций. Для этого необходимо собрать воедино результаты той кросс-секториальной работы, которая проводится учеными, профессионалами, НПО, компаниями, международными организациями и государственными органами, что даст возможность соединить строгость теоретического анализа с богатством опыта практиков. Это позволит участникам сетевого партнерства приобрести новый опыт, увеличить свои ресурсы, более эффективно проводить мониторинг и оценку своей деятельности.

Таким образом, несмотря на реально существующие проблемы с функционированием глобальных систем управления публичной политикой, они играют все более важную роль в современном мировом политическом процессе. Прошедшие два десятилетия были периодом созревания и экспериментирования с новыми кросс-секториальными формами в глобальном управлении. В какой-то степени практика в этой сфере опережала теорию. Сегодня уже очевидно, что глобальные сети публичной политики требуют политического лидерства, организационных реформ со стороны всех их участников и передачи в их распоряжение реальных ресурсов. Иначе вряд ли возможно эффективным образом разрешить те глобальные проблемы, с которыми сталкивается сегодня человечество.

Примечания

¹ *Martin W., Benner Th. and Reinicke W.* Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead. 2003. P. 1. URL: <http://www.brookings.edu/research/articles/2003/03/spring-governance-benner>.

² *McGann J., Sabatini R.* Global Think Tanks: Policy Networks and Governance N.Y.: Routledge, 2011. P. 24.

³ World Commission on Dams. URL: <http://www.unep.org/dams/WCD/>.

2.8. Глобальные сети в управлении публичной политикой

⁴ Dams and Development Project (DDP). URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=1006&menu=1348&nr=1507>.

⁵ The Global Water Partnership (GWP). URL: <http://www.gwp.org/>.

⁶ The Global Partnership for Malaria — Free World. URL: http://www.rollbackmalaria.org/microsites/gmap/default_005.html.

⁷ Всемирный день борьбы с малярией. URL: <http://hniiem.rospotrebnadzor.ru/press/release/106626/>.

⁸ Там же.

⁹ Аннан К. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря ООН. 2000. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/00/IMG/N0038900.pdf?OpenElement>.

УПРАВЛЯЕМОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ

3.1. Управление в публичной политике через механизм обратной связи

Публичная политика в первую очередь понимается как политика, имеющая несколько участников: кроме государства и непосредственно политических деятелей, в пространстве публичной политики участвуют граждане (гражданское общество, общественные организации), экспертное сообщество, представители бизнеса, СМИ. Пятое поколение политики требует влияния в пространстве без границ, в мире Интернета и социальных сетей. А население сталкивается с основной проблемой — хаос целей, смыслов и ценностей.

Политики создают информацию в наиболее опасной и неопределенной области жизни общества — оценки состояния общества и направления его дальнейшего развития. Область человеческого сознания — это поле наступления интеллектуальной экспансии: противоборства концепций устройства общества между политическими партиями. Содержание интеллектуальной экспансии — новая концепция человека и устройство его жизни в этом мире. (Информационные войны, гибридные войны с использованием гражданского компонента.)

Гибридные войны как воплощение стратегии войны «управляемого хаоса» стали, к сожалению, повседневностью современной мировой политической системы. Будучи неочевидными по своим средствам, гибридные войны могут реализовываться как в латентной форме, без видимых наступательных и оборонительных действий сторон, так и в открытой форме классических огневых войн с использованием гражданского компонента — населения.

Возможности использования населения в гибридных войнах также различаются в диапазоне от еле ощутимой пропаганды, информационной войны, манипулятивных информационных технологий и внедрения разрушительных ценностных ориентиров до вовлечения в экстремистские, террористические, партизанские, сепаратистские и прочие движения, где участники попадают под влияние деструктивных социальных и политических эпидемий.

В военной стратегии НАТО от 2010 г. выделяются следующие гибридные угрозы, на которые необходимо реагировать: кибератаки; действия сепаратистов; пропаганда; мобилизация населения; конфликты низкой интенсивности на трех видах поля боя: среди населения конфликтной зоны, населения в тылу и международного сообщества; терроризм; незаконная миграция; коррупция; этнические и религиозные конфликты; безопасность ресурсов; демографические вызовы и пр. Все эти угрозы служат поводом для военной реакции. Большинство из перечисленных угроз относится к проявлениям социальных эпидемий. Таким образом, страна, вовлеченная в социальные эпидемии, может считаться гибридной угрозой и теоретическим поводом для военных действий в отношении себя.

Во всех случаях воздействия на гражданское население страны это воздействие возможно проследить и на него отреагировать. Однако технология гибридных войн заключается в том, что когда влияние становится заметным, реагировать на него уже поздно. Сила гибридной войны — в формировании пула своих сторонников до начала активной фазы боевых действий. Противодействие, «когда стало все понятно», можно осуществить только в направлении минимизации ущерба, но не в победе стороны — жертвы гибридной атаки.

Участники гибридной войны имеют дело в первую очередь с сознанием населения, сознанием каждого отдельно взятого человека, поэтому и средствами обороны, инструментом противодействия гибридным войнам становятся массовые психологические и психотерапевтические механизмы усиления человека и человеческого капитала, противодействие деструктивным социальным и политическим эпидемиям как фактор национальной экономической, политической и военной безопасности.

Таким образом, и управляемость публичной политики в современном мире немислима без учета огромного числа факторов, которые под силу одномоментно обрабатывать и принимать во внимание только суперкомпьютерам. В остальном — управление либо ограничивается узкими сюжетами, либо должно использовать механизмы самооргани-

зации общества. При этом в концепции самоорганизации учитываются не только конкретные элементы, но и порядок их организации. При разрушении связей в системе (паттернов) она прекращает свое существование. Особое место в таком управлении занимает функция обратной связи, которая улавливает целостность и соответствие системы паттерну, а также вектор и направление развития системы. С помощью механизмов обратной связи система самоорганизуется и редактирует себя.

При использовании управления в публичной политике важны само протекание (форма) и следствия политических процессов, а для политического управления человеком и обществом — создание и контроль условий для их самоорганизации. Перенаправление и контроль — вот ключевые механизмы управления в публичной политике. Контроль осуществляется через механизм обратной связи.

Обратная связь, которая используется специалистами, но не способствует эффективному управлению в публичной политике и нормализации состояния человеческого капитала:

1. Усиливающая обратная связь — раскрутка эмоционального градуса проблемы — распространение деструктивной эпидемии (СМИ, политические и общественные лидеры, самозаражение участников по типу толпы, ослабление человеческого капитала). Влияние на образ жизни человека.

Отрицательные примеры: паника, эпидемия, слухи, задолженность по кредиту, паранойя. СМИ часто работают в духе усиливающей обратной связи, формируя негативную повестку.

Положительные примеры: командный дух, вклад в банке, вознаграждение, знания, рост населения, патриотизм.

Формирование позитивной повестки зачастую подвергается критике и высмеиванию, снижая тем самым ее значимость, — «ура-патриотизм», например. А сторонники позитивной повестки уходят в спираль молчания. По принципу усиливающей обратной связи субъекты влияния стараются еще больше «бить в эту же точку», что вызывает еще больший критический резонанс.

2. Усиливающее упреждение — профилактика негативных последствий, нежелательного результата — самопроверяющееся пророчество. Превентивные меры — эпидемии еще нет, но о ней предупреждают. В данном направлении работают сейчас большинство субъектов, вовлеченных в противодействие деструктивным социальным эпидемиям. Влияние на жизненную позицию человека. Включение механизмов силы воли позволяет стоять на краю и держаться из последних сил какое-то время.

Примеры: профилактика, прививка. Негативный пример: парадоксальные результаты — мы пытаемся не сделать ошибки и делаем ее, вождение ночью, глядя на свет фар приближающегося автомобиля.

Эффект управления в публичной политике — «не думай о рыжей обезьяне», взаимные ожидания: если что-то идет от власти — это плохо и авторитарно, от экспертного сообщества — протестно и оппозиционно. Создание образа врага: антиамериканская или антиукраинская повестка в СМИ усиливает впечатление, что проблема есть.

Обратная связь, которая не используется, но может стать ключом в решении вопроса эффективного управления публичной политикой:

1. Уравновешивающая обратная связь имеет место, когда информация об изменениях в системе попадает обратно в систему и гасит изменение. Если принять во внимание, что публичная политика имеет своей целью изменение человека, создание нового типа общественных отношений, то уравновешивающая обратная связь обозначает переход в это новое состояние. Для данной обратной связи необходимо понимание новой картины мира, куда нас ведут какие-то силы, а куда мы идем сами. Пути должны не только совпасть, но и подготовить человека к марш-броску в новом направлении. Те, кто не видит картины грядущих изменений, будут продолжать обменивать золото на бусы и биться над стабильным устаревшим состоянием вместо перехода в новое.

Задача — сохранить баланс системы, стабильность. Но какое будущее нас ждет? К какой стабильности готовиться? Где картина изменений?

Примеры: система кондиционирования, температура тела, жажда и голод.

Негативный пример: система образования, не имеющая образа будущего, законодательство, отстающее от реальности жизни, публичная политика предыдущих поколений (ТВ, радио, печатные знаки и личное влияние) вместо функционирования пятого.

2. Уравновешивающее упреждение имеет место, когда предвидение или предсказание изменения приводит систему в предсказанное состояние. Это — самосбывающееся пророчество. Изменение мировоззрения человека, отсечение лишнего, сохранение истинно ценного, создание его субъективной готовности к грядущим изменениям, включение механизмов эффективной самоорганизации в новых условиях.

Понимая механизмы обратной связи в управлении публичной политикой, возможно с большей точностью проследить эффективность управления, соответствие глобальным задачам и обеспечить механизмы противодействия деструктивным влияниям.

3.2. Управление публичной политикой в условиях активизации альтернативной власти: прецеденты и проблемы

Если понимать публичную политическую власть (ППВ) как результат выбора, который делает *большинство* в обществе на основе предложенных управляющей группой альтернатив смысловых политических кодов по итогам постоянно проходящего политического дискурса между элитами, группами общественности в СМИ, в социальных сетях, в результате парламентских и президентских выборов, то альтернативная публичная власть (АПВ) предстает перед нами со своим набором смысловых политических кодов, выбранных в данный момент *меньшинством* в обществе, чьи интересы также представлены отчасти в парламенте, а также в прессе, в сетях — словом, в публичной сфере.

Альтернативная публичная власть плюралистична, рассредочена среди групп политиков, интеллектуалов, экспертов, журналистов, общественности — лидеров НКО и других структур гражданского общества, может быть оформлена или не оформлена как отдельный институт политической оппозиции в виде партии или движения, но всегда содержит иную — альтернативную истеблишменту риторику, альтернативный взгляд на текущую политику — альтернативное общественное мнение. Ее главный инструмент — критика. Ее ресурс — инакомыслие. Ее цель не обязательно приход к власти, но сохранение публичного пространства для свободного высказывания различных точек зрения на проблему, для постоянного дискурса о наилучших путях развития общества, влияние на общественное мнение, возможно, с целью изменения текущего политического курса, стратегии развития страны.

Смысл публичной политической власти не в том, что одни социальные группы силой навязывают свою волю другим, а в том, чтобы умерять столкновение социальных сил, создавая социальный порядок в обществе ради общего блага. Таким образом достигается «консенсуальная реальность». В психологии этот термин обозначает такое описание реальности, в отношении которого достигнуто общее соглашение между людьми (осознанное или неосознанное). Публичная политическая власть устанавливает цивилизационные рамки разрешения конфликтов между социальными группами и, выражая стремление большинства членов этого общества к гражданскому миру, не только гарантирует интересы социально сильных, но и защищает интересы социально слабых. Публичная политическая власть, как правило, избирается обществом прямо либо через его

представителей, но имеет еще «группу поддержки» в виде интеллектуалов и журналистов (табл. 1).

Таблица 1

Субъекты публичной политической власти

Публичная политическая власть		
Президент, главы республик, губернаторы краев и областей, депутаты, избираемые народом или его представителями	Политические назначенцы в органах государственной власти, приходящие в нее вместе с публичными политиками	Доминирующая в обществе (в парламенте) политическая партия или коалиция партий, пользующаяся поддержкой в обществе
Политическая экспертократия и медиакратия, формирующая общественное мнение («фабрики мысли», известные политологи, политические журналисты и т.д.)		

Публичная политическая власть распределяется неравномерно. Больше всего ее у публичных политиков, политических чиновников и партийного большинства. Что же касается доли власти экспертов и журналистов в ней, то она сильна в моменты необходимости построить рациональный проект развития страны или подготовки к нему общественного мнения, а затем она ослабевает, но без экспертов и журналистов публичная политическая власть не обходится. Мишель Крозье назвал власть экспертов переходной. Как только политикам в периоды неопределенности нужно осмыслить экономические и политические явления и на научной основе составить план действия, тут их власть неоспорима, затем власть переходит к тем, кто принимает политические решения.

Если публичная политическая власть опирается на государственный аппарат и большинство проголосовавших за нее избирателей, то альтернативная публичная политическая власть, которую до поры признает меньшинство в обществе, опирается на самостоятельные самоорганизующиеся структуры, независимые от правительства СМИ, соцсети (табл. 2).

В кризисные для политической системы моменты она имеет свойство группироваться, объединяться для протеста независимо от принадлежности к различным политическим группам и социальным движениям, объединенным одним смысловым кодом. Например, во время выступлений общественности на Болотной площади и на площади Сахарова в 2011–2012 гг. «За честные выборы!».

Таблица 2

Субъекты альтернативной публичной политической власти

Альтернативная публичная политическая власть		
<p>Политические и общественные движения и организации, фракции разного толка, исповедующие альтернативную истеблишменту (за что-то иное) или прямо оппозиционную точку зрения (против того, что провозглашают правящие круги, частично присутствующие в представительных органах власти)</p>	<p>Популярные политики, лидеры мнения в различных областях общественной и культурной жизни, исповедующие другую точку зрения на текущую политику</p>	<p>Неправительственные и некоммерческие организации, СМИ и соцсети, выступающие с альтернативных позиций, не поддерживающих истеблишмент</p>
<p>«Фабрики мысли», известные политологи, политические журналисты альтернативисты</p>		

В защиту этой позиции можно привести ряд давних и совсем свежих примеров. В истории России был период двоевластия, когда в течение нескольких месяцев 1917 г. государственная власть находилась в руках царя, а затем Временного правительства, а альтернативная публичная политическая власть принадлежала Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. В конечном счете Советы взяли верх и над монархией, и над Временным правительством.

В 1992–1993 гг. в советской России случился казус, когда публичная политическая власть разделилась: представительная власть оказалась в афронте к исполнительной власти и институту президентуры страны. При этом альтернативная публичная власть также поделилась на два лагеря — в поддержку или в противовес той или иной ветви власти. В 1992 г. был создан Фронт национального спасения (ФНС)¹, куда вошли представители различных политических сил, как правых, так и левых (от республиканской партии Н. Лысенко), кадетов (М. Астафьев), христианских демократов (И. Константинов) до коммунистов (А. Макашов) и национал-патриотов (А. Стерлигов), которые осуждали Б. Ельцина за развал Советского Союза и выступали против либерального курса Е. Гайдара. Кстати, ФНС возник из Народного фронта, идея создания которого появилась в апреле 1988 г. на собрании ленинградских неформальных дискуссионных клубов «Перестройка» и «Альтернатива» при Василеостровском райкоме ВЛКСМ.

И напротив, для поддержки политического курса президента России Б. Ельцина в 1993 г. на основе организаций демократической ориентации, выступавших за политику радикальных реформ, был сформирован праволиберальный блок «Выбор России» под председательством правозащитника С. Ковалева. В его состав входили: Е. Гайдар, Г. Бурбулис, движение «Демократическая Россия», партия «Демократическая инициатива» (П. Бунич) и Крестьянская партия России (Ю. Черниченко). В основу идеологических установок «Выбора России» были заложены принципы либерализма и развития рынка, частной собственности. После расстрела из танков верными Б. Ельцину войсками Белого дома, где заседали депутаты Верховного Совета РСФСР, в октябре 1993 г., победили сторонники радикальных реформ и противники КПСС и Советов. Съезд народных депутатов РСФСР был распущен. ФНС вскоре распался из-за внутренних противоречий. Вновь созданный в мае 2011 г. ФНС уже является альтернативой «диктатуре В. В. Путина» и Всероссийскому народному фронту под его руководством.

Свежий пример. 15 июня 2015 г. председатель социально-либеральной по своей сути партии «Яблоко» Сергей Митрохин заявил в оппозиционной политике Кремля «Новой газете», что Григорий Явлинский будет выдвигаться кандидатом в президенты в 2018 г., и подчеркнул, что он «будет бороться за электорат политической альтернативы»². При этом руководитель партии сослался на Меморандум политической альтернативы, который состоит из семи пунктов. Первый из них гласит: «Европейский вектор развития, основанный на ценностях демократии, прав человека, правового государства и неприкосновенности частной собственности, не имеет альтернативы для России. Курс Владимира Путина на международную изоляцию России и конфликт с западным миром противоречит национальным интересам нашей страны»³. Кандидат от альтернативистов предлагает сделать ставку на демополизацию экономики и европейский выбор России, причем в последний прямо включен вопрос о выходе из украинского кризиса и вопрос о Крыме.

Вопрос: как управлять страной в условиях активизации альтернативной власти, не разделяющей основной курс правительства и президента? Как понять, где действительно свободное волеизъявление альтернативистов, а где искусственно сформированное «майдаанными» технологиями действие? И какую стратегию управления публичной политикой выбрать в обоих этих случаях?

Ответить на эти вопросы сложно, но попробовать можно, и начать надо с теоретического обоснования природы альтернативной публичной власти.

Природу альтернативизма, альтернативных мнений, альтернативных движений и, как следствие, альтернативной власти, возникающей в результате складываемого параллелограмма личностных и групповых интерпретаций действительности, помогает лучше прояснить философия конструктивного альтернативизма. Она была сформулирована Джорджем Келли в его книге «Психология личностных конструктов» (*The Psychology of Personal Constructs*) в 1955 г. Философское положение Келли о том, что на объективную реальность можно посмотреть с разных точек зрения, подразумевает, что люди способны к пересмотру или изменению своей интерпретации событий, создавая, таким образом, индивидуальные модели реальности⁴. В конструктивном альтернативизме в принципе не рассматриваются абстрактно правильные или неправильные интерпретации сигналов внешней среды. Все гипотезы, позволяющие адекватно взаимодействовать со средой, имеют право на существование. *Приемлемость гипотезы определяется не степенью приближения модели к «оригиналу», а ее эвристической ценностью.* Отсюда вытекает и другое положение: «Все наше современное толкование мира нуждается в пересмотре или замене»⁵. Идея Келли о том, что ученые, как и любые люди, активно конструируют интерпретацию мира, резко контрастирует с конвенциональной идеей, что ученые каким-либо образом «открывают» или «раскрывают» кусочки абсолютной истины, которые ожидают их, как если бы мир был «заброшенным памятником». Подход, согласно которому познать абсолютную истину Вселенной можно, механически собрав, как в калейдоскопе, отдельные фрагменты, Келли описал как «аккумулятивный фрагментаризм» и рассматривал его в качестве предпосылки, антагонистической его собственному подходу⁶. Несмотря на то что когнитивная теория личности была рассчитана на применение в психотерапии, ее выводы могут использоваться и при анализе политической деятельности, в нашем случае — явления альтернативной власти.

Альтернативизм как протест против развитой индустриальной цивилизации — царства комфортабельной, умеренной демократической несвободы — наиболее ярко проявил себя во время студенческих выступлений в Европе в 1968 г. под лозунгом «Запрещаем запрещать!». В 60–70-е годы западные теоретики молодежного движения, такие, как Ч. Рейч, Т. Роззак, О. Н. Браун, П. Гудмен, Г. Маркузе и др., утверждали, что к новой, «нерепрессивной цивилизации» способна привести не политическая, не социальная, а духовная революция, революция сознания, революция переоценки ценностей — культурная революция.

Они призывали молодежь, нередко трагически порвавшую с семьей, вузом, привычным образом жизни, не сидеть сложа руки, а создавать вместе с близкими им по духу людьми новую культуру — контркультуру, альтернативную современной, основанную на иных, гуманистических началах, создавать коммуны, устанавливать новый стиль жизни, новые отношения между людьми: вместо вражды и агрессивности — взаимопомощь, взаимовыручку, взаимоподдержку, вырабатывая новые нормы отношений, новые ценности, формируя таким образом гражданское общество.

В Советском Союзе в 1960-е годы тоже был всплеск альтернативных соображений интеллектуалов относительно духовной жизни общества. Именно в это время в 1965 г. выходит культовый фильм кинорежиссера Марлена Хуциева «Мне двадцать лет» (фильм снимался по сценарию Геннадия Шпаликова с первоначальным названием «Застава Ильича»), направленный против серой повседневности жизни, где молодежь размышляет о смысле жизни и противопоставляет себя старшему поколению. Он стал символом «эпохи оттепели». Подтекст этого фильма наиболее очевиден с течением времени. Советская интеллигенция 60-х годов, уже испытывающая разочарование в коммунистической идеологии, хорошо понимала западных критиков общества потребления и вслед за Э. Фроммом провозглашала первенство «быть» по отношению к «иметь».

Однако контрреволюция, или антикоммунистическая революция, 90-х годов XX в. уже через 30 лет привела к власти либеральных догматиков, которые полностью капитулировали перед ценностями потребления и «моралью личного успеха». При этом всех выразителей постматериальных ценностей — прежде всего городскую интеллигенцию, профессионально связанную с наукоемким производством и институтами информационного общества, — объявили приверженцами общинного традиционализма и тоталитарного коллективизма. Об этом интересно и глубоко размышлял незадолго до смерти в конце 1990-х — начале 2000-х годов профессор Московского государственного университета, известный философ А. С. Панарин. Он развивал альтернативную идею духовного противопоставления деградировавшей власти в своей книге «Искушение глобализмом». Анализируя состояние умов и расклад сил в России после распада СССР и разрушения коммунистической системы, он писал, что «с началом либеральных реформ начался реванш потребительских ценностей над непотребительскими. Как характерна при этом та поспешность, с которой новые идеологи объявили потребительскую мораль единст-

венной современной, а всех ее оппонентов зачислили в разряд агрессивного традиционализма. Конечным итогом новейшей культурной революции, скорее всего, станет еще не виданный обвал. И на фоне этого гигантского обвала ценности индивидуалистической морали успеха покажутся столь утопичными и иллюзорными, что большинству их нынешних адептов останется только изумляться собственной доверчивости. Новую революцию сознания, связанную с возрождением постматериальных ценностей, возглавят не “изначально проницательные” зачинщики альтернативных движений шестидесятиничества и их прямые продолжатели, а разочарованные и обманутые адепты сегодняшнего либерального мифа. Они не простят нынешним “учителям раскованности” ни своих иллюзий, ни тем более того, чем за них пришлось впоследствии уплатить. Таким образом, революция постматериальных ценностей обещает быть очень радикальной и непримиримой — поскольку питаться она будет энергетикой обиды и отчаяния»⁷. Таков прогноз одного из ярких мыслителей нашего времени. На его взгляд, главной мишенью новых альтернативистов станет нынешняя идеология либерализма с ее скандальными призывами «не стесняться». «Классические ценности демократического модерна, по-прежнему воодушевляющие умы и сердца, предстоит отбить у либералов и насытить новым содержанием». Но это в будущем.

Если же вернуться к вопросу об управлении публичной политикой в условиях активизации нынешней альтернативной власти, то вначале нужно понять, кто она, чтобы потом ответить на вопрос, как публичной политической власти с ней взаимодействовать. Здесь может быть три стратегии поведения в управлении:

- не сотрудничать с альтернативной властью, арестовывать за беспорядки, дезавуировать наиболее ярких лидеров;
- не сотрудничать, давить на общественное мнение с помощью «отзеркаливания» — организации параллельного альтернативного процесса за, а не против политики публичной политической власти;
- сотрудничать с альтернативистами, добиваясь компромиссных решений.

Проблема, однако, состоит в том, что в постиндустриальном обществе власть носит рассредоточенный, фрагментарный характер. Противостояние классов уступило место «демократическому плюрализму» различных общественных сил. Вопрос: с кем и как взаимодействовать?

Вначале — об альтернативном движении и оппозиции, которые часто смешиваются друг с другом. Сразу после публичной «переуступки власти» Д. А. Медведева В. В. Путину на съезде «Единой России» 24 сентября 2011 г. начался массовый оппозиционный митинг в социальных сетях в Интернете. Выступить против «партии жуликов и воров» (по определению политического блогера Алексея Навального) призывали «Живой журнал», *Facebook* и *Twitter*. Кроме призывов сопротивляться, началась регистрация «протестантов», возник конкурс креативных идей для протестов в рамках закона, появились живые картинки с митингов. Накануне выборов в Госдуму начались митинги «За честные выборы!». После выборов в Госдуму — под лозунгом «У нас украли наши голоса!».

Динамика протестной активности и действия публичной власти выглядели так.

Первая волна протестов (декабрь 2011 г.): выступления альтернативистов сразу после выборов в Государственную думу РФ с требованием пересчета голосов и проведения перевыборов в парламент. Настроение протестантов романтическое. Настроение власти — растерянное бездействие.

Вторая волна протестов (февраль 2012 г.): подготовка к выборам президента РФ, когда властью стала использоваться тактика «отзеркаливания» протестов. Инициатива проведения митингов перешла к силам, поддерживающим кандидатуру В. В. Путина и итоги выборов в нижнюю палату парламента. Цель — помешать Путину стать президентом. Настроение оппозиции — разочарованно-озлобленное. Настроение провластных сил — мобилизационное. Цель — легитимация итогов выборов.

Третья волна протестов (март 2012 г.): выступления провластных и оппозиционных сил сразу после выборов президента РФ, где победил Путин. Тактика «отзеркаливания» провластными силами действий оппозиции продолжается и имеет поддержку в массах. Наблюдается попытка оппозиции перехватить инициативу. Ее цель — смена власти. Настроение — длительная борьба. Настроение у власти — наступательное. Цель — стабилизация ситуации, попытка объединить народ.

Четвертая волна протестов (май—июнь 2012 г.): использование оппозицией креативных форм протеста, провокации с целью обострить ситуацию (использование судебного процесса над участником панк-молебна в храме Христа Спасителя с целью привлечь внимание к недовольным властью в связи со спадом интереса людей к итогам выборов). Цель оппозиции — продолжить борьбу за смену

власти. Лозунги — антипутинские. Настроение — приподнято боевое. Цель власти — консолидация общества под лозунгом «Путин — президент всех россиян». Настроение — сосредоточенно-рабочее: «Выборы прошли — забудьте».

Нынешняя ситуация отличается от той, которая была два года назад. Еще два года назад среди ярких критиков власти наиболее известной была партия РПР-ПАРНАС, которая собиралась сконцентрировать основные либеральные голоса россиян. Однако последние события, среди которых — убийство сопредседателя РПР-ПАРНАС Бориса Немцова, уход в 2014 г. из партии одного из ее лидеров и основателей, наиболее трезвомыслящего Владимира Рыжкова, дискредитирующие выступления еще одного сопредседателя партии и экс-премьера страны Михаила Касьянова в конгрессе США, поставили большой крест на этом проекте. Публичной власти практически не с кем вести диалог. Российское общество не доверяет Михаилу Касьянову. Ни в одном из опросов россиян за эти годы он не смог достичь популярности даже 5%.

Самым успешным политиком с точки зрения альтернативных проектов в либеральной среде все последние годы остается дважды осужденный глава Фонда борьбы с коррупцией Алексей Навальный, занявший осенью 2013 г. второе место на выборах столичного градоначальника, с показателем 27,24%. Еще одним внесистемным тяжеловесом остается Геннадий Гудков, в 2011 г. активно поддержавший протестные митинги и, как отмечают многие эксперты, принесший благодаря этому партии эсеров неожиданно высокий процент голосов на парламентских выборах. Сейчас Гудков-старший прекратил участие в проекте эсеров, после скандала со своим бизнесом покинул Госдуму и вошел в политический проект «Альянс зеленых и социал-демократов».

Но оба они морально скомпрометированы обвинениями в незаконном ведении бизнеса. Такова нынешняя тактика современной публичной политической власти в отношении альтернативистов и оппозиции. Пока она позволяет стабилизировать политическую ситуацию в стране.

Примечания

¹ Сопредседателями ФНС были утверждены: С. Н. Бабурин, Н. А. Павлов (оба — Российский общенародный союз), Г. А. Зюганов (Координационный совет народно-патриотических сил), И. В. Константинов (РХДД), М. Г. Астафьев (КДП-ПНС), В. А. Иванов (Партия возрождения), В. Б. Исаков, Г. В. Саенко (оба — Российское единство) и А. М. Макашов (РКРП). В утвержденный Политсовет ФНС на организа-

3.3. Процесс разработки стратегии развития крупного города...

ционный период вошли, кроме сопредседателей, лидер движения «Союз» В. И. Алкснис, председатель НРПР Н. Н. Лысенко, публицист Э. Ф. Володин, редактор «Дня» А. А. Проханов, депутаты А. М. Тулеев, С. З. Умалатова, С. П. Горячева, председатель Аграрного союза М. И. Лапшин, прокурор В. И. Илюхин, репортер А. Г. Невзоров, писатели В. Г. Распутин, В. И. Белов и С. Ю. Куняев, академик И. Р. Шафаревич и другие деятели (всего 55 человек). Соглашение о поддержке было подписано также представителем РХДД В. В. Аксючицем, лидером ленинской платформы РКРП Р. И. Косолаповым и председателем Русского национального собора А. Н. Стерлиговым, однако эти организации формально отказались вступить в ФНС. Позднее председателем исполкома организации был избран сопредседатель-координатор оргкомитета Илья Константинов, его заместителями стали М. В. Шмаков (РПНВ) и В. В. Акимов (руководитель группы экспертов Федерации независимых профсоюзов России). Это был первый в истории России и непродолжительный союз «кра-сных» и «белых».

² Новая газета. 2015. 15.06.2015.

³ Меморандум о политических позициях партии «Яблоко». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://yablor.ru/blogs/memorandum-partii-yabloko/4428582>.

⁴ Келли Дж. Теория личности: психология личных конструктов. СПб.: Речь, 2000.

⁵ Баксанский О. Е., Кучер Е. Н. Когнитивные науки: от познания к действию. М.: КомКнига, 2005.

⁶ Kenny Vincent. An Introduction to the Personal Construct Psychology of George A. Kelly // Irish Journal of Psychotherapy. Vol. 3. No. 1. March 1984.

⁷ Панарин А. С. Искушение глобализмом. М.: Алгоритм-книга, Эксмо, 2003.

3.3. Процесс разработки стратегии развития крупного города как инструмент публичной политики

В современном мире крупные города во все большей степени становятся центрами преимущественного развития: соответственно, возрастают их роль и значение в процессе определения и реализации политики, выделения основных стратегических направлений развития систем более высокого порядка: регионов, государств, макрорегионов, включающих в ряде случаев территорию различных национальных государств¹. Мировая сеть городов способна выступать и как самостоятельный политический актор, в том числе в связи с концентрацией в городах и крупных городских агломерациях больших массивов населения, гетерогенного по составу, включающего различные группы интересов. Она способствует распространению лучшей практики управления и другого позитивного для развития опыта, накопленного в различных точках земного шара.

В данном материале проводится анализ трех фундаментальных категорий политической науки — *policy*, *politics* и *polity* — в проекции на процесс разработки и реализации стратегий развития крупных городов,

а также рассматриваются два варианта стратегии городского развития как инструмента публичной политики: деятельности неприбыльной организации «Региональная ассоциация планирования метрополитенского региона Нью-Йорк, Нью-Джерси, Коннектикут» (*The Regional Plan Association*), история которой насчитывает более 90 лет, и опыта разработки стратегий развития Санкт-Петербурга в первой половине 90-х годов прошлого столетия и в 2010–2013 гг.

При рассмотрении публичной политики с использованием таких категорий, как *policy*, *politics* и *polity*, необходимо определиться с пониманием места и роли каждой из них в ходе анализа, а также конкретизировать возможность обращения к этим категориям в связи с процессом разработки и реализации стратегий городского развития. Существует множество определений всех используемых терминов, однако ни одно из них не является каноническим.

Нам представляется достаточно четким и конкретным разграничение, использованное немецким политологом А. Тумфартом в курсе лекций «Политическая теория»²: *policy* — комплекс стратегических целей и направлений деятельности (налоговая политика, политика стимулирования аграрного сектора, реформа образования и т.п.); *politics* — множество процессов политического характера, в ходе которых во взаимодействие вступают различные акторы (высшие должностные лица, лоббистские группы, гражданские инициативы, министры соответствующих отраслей или функциональных направлений, судебный орган и т.п.); *polity* — политические институты и структуры, внутри которых формируются правила, определяются роли и нормы протекающих процессов (инициативные группы жителей, фракции партий, комитеты органов законодательной и исполнительной власти, городской совет и т.п.).

При проекции представленных выше категорий на процесс разработки стратегий городского развития с целью повышения конкурентоспособности города и обеспечения оптимального качества жизни его жителей можно сконструировать интегрированное понятие с использованием всех трех категорий. Стратегия в данном контексте определяется как инструмент городской политики, понимаемой как комплекс стратегических целей и направлений деятельности, формулируемых в процессе взаимодействия множественных политических акторов в соответствии с правилами и нормами, определяемыми органами государственной власти и городского самоуправления.

В последние десятилетия многие города мира разрабатывали стратегические планы развития, причем процесс разработки протекал в ка-

ждом конкретном случае в ином режиме. На него оказывали решающее влияние следующие факторы:

- политическая система, в рамках которой функционирует город;
- степень автономии городской системы в многоуровневых системах управления современных государств;
- соотношение централизации и децентрализации в системе управления самого города;
- уровень готовности жителей города включиться в процесс формирования и оценки разработанного стратегического плана.

Планированию городского развития и реализации разработанных планировочных документов нами была посвящена глава монографии «Управляемый город»³, в которой подчеркивалась уникальность этого вида планирования, связанная с его всеохватывающим и многоцелевым характером. Комплексность городского планирования нарастала с увеличением масштаба городов и превращением их в гигантские урбанизированные регионы — крупные агломерации. В ходе данного процесса часто происходило и до сих пор происходит пересечение территориально-административных границ разного уровня, что требует активного участия в разработке стратегий местных сообществ и органов местного самоуправления. При трансформации крупных урбанизированных регионов в рамках реализации стратегических планов во многих случаях в процесс включаются также органы региональной власти, как в регионализированных, так и в федеративных государствах⁴.

Всемирно признанным пионером в разработке стратегии развития крупного урбанизированного региона с населением, достигающим в настоящее время 22 млн человек, и включающего 31 графство (округ) трех штатов США, является метрополитенский регион трехштатного Нью-Йорка, ядро которого образует Нью-Йорк Сити, муниципалитет с более чем 8 млн жителей. Уникальность опыту стратегического планирования в данном регионе придает ряд обстоятельств: *во-первых*, начало этого процесса относится к 1922 г., когда еще нигде в мире не ставилась задача создать комплексный планировочный документ для территории такого масштаба, который определил бы процесс развития на долгие десятилетия (последние мероприятия в рамках разработанной стратегии были завершены уже в 60-е годы); *во-вторых*, инициаторами и главными исполнителями, т.е. игравшими решающую роль акторами, стали не мэры городов и губернаторы штатов, т.е. представители государственной и местной власти, а наиболее влиятельные пред-

ставители нью-йоркского бизнеса и профессиональных сообществ, поставившие перед собой амбициозную цель — исследовать, проанализировать и спланировать развитие крупнейшего в США метрополитенского региона⁵, одного из самых динамично развивающихся урбанизированных регионов мира.

Изданный в 1929 г. Первый региональный план развития стал образцом для многих городов мира. Его идеи носили тогда практически революционный характер. Одновременно с публикацией плана подготовившая его инициативная группа была институционализирована как Региональная ассоциация планирования (РАП) — неприбыльная независимая организация — с целью сопровождения процесса реализации разработанной стратегии. Уже в течение девяноста лет РАП является одним из самых влиятельных участников процесса развития всего метрополитенского региона. Ассоциация сопровождала реализацию разработанных ею идей, основываясь не на власти политической и административной, а на единстве масштабных и глубоких исследований и конструктивных идей. В рамках этого процесса были также разработаны модель гражданского участия и стратегия действий, которые вдохновляли планировщиков ведущих городов всех стран мира. Деятельность РАП сосредоточена на разработке политики и долгосрочных планов развития региона, состоящего из 31 графства (округа), включенного в совместную деятельность в рамках основных экономических, экологических и транспортных систем.

Преодолев влияние электоральных циклов, партийных интересов, границы штатов и предубеждение людей, РАП добилась выдающихся результатов в реализации своих рекомендаций, в том числе на основе партнерских отношений с гражданскими группами, органами государственной власти, бизнесом и организациями муниципалитетов.

Роль Первого регионального плана оказалась неопределимой на многих этапах развития территории в течение первой половины XX в.: в инфраструктуру региона были вложены миллиарды долларов на выполнение различных проектов; к плану обращался в годы Великой депрессии Ф. Д. Рузвельт, чтобы вернуть на рабочие места тысячи безработных; идеи стратегии использовали менеджеры во главе с Р. Мозесом, решая задачу превращения Нью-Йорка в современный, оживленный и быстро развивающийся город. Многие идеи Первого регионального плана были реализованы в 30-е и 40-е годы.

Одной из особенностей плана был новый подход к развитию крупных урбанизированных регионов, основанный на идее, что урбанисти-

ческое развитие не останавливается на политических границах штатов и муниципалитетов. Развитие и процветание крупных городов возможно только при условии, что их стратегические планы будут ориентированы на будущее. Именно такой подход является наиболее типичной чертой стратегических разработок. В Первом региональном плане была заложена идея создания необходимого количества мостов, тоннелей, магистралей для обеспечения доступности пригородных муниципалитетов и комфортной жизни вне перенаселенного ядра метрополии, а также идея сохранения большого количества зеленых зон и разнообразных ландшафтов внутри метрополитенского региона.

Органам местного самоуправления Региональная ассоциация планирования помогла в создании муниципальных планировочных комиссий, количество которых достигло 204 уже к 1939 г. В настоящее время они активно консультируют избранных членов представительных органов и администраторов при принятии решений по вопросам землепользования и финансирования муниципального развития.

Хотя Первый региональный план и был выполнен большей частью, не удалось решить радикально транспортные проблемы, которые еще больше обострились вследствие увеличения количества личных автомобилей и массового строительства вне территории наиболее важных центров региона, что привело к невиданному «расползанию» городов — массовой субурбанизации. РАП издала в 60-е годы целый ряд докладов, которые сформировали Второй региональный план. Главным его содержанием стали предложения по обузданию неконтролируемой субурбанизации и инвестированию в инфраструктуру центральных кварталов основных городов агломерации. Использование земель в период с 1930 по 1960 г. возросло многократно (к концу периода каждый житель занимал в четыре раза больший по размеру участок, чем в его начале). Незастроенные участки стали дефицитным и быстро исчезающим продуктом. Между 1950 и 1965 гг. Манхэттен покинул каждый пятый житель, а население пригородов выросло на 65%. При этом количество рабочих мест увеличилось только на 20%. Протяженность шоссежных дорог утроилась, а сеть общественного транспорта стала уменьшаться: количество поездок в метро сократилась вдвое, что привело к выпадению части услуг. В свою очередь, это еще больше уменьшило количество пассажиров⁶.

Несмотря на бытовавшее в то время мнение о позитивном характере развития, опирающегося на субурбанизацию и использование личного автомобиля, РАП выявила его негативные последствия, включая разрушение природной среды и упадок основных городов

региона, и призвала превратить Манхэттен в коммерческую, финансовую и культурную столицу национального масштаба, а также создать компактные субрегиональные центры занятости в таких городах, как Стэнфорд, Нью-Брансуик, Уайт-Плейнс. Именно Второй план предлагал сформировать соседские общины со смешанным населением по уровню доходов и видам деятельности, с различными типами домов, а также расположенными на небольшом расстоянии от жилья рабочими местами и магазинами.

Планировщикам было абсолютно ясно, что без мощного метрополитена, сети пригородной железной дороги, а также интенсивного автобусного сообщения доступность офисных центров, рассредоточенных в разных частях региона, будет низкой. РАП активно и успешно лоббировала финансирование развития метрополитена федеральным уровнем, не менее масштабное, чем финансирование развития железных дорог⁷.

В течение нескольких десятилетий, вплоть до 2009–2012 гг., были реализованы предложения РАП по созданию ряда пешеходных зон, начиная с Бродвея. В 90-е годы началось также возрождение нью-йоркского метро на основе федерального финансирования, за которое ратовали члены ассоциации еще в 60-е годы. Именно тогда (в 1964 г.) федеральным законом (*Urban Mass Transportation Act*) был закреплён предложенный РАП принцип финансирования капитальных расходов на совершенствование общественного транспорта из федерального бюджета. При активном участии ассоциации было создано также Метрополитенское управление транспорта (*Metropolitan Transportation Authority*), объединившее под одной крышей метрополитен, пригородный железнодорожный транспорт, городские автобусы, а также значительную часть мостов и тоннелей.

Во Втором плане, кроме того, были актуализированы задачи по сохранению природных ландшафтов в различных частях региона в связи с тем, что их количество становилось все более ограниченным. В этой сфере удалось добиться значительных результатов, в том числе за счет достаточно масштабного федерального финансирования, на котором настаивала РАП.

Беспрецедентным стало в рамках разработки Второго плана и предшествовавших ему исследований гражданское участие. Первоначально оно заключалось только в распространении информации и консультациях с соответствующими группами интересов по конкретным направлениям. В дальнейшем проводились многочисленные встречи, обсуждения и мастерские по важнейшим вопросам (сохранение лан-

дшафтов, расслоение населения по имущественному и этническому принципу, транспорт и т.п.), в которых участвовали тысячи жителей региона. В 60-е годы для вовлечения в процесс широко использовалось телевидение: документальный фильм «Цели региона» посмотрели более 2 млн человек.

Не менее важным для развития региона был процесс разработки и принятия Третьего плана — «Регион в опасности» (*A Region at Risk*)⁸. Его главной идеей стало воссоздание единства экономики, экологии и справедливости как основы процветания региона, высокого качества жизни на всей его территории. К наиболее острым проблемам региона были отнесены экономическая стагнация, устоявшееся неравенство между богатыми и бедными, различными расовыми и этническими группами. В Нью-Йорк Сити и других городах наблюдался рост преступности. Углублялась экологическая деградация: еще больше усилились тенденции субурбанизации. Тем не менее авторы Третьего плана признавали новые возможности, открывавшиеся перед регионом в рамках глобализации, позволявшей Нью-Йорку конкурировать и одновременно сотрудничать с Лондоном, Токио и другими глобальными городами. Одним из главных принципов, заложенных в план, была идея о том, что большие урбанизированные территории должны быть организованы вокруг сети региональных центров, связанных между собой современной железной дорогой. При этом авторы вновь призывали к сохранению природных ландшафтов и ревитализации заброшенных территорий, в том числе морских ландшафтов в припортовых зонах Нью-Йорка, Нью-Джерси и Лонг-Айленда.

В плане были также выделены 11 городов регионального значения, центральные части которых были способны, по расчетам разработчиков, привлечь 1 млн рабочих мест. Для этого должны использоваться бывшие промзоны, полигоны для отходов, необорудованные приморские территории. Вновь были внесены и реализованы многочисленные предложения по совершенствованию системы городского общественного транспорта: в реализацию проектов было вложено за 15 лет 75 млрд долл.

В рамках реализации Третьего плана РАП играла ведущую роль во многих процессах, например в выборе варианта восстановления нижнего Манхэттена после событий 11 сентября 2001 г. Для учета мнения тысяч ньюйоркцев в первые недели после террористической атаки ассоциацией была создана коалиция из 75 бизнес-организаций, муниципальных и экологических групп. Она провела под руководством РАП в июле 2002 г. форум с участием пяти тысяч человек. Такая интенсив-

ная обратная связь позволила существенно изменить планы восстановительных работ.

В 2013 г. Региональная ассоциация планирования приступила к подготовке Четвертого плана развития. Одна из основных проблем, выделенных как ключевой элемент, — необходимость повышения уровня экономического развития и равномерности распределения производимого продукта. Это направление требует снижения уровня бедности, улучшения транспортных связей со многими муниципалитетами, повышения качества школ в общинах с низким уровнем дохода. Регион должен оставаться местом, куда люди приезжают, чтобы создать лучшую жизнь для себя и своих семей.

Кроме того, план призван сформулировать стратегии, направленные на повышение безопасности жизни, снижение преступности и экологических рисков, обеспечение безопасности на дорогах и в общественных местах. С этим направлением также тесно связана необходимость развития инфраструктуры: замена устаревших сетей и коммуникаций, защита от наводнений аэропортов, вокзалов и других сооружений, так как риски возрастают в связи с потеплением и повышением уровня океана.

Проблемой региона по-прежнему остается фрагментация органов, принимающих политические решения, что требует выработки в Четвертом плане рекомендаций по совершенствованию системы управления на региональном уровне для обеспечения принятия рациональных управленческих решений и создания более эффективной и способной быстро реагировать на новые вызовы системы управления⁹.

Санкт-Петербург стал одним из первых городов России, где в 2014 г. была принята Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 г.¹⁰, анализирующая основные проблемы развития города и формулирующая сценарии и стратегические направления его эволюции в ближайшие 15 лет. Процесс разработки документа проходил в режиме достаточно широкого публичного обсуждения, однако полученный результат вызывает много вопросов.

В отличие от описанного выше процесса работы Региональной ассоциации планирования трехштатного Нью-Йорка, на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга в качестве разработчика Стратегии-2030 указан Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга и подчеркивается, что разработка осуществлялась совместно с другими исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга. Таким образом,

главным политическим актором, ответственным за разработку и реализацию стратегии, является орган государственной власти субъекта Российской Федерации¹¹.

Весь процесс создания стратегии как инструмента управления и ее реализация сверху вниз соответствует принятой в российской управленческой практике иерархической структуре. Все остальные участники разработки и обсуждения стратегии автоматически превращаются в акторов второго уровня, которые не участвуют непосредственно в принятии политических решений. Этому соответствуют и используемые в описании подготовки документа формулировки: «формирование информационной базы Стратегии и ее общественное обсуждение проходили при участии органов государственной власти Санкт-Петербурга, федеральных министерств и ведомств, государственных корпораций, работающих в Санкт-Петербурге, крупнейших хозяйствующих субъектов Санкт-Петербурга, научных и образовательных учреждений, отраслевых объединений (ассоциаций) предприятий и общественных организаций Санкт-Петербурга»¹².

Как можно видеть, в данном перечислении вообще отсутствуют граждане, хотя далее и упоминается о существовании сайта Стратегии, на который поступали также и предложения рядовых петербуржцев, чье мнение учитывалось при разработке документа. В целом путь, который был использован, имеет направление, прямо противоположное тому, которое определяет разработку стратегических планов в варианте Нью-Йорка.

Необходимо отметить, что в 90-е годы уже делалась попытка принять Стратегический план Санкт-Петербурга, который и был официально опубликован в 1997 г. Разработка плана осуществлялась общественной организацией «Генеральный совет Стратегического плана Санкт-Петербурга», которая была создана по постановлению первой общегородской конференции 12 декабря 1996 г., принявшей решение о разработке стратегического плана на основе новых принципов широкого участия всех заинтересованных лиц¹³.

В плане подчеркивалась необходимость максимально широкого общественного участия как в процессе его разработки, так и в ходе дальнейшей реализации его основных направлений. Кроме того, разработчики указывали на то, что Стратегический план не является «чисто административным документом... Это скорее договор общественного согласия».

Сравнительный анализ двух документов — Стратегического плана Санкт-Петербурга и Стратегии экономического и социального

развития Санкт-Петербурга до 2030 г. демонстрирует преемственность стратегических целей и основных направлений развития города. В качестве основных ориентиров стратегии городского развития в 90-е годы были определены следующие: «Европейские ворота России — транспортный узел, российская верфь», «Культурная столица — город духовности, образования, творчества; возрожденный исторический центр города», «Безопасный город — удобная, чистая городская среда; власти — на службе горожан», «Открытая экономика — центр деловой активности, центр инновационных и передовых технологий». Практически все эти стратегические цели нашли свое отражение и в Стратегии-2030.

Однако в первом плане¹⁴ гораздо больший акцент делался на развитии в городе сферы услуг, в то время как в Стратегии-2030 подчеркивается необходимость развития промышленности, правда, в основном инновационных направлений, таких, как электроника, приборостроение, фармацевтика и т.п. Сущность данного подхода сформулировал губернатор Санкт-Петербурга Г. С. Полтавченко, выступая в Законодательном собрании Санкт-Петербурга с отчетом по итогам 2014 г.: «От самого рождения Петербург был городом мастеровым... работающие заводы всегда оставались параметром стабильности жизни, уверенности в завтрашнем дне... [сегодня это] дополняется пониманием того, что у промышленного развития нет альтернативы. У Петербурга нет другого пути...»¹⁵

В рамках рассмотрения публичной политики в понимании *policy* можно констатировать, что ее основные направления в крупных урбанизированных регионах, таких, как трехштатный Нью-Йорк и Санкт-Петербург, являются в большой степени идентичными, несмотря на различия в формулировках (табл. 3).

При достаточно большом совпадении направлений политики протекание всех процессов (*politics*) и состав акторов, участвующих в них, а также структуры, в рамках которых эти процессы протекают (*polity*), радикально различаются. Мы уже упоминали о том, что Региональная ассоциация планирования представляет собой неприбыльную независимую организацию, власть которой основана не на формальных полномочиях и компетенциях, а на компетенциях профессионализма, креативности, заинтересованности в судьбе огромного региона, а ресурсная база реализации разработанных стратегических планов обеспечивается многоканальным финансированием: частно-общественное партнерство формируется в первую очередь бизнесом, который и «втягивает» в детальную разработку стратегии развития региона муници-

Основные направления публичной политики крупных урбанизированных регионов

Стратегический планировочный документ (по Нью-Йорку)	Экономика	Безопасность	Устойчивое развитие	Управление и финансовая стабильность
Четвертый региональный план развития трехштатного Нью-Йорка (в процессе разработки)	Равный доступ всех жителей к экономическим возможностям: снижение доли затрат на оплату жилья и доли населения, живущего ниже черты бедности; повышение транспортной обеспеченности во всем регионе; улучшение качества школ в муниципалитетах с низким уровнем доходов. Цель: сохранение характера региона как места, куда люди приезают для создания высокого качества жизни для себя и своих семей	Снижение рисков благополучию граждан: преступность; происшествия на дорогах, в том числе с велосипедистами и пешеходами; неблагоустроенные и небезопасные паркинги; слишком высокие затраты на жилье; отсутствие качественных продуктов питания и воды; возможность подтопления во время наводнений. Цель: создание муниципалитетов с высоким качеством жизни — безопасных, комфортных, со здоровой средой	Приобрело особую актуальность в связи с большими потерями во время урагана «Сэнди», а также последствиями террористических атак 2001 г. Серьезные риски возникают из-за невозможности своевременного обновления инфраструктуры, а также помех, создаваемых в процессе повышения устойчивости развития муниципалитетов, графств (округов) и штатов. Цель: создание единого видения для всего региона в целом	На территории региона существуют более 3 тысяч органов власти общей компетенции и специализированных округов (например, школьных). Эффективность управления снижается фрагментацией управляющей системы. Большие задолженности, конкуренция за сферы влияния, неэффективные управленческие структуры, ориентация только на краткосрочные тактические цели не позволяют совершенствовать инфраструктуру и повысить качество жизни. Цель: реформы, способные повысить эффективность принятия управленческих решений на региональном уровне

Стратегический планировоч- ный документ (по Нью-Йорку)	Экономика	Безопасность	Устойчивое развитие	Управление и финансовая стабильность
Стратегия-2030 (принята в 2014 г.)	Демографическое развитие, развитие здравоохранения, об- разования, культуры, туризма, физкультуры и спорта, системы со- циальной поддержки населения, обеспече- ние граждан доступ- ным жильем	Улучшение благо- устройства и обеспе- чение экологического благополучия. Раз- витие транспортной системы, энергетиче- ской и инженерной инфраструктуры, пространственное развитие города, совершенствование взаимодействия горо- да с Ленинградской областью	Развитие экономики на основе форми- рования экономики знаний, внедрение инноваций (техноло- гических, научных), повышение качества кадров всех специ- альностей и уровней. Развитие торговли, малого бизнеса, стро- ительного комплекса, рынка недвижимости, деятельности по осво- ению Арктики, креа- тивных индустрий	Повышение качества госу- дарственного управления, обеспечение личной и общест- венной безопасности граждан, повышение уровня интеграции молодежи в общество, улуч- шение условий для обеспече- ния общественного согласия, развития межнациональных и межконфессиональных от- ношений, отношений с общест- венными организациями

пальные и государственные органы (включая федеральные), общественные организации, отдельных граждан.

Для того чтобы такой алгоритм действий был доступен нашей Северной столице, необходимы прежде всего радикальные изменения общественного сознания: жители города должны осознать себя его подлинными хозяевами и включиться в процесс не просто обсуждения, а реального влияния на его дальнейшую судьбу.

Примечания

¹ *Рогачев В.* Голубой банан. Трансевропейский мегалополис / В. Рогачев. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://geo.1september.ru/articles/2007/06/18>.

² *Thumfart A.* Politische Theorie. Universität Erfurt / A. Thumfart. URL: <https://www.uni-erfurt.de/politischetheoriethumfart/>.

³ *Вульфович Р. М.* Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее: монография / Р. М. Вульфович, Я. Г. Гимельштейн. СПб.: СЗАГС, 2009. С. 255.

⁴ *Вульфович Р. М.* Муниципалитет-трансформер: принципы и механизмы функционирования: монография / Р. М. Вульфович, В. Н. Лобко. СПб.: СЗИ РАНХиГС, 2012. С. 165.

⁵ Regional Plan Association. Shaping the Region. URL: <http://library.rpa.org/pdf/RPA-Shaping-the-Region.pdf>. P. 12.

⁶ Ibid. P. 8.

⁷ *Wright T.* The Regional Plan Association: A Civic Planning Model for New York / T. Wright. URL: <http://www.spur.org/publications/article/2013-08-12/regional-plan-association-civic-planning-model-new-york>.

⁸ *Yaro R. D.* A Region at Risk / R. D. Yaro, T. Hiss. URL: <http://freepdfs.net/a-region-at-risk-publications-library-regional-plan-association/ed0e335a87db3204e33d9704301c9be5/>.

⁹ The Fourth Regional Plan. URL: <http://www.rpa.org/fourth-plan#tabs-0-tabs-4> Regional Plan Association.

¹⁰ Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. URL: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_econom/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-sankt-peterburga-do-2030/.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Стратегический план Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/9111170>.

¹⁴ Там же.

¹⁵ *Полтавченко Г. С.* Ежегодный отчет губернатора Санкт-Петербурга перед депутатами Законодательного собрания. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://topspb.tv/programs/p314/>.

3.4. Управление знаний в городской публичной политике: опыт Манчестера и Глазго*

Термин «управление знаний» достаточно нов для отечественной и зарубежной политической науки. Хотя воздействие знания на управление находится в объективе социального исследования достаточно давно, преимущественное внимание уделялось роли административного и экспертного знания при выработке решений. Распространение политических сетей в управлении и концепции *governance* в качестве подхода к политико-административной деятельности приводит к пересмотру устоявшейся схемы взаимоотношений ученые—бюрократы» в области производства релевантного, способного привести к политическому изменению знания и концептуализации последнего, исходя из возможностей сетевого политического участия. Автор пытается внести свой вклад в разработку проблематики управления знаний на уровне городской политики. Исследование специфицируется относительно эпистемической деятельности политических сетей в городах Глазго и Манчестере (Великобритания) по выработке решений в сфере городской продовольственной политики и демонстрирует возможности управления знания как особого модуля управления.

Управление знаний и управление знаниями в сетевой городской политике. Прежде всего необходимо выявить разность между содержанием термина «управление знаний» (*knowledge governance*) и «управление знаниями» (*knowledge management*) для целей нашей работы.

В качестве основополагающего теоретического концепта выбран подход к управлению знаний, описанный в обзорной работе А. Герритсен, М. Стуйвер и К. Термеер¹. *Управление знаний (knowledge governance)* рассматривается ими как процесс управления производством и распространением знаний индивидов, сообществ и организаций и означает целенаправленный обмен представлениями и инновационными идеями для решения сложных политических проблем, совместное научение в ходе их выработки и реализации посредством претворения извне политических в прочие социальные подсистемы. Управление знаний означает особый модус осуществления публичного управления, в то время как управление знаниями (*knowledge management*) акторов выступает его содержательной характеристикой,

* Исследование выполнено в рамках гранта РГНФ № 14-33-01356 «Сетевые практики в публичной политике как фактор совершенствования современного городского управления».

компонентом и важным, но не единственным процессом в ходе реализации. Управление знаний возникает в случаях самоорганизации и подразумевает адаптивное действие в качестве результата². Оно подчеркивает необходимость совместного научения и трансграничность перехода от научения внутри сообщества к изменению политики действием. Рассмотрение управления знаний в качестве модуса сетевого управления подразумевает присущую ему сложность и требование рефлексивности³. Отметим, что знание не выступает субъектом управления, но утверждается в качестве причины политических изменений, что обращает внимание на механизмы его приобретения и подразумеваемую им способность к действию.

Связь управления знаний, их совместного производства, устойчивого городского развития и политических сетей наглядно показана в работе Т. А. Муньос-Эриксон, которая предлагает рассматривать сети акторов, вовлеченных в совместное производство, обмен и использование политически релевантных для стратегий городского развития знаний как системы знание—действие⁴. Ею реализуется качественный пятиступенчатый подход, подразумевающий последовательный анализ акторов сети с выделением главных из них (а), выявление характера акторных взаимодействий по поводу знаний (б), анализ доминирующих и уступающих представлений о городской политике (в), влияние эпистемических культур (г) и трансграничность перехода полученного знания (д) в управленческое действие и социальную практику. Данный подход используется в настоящей работе с незначительными модификациями и позволяет рассматривать управление знаний в контексте эпистемической деятельности политических сетей в области управления городским продовольствием.

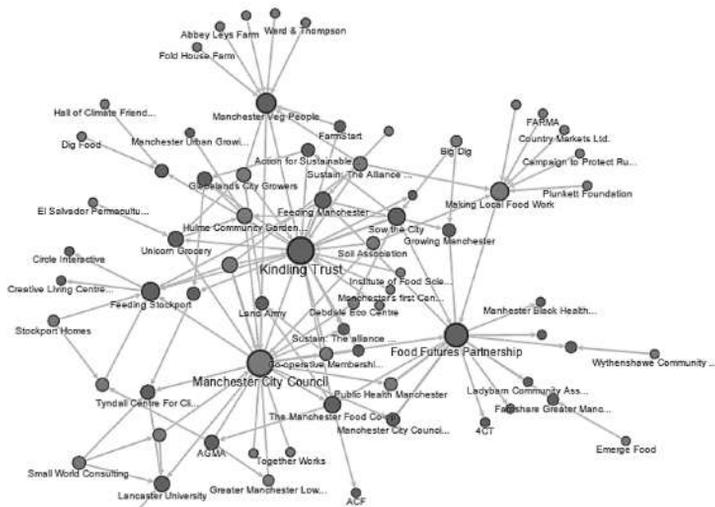
***Manchester u Glasgow Local Food Network* как системы знание—действие.** Под *Manchester* и *Glasgow Local Food Network* в широком смысле понимаются сложные неформальные сетевые образования, состоящие из акторов, обеспокоенных качеством городской пищи и устойчивым характером системы ее появления и доступности для граждан. Данные сети включают локальные сообщества, социальные предпринимательства, общественные и частные инициативы, независимые исследовательские организации, локальные правительственные структуры, университеты и другие местные и общebritанские сети со специфическими представлениями и интересами. Сети образованы не только с целью влияния на проводимую в области местного продовольственного обеспечения политику, но и в связи с необходимостью координации усилий в сфере реализации ло-

кальных городских проектов в области садоводства и производства пищи. Видимая часть структуры сетей определена путем анализа многочисленных материалов воркшопов, собраний, митингов, открытых интервью, страниц в социальных сетях, порталов и блогов организаций, работы с открытыми данными и отчетами и т.п. Работа с качественными материалами необходима для установления характера взаимодействия между акторами сети, определения их интересов и проявления «невидимых» акторов. Визуализация проведена с помощью инструментов *Google Fusion Tables* и представлена нами на сетевых картах акторов 1 и 2.

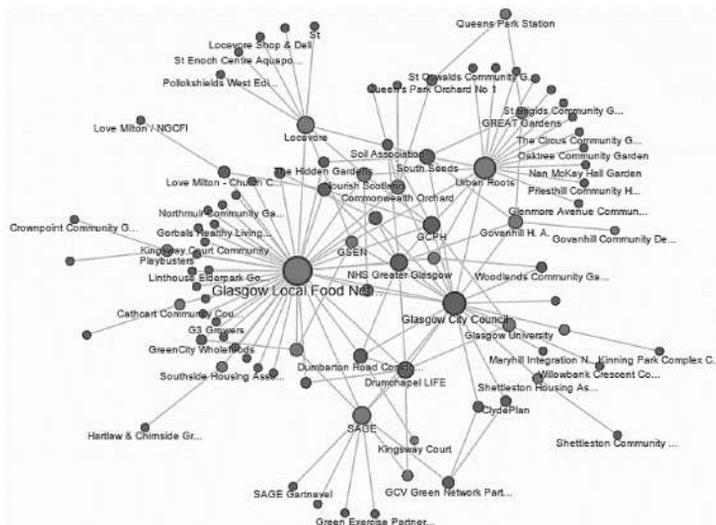
Отмечается определенное различие между сетями. *Glasgow Local Food Network* в узком смысле — это производственная кооперативная сеть садоводов и сообщество практики, вступающее в политические взаимодействия постольку, поскольку нуждается в разрешении вопросов снижения импорта продовольствия, сокращения продовольственной бедности, в складывании рынка здоровой пищи и сохранении устойчивой городской среды, что определяет общность повестки акторов и местных властей, способствуя поиску их взаимодействия. Поскольку общность повестки еще не обязательно означает желание взаимодействовать, такая необходимость со стороны городского правительства институализирована и законодательно утверждена в *Scottish Local Government Act* (1994), *Localism Act* (2011), *Community Empowerment Scotland Bill* (2014) и служит частью целенаправленной политики местной администрации (см.: *The Scheme for the Establishment of Community Councils*, 2013), ориентированной на развитие и стимулирование создания локальных сообществ и советов, включая посильное финансирование из городского бюджета. Наиболее значимые акторы *Manchester Local Food Network* также ориентированы на участие в собственных локальных проектах, но чаще прибегают к взаимодействию с *общим* экспертным знанием посредством привлечения университетов и консалтинговых бюро.

Участники сетей производят не только аграрную продукцию, знания и отношения — они создают городское пространство. Проекты акторов тесно увязаны со строго локализованными городскими местностями и сообществами, что определяет специфику контекстных знаний, которыми располагают стейкхолдеры, и их интересы. Знание приобретается в неоднородных условиях и выступает в качестве стейкхолдерского знания, обладающего самостоятельным значением для городского управления⁵. Особая его значимость постулируется в данном исследовании, поскольку *городское управление*

3.4. Управление знаний в городской публичной политике...



Сетевая карта 1. Manchester Local Food Network — сеть, оказывающая влияние на формирование и принятие решений в сфере городской продовольственной политики в Манчестере (Великобритания)



Сетевая карта 2. Glasgow Local Food Network — производственная сеть садоводов (в узком смысле) и других акторов (в широком), обеспокоенных состоянием городской пищи в Глазго (Великобритания)

концептуализируется нами как *управление городским пространством* посредством легитимации планирования и его реализации. Локальные акторы сети привносят ситуативное видение города, связанное с их непосредственным окружением, т.е. не просто контекстуальное, но и фронетическое знание, возникающее в процессе взаимодействия с повседневной социальной практикой. Подобное знание аккумулируется основными акторами сетей, будь то *Urban Roots/SAGE* в Глазго или *Kindling Trust* и *Making Local Food Work* в Манчестере, и взаимодействует с общим и специальным знанием, которым располагают городские администрации и другие акторы. Одновременно контекстуальное знание взаимодействует с более общим, привносимым от внешних по отношению к городскому пространству акторов, таких, как *Soil Association* или *GSN Green Network*. В ходе взаимодействия между акторами отмечаются свободные, разнонаправленные и ограниченные только желанием взаимодействовать обмены знаниями. При этом важно, что акторы действительно хотят делиться опытом для общего процветания, что должно вести к установлению отношений доверия между управляющими акторами и стейкхолдерами.

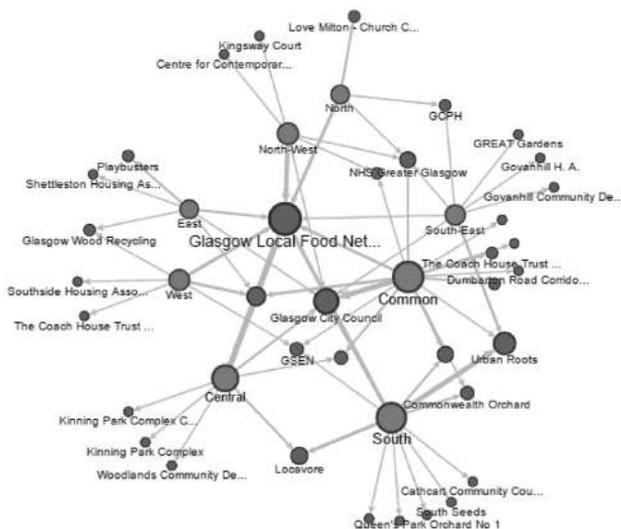
Пример пространственной привязанности деятельности акторов и направляемого ею движения локального и общего знания основных акторов показан нами на сетевой карте взаимодействия по вопросам городской продовольственной политики в *Glasgow Local Food Network* (сетевая карта 3).

Sustainable Food City: научение видению в сети. Деятельность заинтересованных акторов по достижению устойчивого развития инспирирована и направляема их видением⁶. Видение в городской политике — это представление о желаемом устройстве будущего города и способах его обретения. Согласно Эймсу, процесс определения видения состоит из нескольких ключевых элементов⁷:

- вовлечения ключевых институтов, включая правительство и общества;
- привлечения лидеров общественного мнения для мобилизации;
- формулирования целей и задач;
- перераспределения имеющихся ресурсов;
- аутентичного включения все новых людей в его распространение.

Мы рассматриваем процесс определения видения как процесс производства, обсуждения, проверки и распространения акторами знаний и представлений о необходимом характере институтов и институцио-

3.4. Управление знаний в городской публичной политике...



Сетевая карта 3. Обмен разными видами знаний в *Glasgow Local Food Network* в ходе выработки городской продовольственной политики. Знания стейкхолдеров инспирированы локализацией реализуемых акторами проектов

нальных ролей. В ходе исследования установлено, что участники сетей придерживаются видения, описываемого как *Sustainable Food City*, в качестве основного представления о продовольственном будущем своих городов. Их видение — результат процесса поиска акторами необходимых точек соприкосновения и обмена мнениями о способах достижения мыслимого будущего. Поскольку видение нуждается в разделяемом понимании со стороны участников сети и выступает специфическим знанием, предполагающим приобретение со стороны участников, процесс его распространения подразумевает *совместность научения акторов*. Опыт кейсов показывает, что научение видению связано по крайней мере с двумя источниками.

Во-первых, с внешней по отношению к городскому пространству обобщенной практикой взглядов и взаимодействий в области устойчивого продовольственного развития. Манчестер не был первым городом Великобритании или Европы, где проявилось данное видение и где стали складываться практики сетевого взаимодействия вокруг определения стратегий его достижения. Однако его опыт выступает в качестве модели, когда речь заходит о Глазго. Здоровая пища как составляющая устойчивого городского развития рассматривается в качестве пункта

локальной политической повестки тогда, когда данное видение становится широко обсуждаемым и понятным для местных стейкхолдеров. В этом смысле решающее значение приобретает диффузия позитивной практики между городами.

Во-вторых, со знаниями от внутреннего контекста, переживаемого опыта, привносимого деятельностью и локальным видением местных стейкхолдеров. Более 50 входящих в *Glasgow Local Food Network* сообществ, таких, как *Urban Roots*, *North Glasgow Community Food Initiative*, *Concrete Garden*, *Locavore*, *Playbusters* и многие другие, заняты ежедневным формулированием локального видения. Значительную роль играют собственные традиции в области представлений о здоровой, устойчивой пище. Видение становится разделяемым участниками сети тогда, когда они способны отыскать ответ на вопрос, как применить его в пространстве сообщества и всего города (см., например: <http://feedingmanchester.org.uk/sustainable-food>).

Результатом научения внутри сети выступает существенно модифицированное городским контекстом видение *Sustainable Food City*. Однако оно представляет вид неявного (имплицитного) знания, что подразумевает *поиск стратегий его экспликации* для всех участников сетевого взаимодействия. Исходя из условий кейса, определяются следующие стратегии проявления видения для всех акторов *Glasgow Local Food Network*:

- формулирование общих концептуальных понятий (что такое устойчивая продовольственная система, политика устойчивого развития в области продовольствия, продовольственная демократия *etc*);
- сбор данных и информации, определение общих индикаторов для оценки соответствия текущего состояния дел желаемому будущему, проведение независимого аудита состояния городской пищи и гражданских инициатив в данной области;
- постоянный обмен идеями и новациями в ходе совместных «круглых столов», воркшопов, форумов, игр, инициированных городским советом и/или внутригородскими или общebritанскими общественными организациями с привлечением опыта ведущих экспертов в данной области;
- распространение видения вовне с помощью работы в социальных сетях, поддержки информационных порталов сообществ и традиционных методов информирования населения;
- вовлечение, подготовка волонтеров, т.е. лиц, разделяющих видение участников *Glasgow Local Food Network*, реализующих его и легитимирующих политику действием;

- экспликация действием, выдвижение и реализация общественно значимых для городских жителей проектов в области продовольствия.

Процесс носит циклический непрерывный характер и в этом смысле похож на описанную Нонака и Тойяма спиралевидную модель приобретения знаний⁸. Непрерывное спиралевидное научение в сети не только оказывает влияние на внутригородскую политику, но и связано с более высоким уровнем принятия решений в продовольственной области в зоне ответственности графств Шотландии или Великобритании. Участники сетевого взаимодействия стремятся формально институализировать отношения. Так, акторы *Glasgow Local Food Network*, включая городской совет, Университет Глазго и значимые общественные организации, объединены в специальное партнерство *Glasgow Food Policy Partnership*, входящее в межгородскую сетевую инициативу *Sustainable Food Cities*. По инициативе *Manchester City Council* создано объединение *Food Futures Partnership* для совместной реализации проектов и определения принципов продовольственной политики. Партнерства стремятся влиять на общебританскую политику в области продовольствия, предлагая правительству страны локально-обобщенное в ходе городского сетевого взаимодействия видение устойчивого развития.

Эпистемические культуры в сети. Эпистемические культуры — это культуры приобретения знания, исходя из присущих поиску истины практик и направленности уже присущих акторам знаний, а также способ их применения для достижения общественного блага. Контент-анализ многочисленных документов и материалов, касающихся проведения локальной политики Глазго и Манчестера в области продовольствия, показывает сосуществование нескольких эпистемических культур в области устойчивого планирования. Эти культуры могут быть определены как административно-бюрократическая, научно-экологическая, общественно-гражданская и «жизненная» эпистемические культуры, отвечающие многообразию участников сети. Тем не менее административно-бюрократическая культура с ее установкой на экономическую эффективность уже не является доминантной, а лишь подразумевает координирующее лидерство, что находит отражение в официальных документах и принципах управления⁹. Наблюдается определенное согласие о ценности устойчивой продовольственной системы безотносительно логики экономических потерь. Это не означает, что стейкхолдеры не ищут способов сокращения затрат производ-

ства для здорового продовольствия, но подчеркивает изменяющийся характер ценностных представлений участников взаимодействия. При этом знания акторов удачно дополняют друг друга, поскольку к стейкхолдерскому «знанию города» добавляется системное видение исследователей и «знание—как» бюрократов. Сетевые обмены внутри системы знание—действие постепенно стирают границы эпистемологий. Акторы ориентируются не на конфликт, а на взаимодополняемость, что похоже на кооперационный режим сетевого взаимодействия, выделенный А. С. Шерстобитовым в ходе рассмотрения гражданских инициатив Санкт-Петербурга¹⁰.

Преодоление границ между знанием и действием. Отсутствие гарантированного трансграничного перехода от производства знаний к принятию политических решений остается слабым звеном в концепции управления знаниями. Проблема, с которой сталкиваются участники сетевого взаимодействия, — это проблема претворения знания в действие. Хотя участникам сети удавалось достичь эффективного уровня взаимодействия с органами местной власти, они стремятся к расширению возможностей влияния на политику путем создания институализированных структур соуправления, называемых *Local Food Councils*. Предполагается использование потенциала существующих площадок вроде *Glasgow Local Food Partnership*. Важное значение имеют интенсификация контактов, открытость органов власти к сотрудничеству и расширение области идей за счет привлечения новых участников к взаимодействию. Можно согласиться с Ф. Беркесом, что необходима реализация стратегий совместного производства, распространения и научения знанию, проведение совместной партисипаторной исследовательской деятельности, выработка тактики и стратегии в проведении политики¹¹.

Использование знаний в сетевом взаимодействии по проблемам устойчивого продовольственного развития Глазго оказывает влияние на политику уже сейчас. Так, совместная работа многих участников сети привела к появлению *Glasgow Food Action Plan* и изменению характера питания в школах Глазго. В Манчестере принята программа поддержки производителей здоровой пищи, изменена политика борьбы с продовольственной бедностью *etc.*

Заключение. Было бы неверно говорить, что само по себе обладание знанием наделяет участников *Manchester* и *Glasgow Local Food Network* способностью влиять на проводимую в городе и агломерации продовольственную политику. Сети позволяют компенсировать дисбаланс, возникающий между владением знанием и желанием участвовать

3.4. Управление знаний в городской публичной политике...

в управлении, способствуя определению новых методов его совершенствования. Знания выступают в качестве причины изменений, однако для того чтобы управление знаний было возможным, по всей видимости, необходимо осуществление ряда характеристик или условий. Некоторые из них систематизированы нами в таблице.

Таблица 4

Характеристика управления знаний в городской продовольственной политике, исходя из опыта Манчестера и Глазго

Самоорганизация	Возникает от желания индивидов и организаций определять свое продовольственное будущее
Производство знания	Непрерывно. Новое знание приобретается посредством открытости и сотрудничества. Инспирировано внешним по отношению к участникам сети опытом (диффузией практик и переносом опыта других городов Великобритании, Европы и США) и знанием акторов, полученным в ходе соприкосновения с окружающей социальной практикой, взаимного общения волонтеров, сбора данных. Форумы, воркшопы и собрания способствуют диффузии внутренней практики
Сетевое научение	Сети заинтересованы в вовлечении и заняты подготовкой волонтеров. Участники легитимируют политику, стремясь к распространению ценностей. Подразумевает постоянную переоценку собственного опыта (<i>self-evaluation</i>), полученного на предыдущих этапах взаимодействия
Рефлексивность	Деятельность сетей направлена на имплементирование полученных идей/инноваций в городскую политику и ищет способы реального соуправления (например, посредством <i>Food Policy Council</i>)
Пограничный менеджмент	Знание реализуется на практике и выражается в конкретных управленческих решениях, планах и стратегических программах развития

Одновременно важно имплицитное измерение органов городского управления в смысле способности к установлению наиболее благоприятствующего режима для свободного обмена видением и другими знаниями. Опыт Манчестера и Глазго показывает, что знание способно влиять на политику посредством постановки нового вопроса в долговременную городскую повестку, определения образа желаемого будущего, способов его достижения *etc.* Сетевое управление знаний расширяет возможности

гражданского участия в определении политики и предлагает алгоритм совместного действия по достижению общего блага.

Примечания

¹ *Gerritsen A. L., Stuijver M., Termeer C. J. A. M.* Knowledge Governance: An Exploration of Principles, Impact and Barriers // *Science and Public Policy*. 2013. Vol. 40. No. 5. P. 604–616.

² *Van Buuren A., Edelenbos J.* Why is Joint Knowledge Production Such a Problem? // *Science and Public Policy*. 2004. Vol. 31. No. 4. P. 289–299.

³ *Wagenaar H.* Governance, Complexity and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline // *The American Review of Public Administration*. 2007. Vol. 37. No. 1. P. 17–50; *Сморгунов Л. В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. 2012. СПб.: Изд-во СПбГУ.

⁴ *Munoz-Erickson T. A.* Co-Production of Knowledge-Action Systems in Urban Sustainable Governance: The KASA Approach // *Environmental Science & Policy*. 2014. Vol. 37. P. 182–191.

⁵ *Metaxiotis K., Ergazakis K.* Exploring Stakeholder Knowledge Partnerships in a Knowledge City: a Conceptual Model // *Journal of Knowledge Management*. 2008. Vol. 12. No. 5. P. 137–150.

⁶ *Wiek A., Iwaniec D.* Quality Criteria for Visions and Visioning in Sustainability Science // *Sustainability Science*. 2014. Vol. 9. No. 4. P. 497–512.

⁷ *Ames S.* Community Visioning: Planning for the future in Oregon's Local Communities // *Proceedings for 1997 National Planning Conference Contrast and Transitions*. APA, San Diego, California. 1997.

⁸ *Nonaka I., Toyama R., Konno N.* SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation // *Long Range Planning*. 2000. Vol. 33. No. 1. P. 5–34.

⁹ *De Oliveira J. A. P. et al.* Green Economy and Governance in Cities: Assessing Good Governance in Key Urban Economic Processes // *Journal of Cleaner Production*. 2013. Vol. 58. P. 138–152.

¹⁰ *Шерстобитов А. С.* Сетевые практики взаимодействия органов городской власти и гражданских инициатив в Санкт-Петербурге // *Вестник СПбГУ*. Сер. 6. 2014. Вып. 2. С. 102–110.

¹¹ *Berkes F.* Evolution of Co-Management: Role of Knowledge Generation, Bridging Organizations and Social Learning // *Environmental Management*. 2009. Vol. 90. No. 5. P. 1692–1702.

3.5. Кооперативные особенности гражданской активности*

Современная политическая ситуация в России характеризуется возникновением множества локальных и крупных общественных движений и объединений активистов, ориентированных на решение актуальных социальных проблем. Они структурируют публичную политику социума, вовлекают граждан в активную деятельность, выстраивают взаимоотношения с соответствующими органами власти.

* Статья подготовлена в рамках исследования, финансируемого за счет гранта РГНФ №14-33-01241.

Эффективным механизмом достижения цели общественного объединения, в том числе и привлечения внимания активистов, является взаимодействие и объединение с различными общественными акторами. Взаимодействие с лидерами общественного мнения позволяет привлекать внимание социума через социальные медиа и повышает уровень доверия к организации в целом. Взаимодействие в публичной сфере, обсуждение поднимаемой проблемы в социальных сетях, привлечение различных участников общественно-политического процесса (СМИ, чиновников, известных массам персон) служит механизмом, который не только привлекает большое количество единомышленников, но и выводит проблему в актуальную повестку дня органов власти. Взаимодействие с экспертами, специалистами в данной сфере оказывает воздействие на общий уровень авторитетности и профессионализма организации. Для активистов это привлекательно еще и тем, что у них появляется возможность быть в одной команде со знаковыми людьми, учиться у них, перенимать опыт. Значительно расширить аудиторию участия, распространить информацию о себе и привлечь внимание потенциальных активистов можно с помощью механизма взаимодействия с другими общественными объединениями посредством реализации общих проектов, проведения совместных мероприятий.

В процессе анализа взаимодействия на локальном уровне английские ученые выявили, что его интенсивность может быть увеличена посредством сужения социального пространства (транспортное сообщение, развитие Интернета)¹. Однако формируемая в данном случае кооперация приобретает характер механистической. Для генерирования содержательной кооперации необходимо формирование социального капитала, обеспечивающего вовлеченным субъектам возможность взаимодействовать в рамках разделяемых целей на основе равноправия и справедливости.

Согласно российским исследованиям², органы государственной власти, институты местного самоуправления, бизнеса, некоммерческие организации, гражданские инициативы активно вовлекаются в поле публичного взаимодействия в процессе решения множества локальных проблем. Сетевое взаимодействие активистов, особенно на городском уровне, с органами власти и местного самоуправления институализируется: гражданские инициативы становятся включенными в процесс принятия политических решений. Сообщества, объединяясь и увеличивая свой потенциал, заявляют о проблеме в публичной сфере, завязывается диалог с властью, которая в свою очередь берет на себя решение вопроса, используя мнения сообщества в качестве экспертно-

го. Для граждан проблемы города наиболее приоритетны, что обуславливает необходимость поиска оптимальных стратегий взаимодействия горожан, органов власти, предпринимателей, представителей гражданского общества и повышения эффективности и результативности городской публичной политики.

Постоянное использование технологий вовлечения населения, активистов в инициативы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приводит к накоплению большого количества уже существующих и развитию новых механизмов привлечения граждан к общественным инициативам.

Зачастую НКО и гражданские активисты не ставят перед собой задачу кооперации в своей деятельности. Чаще всего это не прямая и очевидная цель, а опосредованная, невидимая на первый взгляд. Например, для экологических движений человек является самым важным ресурсом, который может реализовывать главную идею и миссию организации. В этом случае большая часть мероприятий объединения направлена на привлечение внимания участников, поиск и вовлечение самих активистов. Без них деятельность движения невозможна. Здесь кооперация — очевидная задача для представителей организации в процессе инициирования и реализации масштабных экологических кампаний. В ином случае общественные объединения выполняют другие задачи, не связанные с количественными показателями вовлеченных волонтеров и активистов. Так, благотворительные фонды, собирающие пожертвования на лечение тяжелобольных детей, вовлекают жертвователей через их доверие к своей организации, ее авторитетности и компетентности ее представителей. Таким образом, вхождение руководителей фондов в экспертное сообщество и сближение с органами власти, создание положительного образа организации здесь служат наиболее важными механизмами привлечения участников к деятельности организации. Также множество ресурсных центров НКО, не имеющих своей целью вовлекать активистов, опосредованно, через проекты, направленные на развитие некоммерческих организаций, привлекают большое количество участников.

Важнейшие механизмы вовлечения граждан в процесс коллективного ответа на сложившиеся общественно-политические условия — коммуникационные. В этом случае воздействие оказывается через средства массовой коммуникации, которые формируют связи, объединяющие граждан в одну или несколько сетей. В этом взаимодействии налаживается диалог между основными участниками кооперации, ее противниками и равнодушными. Складывается дискуссия между сто-

ронами процесса, и формулируется повестка дня. Обсуждение вопросов и выработка решений выходят в публичное пространство. Здесь координаторами процесса выступает широкий круг общественности, государственных институтов, бизнеса, СМИ. Игнорировать вопросы, которые вызвали общественный резонанс в публичном пространстве, становится сложно. В противном случае это вызовет негативную реакцию какой-либо стороны процесса. Использование такого механизма подразумевает открытость и прозрачность деятельности движения и выносит озвученную проблему на поверхность, делая кооперацию успешной.

Структура публичного пространства, сообщества условно может быть проанализирована как сложное образование, состоящее из четырех основных сегментов:

- 1) публичное пространство как место, арена, на которой сталкиваются коммуникационные потоки и субъекты;
- 2) позиции акторов публичного пространства;
- 3) ресурсы сообщества, включающие участие и внимание, поставленные как приз победителю конкурентной публичной борьбы;
- 4) модераторы публичных коммуникаций, занимающие легитимные позиции генерирования смыслов и представлений, развиваемых другими: журналистами, экспертами, ньюсмейкерами, и знаковые конструкции — архетипы, повестка дня, сюжеты — форма организации перформансов и публичных действий³.

Можно предположить, что при наличии всех четырех элементов складывается успешная информационная кампания. Если эти элементы имеют яркую выраженность, а внутри этих процессов осуществляется активная деятельность, то можно наблюдать вовлечение граждан в общественную деятельность и их привлечение к действию. Для достижения наибольшего результата кооперации необходимо использовать инструменты и механизмы, применимые к каждому из четырех сегментов сетевого публичного сообщества.

С целью анализа гражданской активности в России был проведен опрос экспертов, позволивший выявить формы ее проявления, проблемы в ее развитии, степень ее влияния на общественно-политические процессы в субъектах Российской Федерации.

Исследование проводилось в мае–июле 2014 г. В нем приняли участие 233 эксперта из 21 региона России. В качестве экспертов выступили представители органов власти разных уровней, руководители НКО и политических партий, представители профильных академиче-

ских учреждений, представители бизнеса и средств массовой информации. Представители органов власти составляют 36,05% опрошенных, представители общественно-политической элиты (руководители НКО и политических партий) — 30,45%, экспертное сообщество (представители бизнеса и академической среды, журналисты) — 33,5%. Распределение экспертных групп по регионам представлено в табл. 5.

Новые механизмы расширяют границы действия инициативных граждан, т.е. происходит не только односторонний призыв к кооперации и вовлечению, но и создаются взаимодействие, диалог и обратная связь участников общественной кампании. Такие характеристики свойственны механизмам кооперации с использованием цифровых технологий, Интернета и сетевой структуры.

Основные причины, побуждающие общественные организации и гражданских активистов объединяться в коалиции, таковы: взаимосвязанность проблем, актуальных для различных организаций и групп активистов (в 2014 г. об этом заявил каждый второй эксперт; годом ранее — 39,2%); развитие новых форм коммуникации (в том числе Интернет) — 43,8% (в 2013 г. — 22,2%); ограниченность ресурсов у общественных организаций — 42% (в исследовании 2013 г. данная переменная не предлагалась для оценки экспертов).

Следует отметить, что в 2013 г. одной из главных причин, заставляющих объединяться в коалиции, эксперты назвали наличие сильных и ярких лидеров-общественников, способных объединить вокруг себя общественные организации, некоммерческие организации и гражданских активистов (37,4% — второе место по значимости). В 2014 г. о значимости данного фактора заявили лишь 21,9% экспертов (пятое место в рейтинге основных причин для объединения).

Кооперация и коалиция общественных организаций и гражданских активистов, по мнению экспертов, наиболее часто проявляются в проведении совместных мероприятий и реализации проектов (59,9%), участии в мероприятиях друг друга (58,1%), поддержке мероприятий и проектов друг друга (44,2%). Характерно, что содействие в отстаивании интересов друг друга в органах власти и иных институтах выделило лишь 12,9% экспертов. Это позволяет говорить о том, что на данный момент наблюдается первичная кооперация, характеризующаяся лишь поверхностным взаимодействием, без взаимного согласования целей и содержания деятельности.

В результате невозможно говорить о существенном возрастании эффективности совместной деятельности общественных организаций и гражданских активистов в решении социальных проблем.

Таблица 5

Распределение выборочной совокупности опроса экспертов по изучению протестной активности (2014 г.)

Регион	Кол-во экспертов	Представители органов власти	Представители общественно-политической элиты, не занимающие постов в органах власти	Экспертное сообщество
Республика Адыгея	11	5	2	4
Республика Башкортостан	10	3	4	3
Республика Дагестан	12	5	3	4
Республика Карелия	11	5	3	3
Республика Татарстан	10	4	4	2
Алтайский край	12	4	4	4
Краснодарский край	10	3	3	4
Хабаровский край	10	4	4	2
Владимирская область	12	4	4	4
Волгодонская область	11	4	3	4
Воронежская область	11	3	3	5
Иркутская область	14	3	4	5
Калининградская область	11	3	3	5
Кировская область	13	4	4	5
Костромская область	10	3	4	3
Нижегородская область	10	3	4	3
Новосибирская область	10	4	2	4
Самарская область	10	3	3	4
Саратовская область	12	4	3	5
Ульяновская область	10	5	3	2
Ярославская область	13	7	3	3
ИТОГО	233	83	70	78

Эффективность, по мнению экспертов, демонстрируется от случая к случаю (35,2% экспертов) либо чаще демонстрируется, чем не демонстрируется (34,8%).

В начале зарождения коалиции важную роль играет лидер. В социально-политическом движении харизматичный лидер становится мощной мобилизующей силой. Для достижения долговременных коммуникативных задач, особенно на начальном этапе, используется авторитет лидеров мнения, которые формируют целевую аудиторию. Лидеры мнений играют важную роль в распределении информационных потоков в сети.

Однако, как показывают результаты исследования, в большинстве случаев (60,5%) в коалицию объединяется минимальное число общественных организаций/лидеров: 2–3 партнера. Более крупные коалиции (4–6 партнеров) встречаются, по мнению экспертов, в 26,7% случаев. Кооперация общественных организаций и гражданских активистов, объединяющая более 10 партнеров, — явление достаточно редкое (5,2%).

Среди основных принципов взаимодействия для кооперации общественных организаций и гражданских активистов эксперты выделили три: открытость, развитие системы внешних связей (средний балл 4,6 по 7-балльной шкале), преобладание горизонтальных связей над вертикальными (4,5 балла), ресурсная взаимозависимость (4,4 балла).

В то же время слабее развиты такие принципы, как добровольность участия (4,1 балла), равноправие субъектов, координация без иерархического управления, формирование совместного решения по интересующим вопросам (3,8 балла), доверие между партнерами (3,4 балла).

Ключевой причиной, побуждающей общественные организации и гражданских активистов объединяться в коалиции, является взаимосвязанность проблем, актуальных для различных организаций и групп активистов. В этой связи достаточно логичным выглядит мнение 55,8% экспертов о том, что после достижения своих целей коалиции общественных организаций и гражданских активистов распадаются и организации (активисты) продолжают свое развитие отдельно друг от друга.

Анализируя перечень факторов, препятствующих формированию коалиций общественных организаций и гражданских активистов, в качестве главного эксперты назвали низкую инициативность и активность граждан (45,4%). Характерно, что данный фактор как основной был выделен экспертами и в 2013 г. (49,7%).

Эксперты выделяют две основные причины распада коалиций общественных организаций и гражданских активистов: конфликт среди партнеров коалиции (30,5%) и потеря партнерами мотивации для дальнейшей совместной деятельности (28,7%).

НКО уступают незарегистрированным сетевым объединениям в эффективности вовлечения граждан в свою деятельность. Это связано с рядом преимуществ сетевых неформальных движений, в том числе с использованием ими технологий кооперации и взаимодействия с потенциальными активистами и с уходящими в прошлое методами работы НКО. Главным фактором вовлечения граждан в сетевые неформальные движения является соотнесение своих целей с целями движения. Как уже указывалось, общность целей, взаимосвязанность проблем, актуальных для различных организаций и групп активистов, — одна из основных причин, побуждающих общественные организации и гражданских активистов объединяться в коалиции.

Сетевые общественные структуры, созданные для достижения коллективных целей, формируют пространство публичных действий. Субъектом вовлечения граждан в публичное пространство могут быть представители власти, НКО, бизнеса и других объединений. Под сетевыми сообществами понимается совокупность социальных взаимоотношений, социальных связей, действующих в различных средах (*offline* и *online*) между определенными индивидами, и самих индивидов, позволяющих обмениваться различными видами ресурсов в процессе их взаимодействия⁴. Общественные сети — это разновидность сетевых сообществ, формирующихся в *online*-пространстве. Общественные сети могут формироваться на базе *online* социальных сетей или включать в себя акторов разнообразных сетевых сообществ, заинтересованных и имеющих ресурсы для участия в определенной краудсорсинговой деятельности, направленной на формулирование потребности или решения общественно значимой проблемы⁵.

За последние годы в российском обществе сформировалось множество сетевых структур, которые действуют в публичном пространстве, имеют горизонтальные коммуникации и высокий потенциал самоорганизации и кооперации. Объединение и формирование сети дружественных организаций и сообществ, построение коалиций позволяют масштабировать необходимость решения озвученной проблемы, увеличивают социальную базу движения и распространение информации о нем. Формирование сети организаций выступает здесь механизмом кооперации, благодаря которому происходит усиление ресурсов объединения, в том числе через подключение административного ресурса посредством каналов связи. Консолидация гражданских организаций повышает их политическое влияние.

Участие граждан в общественно-политической жизни и их кооперация ведутся через каналы Интернета: социальные медиа, бло-

ги и платформы. Они создают поле для практического действия, при этом дополняя друг друга. Пользователи транслируют свои действия через социальные сети, блоги и платформы, контент которых связан между собой. Так создаются сетевые сообщества, формируется *online*-пространство. Возникают цепочки связей, которые представляют собой наиболее обсуждаемые в обществе темы. Это пространство между властью и обществом одновременно соединяет в диалоге эти два субъекта и позволяет исполнять контрольно-надзорную функцию.

Малое присутствие НКО в Интернете, неиспользование современных технологий, которые позволили бы привлечь к себе внимание, низкая степень кооперации не позволяют НКО масштабно вовлекать граждан. Важной проблемой является неумение или непонимание необходимости самопрезентации, отсутствие выхода в публичную сферу деятельности, неиспользование новых форматов, мероприятий, которые дали бы возможность активисту найти себя и самовыразиться.

Замкнутость НКО — ориентация деятельности на себя, а не на достижение целей движения — не позволяет вовлечь граждан, мотивировать их. Причина этого — отягощение НКО формализацией, отчетностью и бюрократией во взаимодействии с органами власти. Как следствие НКО не могут вырваться из этого круга, получить новые компетенции и привлечь молодых увлеченных специалистов.

В то же время, как демонстрируют результаты исследования, интернет-сообщества — это одна из основных форм гражданской активности, постоянно демонстрирующая значительный рост. Более того, именно интернет-коммуникация в первую очередь содействует кооперации различных групп активистов, НКО.

Информационные сети гражданской активности создаются самими пользователями с применением информационно-коммуникационных технологий для информирования общества и мобилизации его ресурсов в критической ситуации (социальный конфликт, техногенная или экологическая катастрофа и т.п.) с целью координации деятельности гражданских сил, формирования и поддержания чувства коллективной идентичности, снижения зависимости общества от государства и официальных СМИ, поиска и привлечения ресурсов⁶.

Исследователь Е. В. Морозова так характеризует современные процессы: «...сети формируют “новые” объединяющие смыслы, практически осваиваемые в *offline*- и *online*-пространствах, побуждают участников сети к локальным или масштабным коллективным действиям, направленным на изменения в сфере публичной политики»⁷. Можно говорить о том, что сети действуют в реальной и виртуальной жизни,

увеличивая тем самым мощност ь кооперационных процессов. Это деятельность по координации и объединению социальных субъектов для достижения поставленной цели, реализация которой происходит в основном в социальных медиа и СМИ.

Работа в социальных сетях посредством групп и личных контактов, выстраивания коалиций и дружественных сообществ, проведения интерактивов для подписчиков — все это уже неотъемлемые элементы любой гражданской инициативы, ищущей поддержки активистов. Для удержания интереса участников к движению важно сделать акцент на содержательной стороне информационного обеспечения, так как технологии (социальные сети, блоги, мобильная связь) как инструмент служат для первичного вовлечения и кооперации сторонников движения. Далее при грамотном выстраивании диалога с участниками, использовании механизмов вовлечения формируется постоянная аудитория активистов.

В зависимости от целей кампании общественные движения могут использовать новые механизмы коммуникации (создание собственных приложений, размещение на сайты интерактива, игр, карт). Незначительное количество движений в России на данный момент имеет возможность разработать подобного рода привлекающий внимание и вовлекающий контент. Некоторым организациям разрешить поставленные задачи помогает участие в краудфандинговых и краудсорсинговых платформах. Удобным способом сделать пожертвование для активистов являются платежные системы на сайтах и в терминалах оплаты. Однако существует еще определенная доля недоверия и неумения пользоваться такого рода техниками.

В то же время для успешного развития данных социальных технологий кооперации необходимо успешное развитие целого ряда факторов. Среди них — установки и ценности субъектов, целевые ориентиры вовлеченных субъектов, развитость институциональной среды, организационная поддержка осуществляемой деятельности⁸.

Развитие ряда из данных факторов позволяет создавать условия для популяризации виртуальных сервисов, направленных на выработку решений социальных задач через привлечение к этому процессу активных граждан. Таким образом, в публичное пространство вовлекаются участники платформ, которые с помощью собственных ресурсов находят новые технологии решения общественных задач.

Каждый человек обладает набором знаний и умений, которыми не обладают другие, но нуждаются в них для осуществления общего блага, общих идей и проектов. В настоящее время многие государственные и негосударственные субъекты создают и используют площадки, по-

звolyающие при минимальных ресурсных затратах найти оптимальное решение и выполнение задачи. Так, сетевые сообщества, инициированные представителями третьего сектора, лидерами мнений, инициативными гражданами, решают большое количество социальных проблем силами общества граждан.

Таким образом, можно говорить о том, что вовлечение граждан, их объединений в кооперативные проекты и кампании упрощено посредством коммуникационных каналов Интернета, содействующих неформальным диалогам и личным отношениям. Различные краудсорсинговые платформы, виртуальные сообщества выполняют функции информирования, тем самым мотивируя к участию. Происходит взаимодействие, коммуникация, позволяющая выразить себя, стать частью целого. При этом активисты и ресурсы, которыми они обладают, выступают инструментом сетевой кооперации.

На интернет-платформах происходит зарождение объединений, общественных сетей, основанных на общности взглядов или целей, через участие в виртуальных кампаниях. Движения, организованные и регулируемые лидером и его командой профессионально, способны стать актором, влияющим на решение проблемы в публичном пространстве через диалог с властью.

В то же время важно отметить, что на данный момент в сфере гражданской активности в большей степени представлены относительно малочисленные по количеству партнеров объединения, ориентированные на первичную кооперацию (совместное проведение мероприятий, посещение мероприятий).

В результате можно говорить, что в процессе кооперации участники общественных движений взаимосвязаны и по цепочке оказывают влияние друг на друга, на общее состояние движения (на вклад личных ресурсов активистов, на массовость поддержки движения, эффективность мероприятий, привлечение внимания к решаемой проблеме, на жизнеспособность и временные рамки его существования).

Примечания

¹ *Deakin M., Allwinkle S.* Urban Regeneration and Sustainable Communities: The Role of Networks, Innovation and Creativity in Building Successful Partnerships // *Journal of Urban Technology*. 2007. Vol. 14. No. 1. P. 87.

² *Шерстобитов А. С.* Сетевые практики взаимодействия органов городской власти и гражданских инициатив в Санкт-Петербурге / *Вестник СПбГУ*. Сер. 6. 2014. Вып. 2. С. 102.

³ *Сетевой анализ публичной политики: Учебник / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РГ-Пресс, 2013. С. 64.*

⁴ *Мирошниченко И. В.* Формирование субъектности сетевых сообществ в российской публичной политике // Человек. Сообщество. Управление. 2012. № 1. С. 79.

⁵ *Мирошниченко И. В.* Краудсорсинговая деятельность в публичной политике: новые возможности гражданского общества // Политэкс. 2012. Т. 8. № 3. С. 211.

⁶ *Усачева О. А.* Сети гражданской мобилизации // Общественные науки и современность. 2012. № 6. С. 35.

⁷ *Морозова Е. В., Гнедаш А. А.* Конструктивный потенциал сетевого взаимодействия в сфере социальной политики // Демократия и управление. 2012. № 1 (13). С. 30.

⁸ *Khasraghi H. J., Aghaie A.* Crowdsourcing Contests: Understanding the Effect of Competitors' Participation History on Their Performance // Behaviour & Information Technology. 2014. Vol. 33. No. 12. P. 1393.

3.6. Правительство, демократия и публичная политика государств Южного Конуса

Привнесение демократического управления и общественной политики в любую точку земного шара — достаточно сложный процесс, особенно трудный в странах Южной Америки. Несмотря на имеющееся представление о смысле данных понятий, которые появились в последние тридцать лет, внедрение их в повседневную жизнь, а также их укрепление в жизни государства преодолевают множество препятствий.

Прежде всего нужно отметить отсутствие единого мнения о том, что означают данные понятия. Намного сложнее найти их определение в условиях современного мира, где то, кто правит и как, до сих пор остается загадкой. Тем более неизвестно, как применять данные понятия в жизни.

Как известно, рост политического правления за пределами государства отражает проблемы, появившиеся в связи с большим количеством корпоративных сетей, которые создают законы и диктуют политику вне государства, а также находятся вне контроля национальной демократии и конституционных структур. Термин «власть» обычно используется вместо термина «правительство», чтобы подчеркнуть рост участия негосударственных акторов и частного сектора, а также рост числа надгосударственных и субнациональных институтов¹.

Последние конституциональные преобразования в странах Южной Америки сопровождались инновационными нормами с целью улучшения качества управления, демократии и уровня проводимой общественной политики на местном и федеральном уровнях. Однако ожидания не оправдались. Различные механизмы, казалось, создавали препятствия и не давали достигнуть цели.

В данной статье мы попытаемся проанализировать искусство управления, уровень демократии и общественную политику в Южной Америке, в частности в Аргентине по сравнению с такими государствами, как Уругвай, Бразилия, Чили и Парагвай. Мы определим главные препятствия, с которыми сталкиваются данные страны на пути достижения своих целей, и в заключение определим главные вызовы на ближайшие годы, с которыми они встречаются сейчас или столкнутся на следующих выборах.

Первый подход к пониманию стран Южного Конуса. Что понимается под Южным Конусом? Традиционно здесь говорится об Аргентине, Чили и Уругвае. Однако в рамках социальной и политической географии Южный Конус также включает в себя Парагвай, часть Бразилии — Южную Бразилию и Сан-Паулу.

Эти территории отличаются по многим признакам. В географическом плане Бразилия и Аргентина обладают самой большой территорией. Существует значительный разброс и в населении: Аргентина стоит на первом месте — 40 млн человек; в Чили проживает 17 млн; население Уругвая составляет 3,6 млн человек, Парагвая — 6,8; лишь в Сан-Паулу проживает практически 20 млн! Однако между данными государствами есть и сходства. *Во-первых*, язык. Практически все эти страны испаноязычные, за исключением Бразилии, где говорят на португальском. *Во-вторых*, в течение XIX и XX вв. страдали от европейской иммиграции, которая сильно повлияла на культуру, политику и социальную жизнь. *В-третьих*, вторая половина XX в. характеризуется в этих странах правлением диктаторов и хунт. Только в 1980-е годы, вначале в Аргентине и Уругвае, а затем в 1990-х годах в Чили осуществляется процесс восстановления демократии. Чили была последней страной в 1990-х. К тому же Аргентина, Уругвай и Чили имеют важные сельские и агрохозяйственные интересы и развитое урбанизированное общество. С точки зрения институционализма самая главная черта, присутствующая в вышеперечисленных странах, — это высокая роль исполнительной власти, в то время как законодательная и судебная намного слабее, несмотря на разные исторические и культурные предпосылки развития данных государств.

Переход к демократии в Южной Америке. Процесс перехода от диктаторских режимов к демократии привнес революцию в понимание общих и формальных принципов, а также переоценку устоявшейся роли государства в экономической сфере. Правительствам пришлось столкнуться со сложным набором моральных, юридических и политических ценностей². Они стали задаваться вопросом, как бороться с нарушением прав человека, как улучшить социально-экономическое развитие на долго-

срочную перспективу и как реструктурировать политические институты с целью сохранения демократического режима в будущем.

Государственный переворот в Бразилии произошел 31 марта 1964 г. и закончился свержением президента Жуана Гуларта при помощи вооруженных сил, поддерживаемых США. Многие проблемы в Бразилии стали очевидными во время президентства Гуларта, разногласия в холодной войне привели к дестабилизации государства. Его основной план по реформированию государства был направлен на социализацию доходов, приносимых крупными компаниями, с целью улучшить качество жизни жителей Бразилии. Военные силы и правое крыло назвали данный план «социалистической угрозой». Были организованы демонстрации против правительства, которые привели к свержению Гуларта. Новый режим продлился вплоть до 1985 г., когда Танкреду Невис был избран президентом путем непрямого голосования.

Чили — последнее латиноамериканское государство, которое начало переход к демократическому режиму. Это связано со сложным характером военного переворота 1973 г., когда был свергнут Сальвадор Альенде и установилось длительное правление генерала Аугусто Пиночета.

В промежутке между 1958 и 1973 гг. президентство принадлежало правым (Хорхе Алессандри, 1958–1964); Христианско-демократической партии (Фрею Эдуардо, 1964–1970) и левым (Сальвадору Альенде, 1970–1973). Такая ситуация привела к феномену «концепции трех третей», означавшему тот факт, что чилийское политическое общество постоянно балансировало между тремя политическими ипостасями.

Альенде, будучи демократически избранным президентом, попытался привнести в Чили социализм, несмотря на отсутствие большинства в конгрессе, тем самым поляризовав политическую жизнь. Конфликт увеличивался с растущей поддержкой оппозиционных групп (которые привнесли раздор в государстве и североамериканскую экономическую блокаду), закончившись военным переворотом 11 сентября 1973 г., возглавляемым генералом Пиночетом. Его правление длилось 16 лет. Этот период можно охарактеризовать тотальной персонализацией власти, установлением диктаторского режима и низким уровнем институционализма. Неолиберальная экономическая программа была такой же, как в Аргентине, и включала в себя репрессивную политику, но в данном случае она имела успех, несмотря на высокую цену, которую пришлось заплатить.

В ходе плебисцита 1980 г. была принята новая Конституция; Пиночет стал законным президентом вплоть до 1989 г. Затем Патрисио

Эйлвин из Партии христианских демократов занял исполнительную власть, набрав приблизительно 56% голосов (при поддержке центра и левого крыла). Данная победа положила конец диктаторскому режиму и предполагала полное признание Конституции. И хотя его президентство не могло считаться полностью демократическим, в качестве переходного институционального режима с Конституцией 1980 г. этот режим предполагал продвижение к устойчивой, стабильной и полноценной демократии.

Во время выборов в 2014 г. бывший президент Мишель Бачелет одержала победу, набрав более 62% голосов в ходе баллотировки на выборах, что явилось результатом низкого уровня явки по стране (участие в выборах необязательно — статья 15 национальной Конституции).

Самый кровавый авторитарный режим в Латинской Америке существовал в Парагвае с 1954 по 1989 г., когда во главе государства стоял Альфредо Стреснер. Переходный период, по мнению большинства парагвайцев, продолжался более тридцати лет, хотя поздние демократии также продолжали страдать от последствий диктаторского режима. В Парагвае есть традиция покупать голоса там, где голосование обязательно. По этой причине на последних президентских выборах, проходивших после импичмента бывшего президента Фернандо Луго 22 июня 2012 г., присутствовало множество интернациональных наблюдателей (около ста человек из Европейского союза и более трехсот наблюдателей из международных организаций). Несмотря на такое количество наблюдателей, они никак не поменяли итоги выборов, и Орасио Картес победил, получив 45,91% голосов.

В 1967 г. в Уругвае новая конституционная реформа вновь восстановила существовавший сильный президентский режим. Тем не менее политика насилия со стороны марксистского Движения национального освобождения — Тупамарос консолидировала самые консервативные слои общества, что привело вновь к установлению диктатуры, возглавляемой президентом Хуаном Марией Бордаберри, который распустил конгресс. Таким образом, начавшийся в 1973 г. военный переворот ознаменовал становление гражданско-военной диктатуры, которая продлилась вплоть до 1985 г. Хуан Мария Бордаберри распустил парламент и назначил главным правящим органом хунту, состоящую из военных генералов. Была названа официальная причина — уничтожить Тупамарос, марксистское городское партизанское движение. Его диктатура была следствием эскалации насилия и авторитаризма в традиционно мирной стране и продолжалась вплоть до конца 1984 г., когда Хулио Мария Сангинетти из партии Колорадо выиграл на всеобщих выборах. С этого момента три главные политические партии страны поочередно

получали власть. Партия Колорадо выигрывала трижды (Сангинетти, 1985–1995 и 1995–2000, и Хорхе Батлье Ибаньес, 2000–2005). Национальная партия выиграла лишь однажды (Луис Альберто Лакаль де Эррера, 1990–1995). Партия Широкий фронт (*Frente Amplio*) выигрывала дважды (Табаре Васкес, 2005–2010; Хосе Мухика, 2010–2015).

На данный момент президентом снова является Табаре Васкес, выигравший всеобщие выборы 26 октября 2014 г.

В Аргентине была серия военных переворотов до 1976 г., однако последний остался в памяти каждого аргентинца. Аргентина провела конституционную реформу в 1853 г., основанную на модели Конституции США. Она способствовала экономическому росту и росту иммиграции в течение 80 лет. К 1920 г. в Аргентине активно развивалась экономика и повысился уровень образования населения. Однако политическая стабильность и экономическое процветание пошли на спад в 1930-х, когда Великая депрессия и слабое правительство привели к первому военному перевороту. В течение XX в. в Аргентине произошло шесть военных переворотов: в 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 и 1976 гг. Первые четыре установили временную диктатуру, в то время как последние два переворота установили диктатуру на постоянной основе и способствовали созданию бюрократичного авторитарного государства.

Во время последнего переворота, произошедшего 24 марта 1976 г., была свергнута Исабель Мартинес де Перон и установлена постоянная диктатура, которая называла себя «Национальный процесс реорганизации». Его отчетливо помнят, поскольку в это время права человека жестко и неоднократно нарушались, а также отмечались сотни исчезновений аргентинцев. В экономической сфере репрессивная политика сопровождалась принятием неолиберального плана, разработанного министром Альфредо Мартинесом де Осом. Этот план привел к полному краху. Усталость населения обострилась в 1981 г., тогда (это была главная политическая сила) Гражданский радикальный союз — *UCR* организовал встречу основных политических движений под названием «Национальная мультипартия» с целью вернуть демократию.

Тем не менее можно утверждать, что именно поражение в войне за Фолклендские острова дали старт электоральному процессу, в котором не наблюдалось никакой связи между главными политическими силами (радикалами и перонистами). На выборах в октябре 1983 г. кандидат от радикалов Рауль Альфонсин победил перонистов, которые связывали часть избирателей с военной диктатурой. Одним из главных достижений альфонсинизма во власти стала нормализация электорального процесса, а также внедрение международных документов о пра-

вах человека во внутреннее законодательство. Но в то же время данное правление не могло решить военный вопрос. Беспокойство внутри армии усилилось после судебного процесса над военными хунтами 1976—1983 гг., когда главные их фигуранты были отправлены в тюрьму. Ситуацию усугубляли также тяжелое экономическое положение и гиперинфляция, что ускорило процесс выбора нового президента в 1989 г. — перониста Карлоса Менема. Он смог разрядить напряженный климат в армии при помощи амнистии для военных и некоторых заключенных, принадлежащих к левому спектру, которые устанавливали военный режим «в защиту демократического». С этого момента радикалы и перонисты сменяли друг друга у власти.

Карлос Менем находился у власти с 1989 по 1995 г. и с 1995 по 1999 г. В 1994 г. произошла конституциональная реформа, которая была примечательна во многих аспектах, в частности исключила возможность президенту оставаться на посту второй срок подряд.

Избранный президент Фернандо де ла Руа, будучи в политическом альянсе с Гражданским радикальным союзом и ФРЕПАСО (Фронт солидарной страны), вступил в должность после второго срока президентства Менема. Вскоре он был вынужден уйти в отставку по многим причинам: он не справился в декабре 2001 г. с массовыми забастовками, вызванными надвигающимся экономическим кризисом; ему также не хватило харизмы и поворотливости, что портило его общественный имидж. Более того, самоубийство доктора Рене Фавалоро — изобретателя коронарного шунтирования, произошедшее после многократных попыток добиться у государства возмещения расходов, было воспринято как неспособность де ла Руа управлять государством. В последующие годы он подвергался многочисленным обвинениям и множественным судебным искам, связанным с репрессиями полицейских во время забастовок, с уровнем коррупции в сенате, с предполагаемыми нарушениями долговых обязательств в 2001 г. После него четыре временных президента постоянно менялись у власти (Пуэрта, Родригес Саа, Франциско Альберто Кааманьо в 2001 г. и Эдуардо Дуальде в 2001—2002 гг., пока в 2003 г. после победы на выборах не пришел к власти Нестор Кишнер). Период его правления (2003—2007) разрядил экономическую и общественную обстановку. Позже пост президента заняла его жена — Кристина Фернандес де Кишнер (2007—2011), она была переизбрана еще на один срок — с 2011-го до конца 2015 г.

Недавние президентские выборы в Уругвае и Бразилии и следующие выборы в Аргентине. Всеобщие выборы парламента и президента одновременно с конституционным референдумом в Уругвае состоялись

26 октября 2014 г. В связи с тем что ни один кандидат не получил требуемого абсолютного большинства, второй тур прошел 30 ноября 2014 г. Действующий президент Хосе Мухика не смог принять в них участие по Конституции, ограничивающей срок пребывания на данном посту. Правящая партия Широкий фронт выдвинула бывшего президента Табаре Васкеса. Он одержал победу над кандидатом от Национальной партии Луисом Альберто Лакалье, во втором туре голосования — с огромным отрывом, когда система второго тура голосования была введена в 1999 г. Также Широкий фронт получил большинство в палате депутатов и 50 из 99 мест в сенате.

Участие в выборах в Уругвае является обязательным, и Уругвай наряду с Коста-Рикой представляется одной из самых демократичных стран в Латинской Америке. Тем не менее основные проблемы этих стран: снижающийся уровень внутренней безопасности в обществе за последние годы, проблема образования, связанная с досрочным оставлением школы и повторным образованием в средней школе, хотя государством и были приняты меры против нарушения системы непрерывного образования в школе.

В Бразилии последние всеобщие выборы проходили 5 октября 2014 г. Так как никому из кандидатов на президентских, а также на некоторых губернаторских выборах не удалось получить больше 50% голосов, повторные выборы были проведены 26 октября. В первом туре Дилма Русеф набрала 41,6% голосов, Аэсио Невес шел следом, набрав 33,6%, Марина Силва набрала 21,3%. Русеф и Невес оспаривали результаты на перевыборах 26 октября, где Русеф одержала победу с небольшим отрывом, набрав 51,6%, в то время как Невес получил 48,4%. Это были самые спорные выборы с 1989 г., когда президент Лула да Силва победил Фернанду Колор ди Мелу. Ее отрыв был самым маленьким за всю историю выборов в Бразилии. Как никогда раньше, бразильцы принимали активное участие в выборах. Ситуация была накаленной, многие протестующие вышли на улицы с возгласами о мошенничестве по отношению к Невесу, требуя военного вмешательства для пересчета голосов.

Результат — президент должен был управлять расколотой страной; к тому же обострились проблемы здравоохранения. Более того, экономика страдает от разрушительного кризиса, и рецессия вынуждает правительство принять меры по девальвации национальной валюты до самого низкого уровня за последние тринадцать лет со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Всеобщие выборы в Аргентине состоятся 25 октября 2015 г., и, если потребуется, второй тур будет проведен 22 ноября. Срок правления

президента — 4 года. Действующий президент Кристина де Киршнер не сможет принять участие в выборах по конституционным ограничениям, поэтому в них будут участвовать Даниэль Сциоли, Маурисио Макри и Серхио Масса³. Даниэль Сциоли — действующий губернатор провинции Буэнос-Айрес. Он баллотируется от партии Фронт для победы (*Frente para la Victoria — FPV*) — политической партии нынешнего президента, но выступает против позиции части партии, которая предпочитает более агрессивный стиль правления Кристины де Киршнер.

Маурисио Макри из партии Республиканское предложение (*Republican Proposal — PRO*) — действующий мэр Буэнос-Айреса. Его политическая партия была первой, которая, по ожиданиям, должна была победить в Буэнос-Айресе, что и произошло в июле 2015 г., но лишь с небольшим преимуществом. У Макри также есть шанс участвовать в борьбе за пост президента.

Серхио Масса, бывший премьер-министр Аргентины во время президентства Киршнер, победил в 2013 г. на выборах мэра города Тигре вместе с Возобновленным фронтом. На данный момент его поддерживает густонаселенная провинция Буэнос-Айрес. Однако за последние месяцы он не проявлял активности и лишь недавно заявил, что намерен баллотироваться на пост президента.

Широкий фронт (*UNEN*) является коалицией маленьких партий, которая стремилась стать четвертой партией, принимающей участие в выборах. Элиса Каррио позволила им присоединиться к Макри, то же самое решил сделать местный конгресс Гражданского радикального союза.

В Аргентине 9 августа 2015 г. состоялись предварительные выборы президента, на которых определялись основные претенденты на этот пост. Они закончились следующими результатами: Сциоли занял первое место, получив 38,41% голосов. За ним следовал Маурисио Макри — 30,07% и на третьем месте Масса — 20,63% голосов, с разницей в 17% от остальных кандидатов, представлявших малочисленные политические партии⁴.

Важно отметить, что в этом году обновится состав половины палаты представителей и одна треть сената, где у Киршнер было абсолютное большинство. В сенате действующая правящая партия сохранит большинство мест, но возможно ожидать перемен в сумме двух палат, если президентом станет кандидат от оппозиции⁵.

Если оппозиции удастся одержать победу, то это принесет определенные трудности в процесс управления, и нынешние представители власти смогут баллотироваться снова в 2019 г. Но это только в том случае, если оппозиция не наберет большинства в парламенте и будет вы-

нуждена собирать коалиционное правительство, хотя такая традиция не распространена в Аргентине. И это, пожалуй, самый большой вызов для Макри, так как он уже собрал коалицию, хоть решил и не включать в ее состав Серхио Масса.

В то же время выборы чиновников в различных провинциях страны проводились с определенной критикой из-за отсутствия прозрачности процесса⁶ — архаичский метод подсчета голосов, как говорят, позволяет жульничество. То, что происходит между выборами, так же важно, как и то, что происходит во время них. Во время выборов у избирателей должна быть полная и достоверная информация о кандидатах, чтобы они могли сделать осознанный выбор.

Помимо всех политических проблем, в экономической и социальной сферах в неблагоприятных районах существуют трудности, с которыми столкнутся будущие управленцы. Поэтому справедливо полагать, что президентский срок 2015–2019 гг. будет серьезным испытанием для демократии в Аргентине.

Заключение. Демократия в латиноамериканских странах развивается со своими особенностями. Законы и институты государств Южной Америки такие же, как и в странах с развитой демократией, но отличительной чертой являются общества данных стран.

Несмотря на все обещания правительства ввести новые реформы, которые стимулировали бы рост во всех сферах жизнедеятельности общества, де-факто результаты огорчительны. Начиная с 1980-х годов южноамериканские страны развивались намного медленнее, чем остальной мир⁷. Экономические и социально-политические реформы должны ориентироваться на создание и усиление институтов, занимающихся вопросами распределения ресурсов.

«Первое поколение экономических реформ» 1990-х годов — с возвращением демократического строя — было направлено на укрепление национальной и международной конкурентоспособности путем снижения торговых барьеров и бюджетного дефицита, борьбы с инфляцией, либерализации цен, приватизации и сокращения государственного вмешательства. Однако результаты этих экономических реформ были разочаровывающими, а в новом десятилетии результат оказался полностью противоположным.

Институционально говоря, если в Аргентине что-то пошло не так, то многие винят в этом конституционный строй и предлагают перейти к парламентской системе, хотя на самом деле президентская форма правления соответствует нашим социальным и политическим реалиям, а также динамике нашей политической жизни.

В противоположность прошлому, угрозы демократии больше не поступают от внешних факторов (как, например, сила военных), но исходят от жесткости институционального дизайна, который не позволяет эффективно маневрировать и все более тревожит национальные и международные структуры. Более того, нарушение формальной системы горизонтальных элементов управления происходит за счет невыполнения своих функций законодательной ветвью, которая должна была бы способствовать преобразованию президентской регулятивной власти в законодательную, а также за счет недостатка независимости у судебной ветви, которая должна была бы охранять Конституцию и следить за ее исполнением⁸.

Демократии требуется не только формальное, но и действительное *соглашение*. Нынешнее государство нуждается в наличии способности и воли, чтобы знать и отвечать современным требованиям. В плюралистической демократической системе именно политические партии являются теми структурами, которые выявляют и артикулируют эти требования. Для борьбы с существующим кризисом управляемости необходимо обновить реформы и модернизировать систему политических партий, так как именно от слабости политических партий зависит слабость демократического режима.

Важный элемент управления — выработка политического курса: какую именно следует спроектировать политику для решения общественных проблем; как управлять наиболее сложной политической фазой; как заставить антикоррупционный закон работать и сделать политику в целом более эффективной.

Более того, устоявшиеся пагубные факторы в нашем регионе, такие, как коррупция, тормозят его развитие. Иногда мы чувствуем, что предпринятый шаг к консолидации демократии никогда не будет полностью завершен.

Главный недостаток, который можно наблюдать в демократическом режиме Аргентины, — это отсутствие традиции правления закона, а также нежелание считаться с населением. Политические деятели часто пренебрегают этими пунктами. Этот явный дисбаланс наблюдается и в органах управления в Аргентине. Институциональный дисбаланс может быть рассмотрен вместе с кризисом представительности, а также плохой репутацией институтов в глазах общества.

Если оппозиция одержит победу, можно предполагать, что существующие во власти политические силы предпочтут блокировать правительство, чем кооперироваться с ним, и попробуют снова занять пост на следующих президентских выборах.

Все вышеперечисленное доказывает, что сейчас коалиция среди различных групп общества и активизация гражданского общества нужны больше, чем никогда. Здесь не имеется в виду, что одно должно заменить другое или что они должны пересекаться; речь идет о взаимодополняемости во всех предпринимаемых действиях. Публичная политика должна быть качественно продуманной и спроектированной, и в нашем регионе существует необходимость увеличить уважение к уже существующим нормам Конституции. Таким образом, полагаю, что ответ на вызовы зависит не только от будущих правителей, но и от участия граждан в политической жизни, являющихся основной силой в демократии. На выборах необходимо осознанно отдавать свой голос за представителей, а также осуществлять непрерывный контроль вертикальной политической власти ради гарантии своих индивидуальных прав и свобод.

Перевод с английского В. В. Лазаревич

Примечания

¹ *De Búrca Gráinne*. Developing Democracy Beyond the State, 46 Colum. J. Transnat'l L. 221 (2007–2008).

² *Freeman Mark*. Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing between Parliamentarism, Presidentialism and Semipresidentialism, 12 Pace Int'l L. Rev. 253 (2000).

³ 25 октября состоялись выборы президента Аргентины. Даниэль Сциоли получил 36,86% голосов избирателей; Маурисио Макри — 34,33% и Серхио Масса — 21,34%. Таким образом, на второй тур прошли Даниэль Сциоли и Маурисио Макри. Во втором туре голосования, который прошел 22 ноября, победу одержал Маурисио Макри (51,4% голосов). Даниэль Сциоли получил 48,6% голосов избирателей.

⁴ На парламентских выборах правящей партии (Фронт для победы) и ее союзникам удалось получить 84 из 130 избираемых депутатских мест в Палате представителей и 8 мест в Сенате. Тем самым она сохранила большинство в обеих палатах.

⁵ URL: <http://www.resultados.gob.ar>.

⁶ Specifically in Salta, Santa Fe and Tucuman for example.

⁷ *Garcia Alvaro*. Latin America 1980–2005: Institutions, Growth and Poverty, Beyond Transition Newsletter. April–June 2005. Vol. 16. No 2.

⁸ Карл Ловенштейн говорил, что «нынешнее движение вспять, которое испытывает свободу, выражается в малом действии, т.е. в ликвидации институтов контроля» / *Teoría de la Constitución*. Ariel, España, 1986.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

4.1. Эволюция методов оценивания политико-управленческих процессов

Оценка эффективности деятельности государства в области разработки и реализации стратегических программ представляет собой самостоятельную сферу аналитической деятельности и прогнозирования, которая может быть связана как с областью оценивания государственных программ по формализованным признакам, так и с областью оценки реализации этих программ как исполнителями, так и пользователями, т.е. объектами программной деятельности.

Сложности реализации оценки и прогнозирования первого аспекта связаны с отсутствием единой системы показателей в государственном секторе (справедливости ради отметим, что слишком часто таким критерием пытаются сделать «успешно освоенный бюджет»), кроме того, результаты государственных программ далеко не всегда могут быть оценены в денежном эквиваленте. Тем не менее постепенно и в РФ складывается сфера деятельности под названием «оценивание программ и политики». Оценивание программ и политики направлено на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и последовательное включение этой информации в процесс принятия решений, что позволяет корректировать реализуемую политическую программу, предсказывать и влиять на ее результаты.

На Западе¹ эти исследования существуют уже несколько десятилетий (начало было положено в 1960-х годах в США в результате активизации государственной политики, прежде всего в социальной сфере). В этот период оценивание проводилось преимущественно внешними научно-исследовательскими учреждениями по заказу органов государственной

власти (период институционализации и внедрения планирования и оценочных процедур; оценивание рассматривается как связующее звено, в котором замыкается отбор информации, необходимый для принятия политических решений и реализации политики в целом; США, Швеция, Германия). В 1970–1980-е годы оценивание «ставится на рельсы», т.е. превращается в неотъемлемый, обязательный элемент реализации государственных программ. В этот период начинает доминировать внутреннее оценивание (самими органами власти собственной эффективности). Надо ли говорить, что в этой ситуации оценки программ оказывались почти исключительно позитивными (примерно так же, как чиновники сами «активно борются» с коррупцией в своих рядах), мощный элемент политического давления на результаты оценки был налицо? Это время развития так называемого нового государственного управления, когда активно развивается внутренний аудит эффективности деятельности агентств, а самооценивание и составление отчетов позиционируются как часть полноценного государственного управления. Но одновременно в этот период создаются сетевые компании, которые занимались почти преимущественно оценкой (например, уже в 1984 г. в Американскую ассоциацию оценки были объединены «Сеть оценки» и «Общество оценочных исследований»). В 1990-е — начале 2000-х годов чрезвычайно популярными стали заимствованные из области менеджмента механизмы оценивания, прежде всего методы бюджетирования, ориентированного на результат, и всеобщее управление качеством. В 2009 г. в мире насчитывалось более 60 национальных ассоциаций оценивания. В целом в 2000-х годах активно происходит глобализация оценивания программ и политик. Так, в 2003 г. была создана Международная организация сотрудничества в области оценки, а в 2008 г. — Международная инициатива по развитию оценки влияния. В настоящее время реализуется принцип комбинирования принципов внутреннего и внешнего оценивания.

В Российской Федерации внедрение методик оценивания программ и политик постепенно вводится с 2004 г., когда в пилотном режиме стали внедряться методы всеобщего управления качеством и бюджетирования, ориентированного на результат, в практику государственного управления. Спустя десятилетие в России реализуется планомерное внедрение программно-целевых методов планирования в области государственного управления и бюджетирования, осуществляется измерение непосредственных результатов и эффектов, но практически не учитываются внешние, побочные и часто неожиданные влияния. По оценкам экспертов, сохраняются определенные сложности с уровнем квалификации и с количеством исполнителей оценки.

Вопрос об определении и систематизации разновидностей оценки политико-управленческого процесса затрагивает практические стороны проведения современной государственной политики, позволяющие говорить о качестве публичной политики или государственного управления. Проведение дескриптивной аналитики в рамках мониторинга событий (функция описания и объяснения) — необходимое условие работы экспертов по решению функциональных задач фазы принятия политических решений, связанной с политической диагностикой. Мониторинг часто является предварительным условием при проведении оценивания. На этом этапе крайне важно ответить на вопросы о том, почему и каким образом мы получаем тот или иной политико-управленческий результат, какую ценность он имеет и какие риски несет в себе.

Но если в ходе мониторинга оценивается воздействие причинно-следственных связей при определении соответствующих политико-управленческих результатов, то в процессе оценивания дается этическая оценка соответствия моральным ценностям действий в той или иной политической ситуации. В американской традиции оценивание расстановки позиций и соотношения сил основных агентов-участников в пространственно-временном континууме «внешней» социально-политической среды деятельности государственного органа закреплено преимущественно за политическим менеджментом и политическим маркетингом. В российской традиции учитываются диагноз внутреннего механизма и оценка воздействия внешней среды.

Оценивание, согласно Парсонсу, ориентировано на изучение политического курса и составляющих его программ, а также работы людей, ответственных за осуществление этой политики и программ. Согласно Э. Квейду, необходимо учитывать четыре базовых компонента политики (цели, альтернативы, последствия результатов и критерии). В отечественной литературе существует деление оценивания на «комплексное» (целостный охват объекта) и «точечное» (охват отдельного сегмента объекта). Дж. Мангейм и Р. Рич выделяют шесть базовых типов исследования: взаимосвязей; поведения; институтов; процессов; решений; оценки программ. Д. Паламбо обозначает следующие этапы оценивания: определение природы проблемы; прогнозная оценка потребностей и определение «мишеней»; анализ решений; оценка общественного мнения; оценка хода реализации; оценка влияния результатов; анализ политической осуществимости.

А. А. Дегтярев разграничивает два основных типа диагноза: «экзогенный» (оценка воздействия внешней среды на поведение поли-

тического агента-эффектора: диагноз роли факторов, стратегических курсов, тактико-диспозиционный диагноз, ресурсный диагноз, маркетинговый диагноз политического рынка, сетевой диагноз политического поля, диагноз структурно-институциональных ограничений, диагноз политических рисков) и «эндогенный» (оценка работы внутреннего механизма политико-управленческой деятельности: потребностей, процесса, средств и результатов воздействия, последствий).

Большинство специалистов сходятся на выделении трех базовых оценочных принципов — «три Е» или «Е-Е-Е» («результативность» (*efficiency*), «эффективность» (*effectiveness*), «справедливость» (*equity*)). С. Нагель добавляет к ним «включенность» (участие общественных и негосударственных объединений), «устойчивость» (несменяемость и предсказуемость установленных государством правил и процедур) и «проходимость» (возможность продвижения решений и осуществления публичной политики). У. Данн добавляет три универсальных принципа (критерия): «адекватность», «удовлетворенность» и «оправданность». А. Лоутон и А. Роуз вместо критерия «справедливость» вводят «экономичность». Ю. Бардач выделяет следующие параметры оценивания: «правомочность» (соблюдение базовых прав и норм законодательства), «приемлемость» (политическая поддержка и проходимость альтернативы), «прочность» (сохранение базового содержания альтернативы в период ее реализации), «скорректированность» (адаптация исполнителями в период реализации). Частные (специальные) критерии оценивания включают критерий Парето (запрет на причинение вследствие реализации политического курса убытков кому бы то ни было и польза некоторым людям), критерий Калдора–Хикса (компенсация выигравшими от реализации программы потерь проигравшим), критерий Роулса (выбор решения, направленного на максимизацию выгод наиболее обездоленных членов сообщества).

Полный цикл оценивания включает в себя три этапа: 1) прогнозное, или оценивающее (оценка ситуации, планируемых результатов, выбор наиболее эффективных мероприятий, прогнозирование затрат); 2) сопровождающее (мониторинг реализации политики на основе измеримых индикаторов и контроля (своевременного выявления) отклонений от прогнозных параметров) и 3) итоговое (выявление фактических результатов, анализ проблем, выработка предложений по их устранению в будущем).

Наиболее часто в настоящее время применяются следующие варианты процедур оценивания: а) оценивание политик в ходе реформ государственного управления или оценивание «реальных» политик;

б) мониторинг или однократное оценочное исследование; в) первичное или вторичное оценивание; г) внутреннее или внешнее оценивание (табл. 6); д) оценивание как рабочая функция, или оценивание по контракту; е) предварительное, сопровождающее и итоговое оценивание; ж) «строгое» оценивание, или метод «лучших практик»; наконец, квазиоценивание как интерактивный процесс обучения.

Таблица 6

Внутреннее и внешнее оценивание программ и политик²

Ключевые характеристики	Внутреннее оценивание	Внешнее оценивание
Субъект осуществления оценки	Осуществляется органом государственной власти, реализующим программу. Иногда к оцениванию дополнительно подключается парламент или Счетная палата	Независимые (от органа власти, реализующего программу или стратегию) эксперты. Часто внешнее оценивание выступает как часть процедуры внешнего консультирования заказчика
Преимущества вида оценки	1. Учитывает всю полноту информации по меняющейся ситуации 2. Обеспечивает экономию на издержках, неизбежно высоких в случае внешнего оценивания 3. Сравнительно быстрее достигаются результаты оценивания	1. Большая объективность результатов оценивания, поскольку заказчику представляется оценка происходящего извне 2. Такая оценка более эффективна в кризисных ситуациях, когда положение действующей власти шатко или она еще не имеет достаточного влияния

Источник: Маршаков В. А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы // Оценивание программ и политик: методология и применение: Сборник материалов. Вып. 1. М., 2006.

Различные модели оценки, применяемые в начале XXI в., описаны в вышедшей в 2004 г. работе Э. Веданга «Модели оценки политики». Этот автор выделил восемь основных моделей (табл. 7). Как видно из таблицы, ни одна из них не идеальна.

В современной учебной литературе для политических аналитиков⁴ в качестве базовых традиционно выделяют пять основных подходов сравнительной оценки программ: 1) стандартный анализ затрат и выгод; 2) качественный анализ выгод—затрат; 3) модифицированный

Общие модели оценивания программ и политик³

Модель оценивания	Характеристики модели	Недостатки модели
Оценка достижения цели	Оценка достижения цели и результата	Слабый учет непредвиденных результатов
Оценка побочных результатов	Учитывает не только заявленные результаты, но и побочные, как положительные, так и отрицательные	Отсутствие заранее сформулированных критериев оценки побочных результатов
Оценка отсутствия цели, или модель анализа результатов	Оценка всех последствий внедрения программы или политики	Проблематичность определения критериев оценки результатов
Комплексная оценка	Оценивание не только результатов программы, но и хода ее реализации	Высокая степень сложности стоимости, слабое внимание к побочным или непредвиденным результатам программ
Оценка, ориентированная на клиента	Фокусирование внимания на потребностях и ожиданиях потребителей. Базируется на рыночных принципах определения эффективности с точки зрения активного, критически настроенного потребителя, готового и способного сформулировать свои предпочтения	Зачастую низкая объективность потребителей, исходящих из принципиально различных критериев и масштабов оценки
Модель заинтересованных сторон	Учитывает не только мнения потребителей, но и интересы всех стейкхолдеров. Цель — выяснение, насколько сбалансирована та или иная программа с точки зрения обеспечения интересов всех участвующих сторон	Высокая (часто за пределами высокой) затратность модели оценивания, сложность определения круга заинтересованных сторон

Окончание табл. 7

Модель оценивания	Характеристики модели	Недостатки модели
Модель продуктивности	Экономическая модель, ориентированная на оценку соотношения полученной продукции и затраченных ресурсов	Применяется в государственном секторе, страдает от невозможности оценивания многих государственных программ, не имеющих четко определяемых в денежной форме результатов
Модели экспертной оценки	Жесткая и объективная оценка в три этапа программы экспертной группой	Узость экспертной оценки, проводимой специалистами в ограниченной предметной области

Источник: *Vedung E. Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000. P. 37–92.*

анализ выгод–затрат; 4) анализ эффективности затрат (анализ экономической эффективности); 5) многоцелевой анализ.

При выборе наилучшего из возможных вариантов внедрения государственных программ, проектов или политик обычно используется метод обратной пошаговой системы; после четкого определения параметров желаемых результатов определяется необходимый набор действий, а затем формулируются параметры условий, необходимых для реализации программы. Такая последовательность действий, четко фиксирующая цели (они могут носить как инструментальный, так и субстанциональный — ценностный — характер), задачи, стратегии, задания и необходимые виды деятельности, позволяет оценить заранее принципиальную реализуемость проекта и одновременно задает критерии оценки качества их реализации.

Для оценки программ применяется широкий спектр методов, ниже перечислены наиболее используемые.

1. Методы наблюдения за изменениями в оцениваемой области, личные интервью с пользователями программ, экспертный опрос с разработчиками программ и теми, кто их внедряет, фокус-группы с экспертами, *case-study* и т.д.

2. Ситуативные методы оценки, в том числе *SWOT*-анализ (определение сильных и слабых сторон территории реализации проекта и самого проекта, возможности и риски условий, в которых будут реализовываться программы), цветовое голосование по принимаемым решениям с использованием цветных карточек, каждая из которых

ассоциируется со степенью согласия с предлагаемой или внедряемой программой (согласие — частичное согласие — несогласие), составление концептуальной карты на основе систематического обсуждения для определения влияния вариантов внедряемой политики.

3. Специализированные методы анализа данных, в том числе *сдвиговый анализ* (результаты политики определяются сравнением реального положения дел территории и прогнозируемой ситуации, которая наблюдалась бы при следовании курсу разрабатываемой политики), использование системы географической информации (*GIS*), облегчающей составление социально-экономической карты региона, использование макроэкономического моделирования (моделирование поведения экономики при различных сценариях общественного воздействия).

4. Методы оценивания итогов реализации программ, в том числе эталонное сравнение, которое строится на оценке эффективности политики путем качественного сравнения ее результата с другим воздействием, признаваемым в качестве эталонного, и анализ стоимостной эффективности, предполагающий определение сравнительного стоимостного эффекта от реализации политики по отношению к возможной альтернативной политике и т.д.

5. Индексы. С начала 2000-х годов в РФ проводится активная аналитическая работа по созданию индексного инструментария для оценки различных проектов органов государственной власти, в том числе отражающих и позволяющих оценить взаимодействие государственных структур с институтами гражданского общества в нашей стране. Среди методик, которые прошли серьезную апробацию и включены в различные общероссийские проекты, следует назвать: а) рейтинг прозрачности госзакупок, разработанный в 2006 г. сотрудниками Национальной ассоциации участников электронной торговли (НАУФОР) и Межрегионального общественного движения «Против коррупции»; рейтинг опирается на результаты периодического анкетирования представителей государственных федеральных, региональных и местных закупщиков, а также корпоративных закупщиков; б) композитный индекс оценки обратной связи информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти (КИОС); в) рейтинг информационных ресурсов органов государственной власти (ИРСИ); г) рейтинг демократичности выборов в регионах, разработанный экспертами Независимого института выборов; д) ЯН-индекс Института системного анализа РАН для оценки и мониторинга публичной политики в регионах РФ;

е) АЯ-рейтинг регионов по уровню продвижения механизмов межсекторного социального партнерства.

Среди узкоспециальных отечественных разработок на сегодняшний день определенную известность получили также методика оценки эффективности инвестиционных проектов и метод суммирования социального, экономического и экологического эффектов (преимуществ или ущерба) в развитие территории.

При обсуждении методов оценки деятельности органов власти дискуссии ведутся в наибольшей степени по поводу возможности использования оценок населения, общественного мнения. Известное выражение «*Vox populi — vox Dei*» («Глас народа — глас Божий») традиционно ставится под сомнение, когда речь идет о значимости общественного мнения в оценке политических институтов. Определенные основания для этого есть. Так, открытыми остаются вопросы о том, что же в действительности измеряется, в состоянии ли объективно оценить работу институтов люди, которые судят о них, подчас не зная реальной ситуации, лишь на основании личных впечатлений и сообщений в СМИ, насколько на эти оценки влияют собственные политические предпочтения населения. Осознавая значимость всех этих обстоятельств, аналитики все же считают, что оценка эффективности работы институтов власти важна, она позволяет проводить объективно сравнительный анализ отношения граждан к ним и обязательно должна учитываться органами государственного управления как в оценке качества их работы, так и в разработке стратегии позиционирования этих структур в информационном пространстве.

Например, эмпирическое политическое исследование «Особенности политического сознания жителей российских мегаполисов в ситуации системного экономического кризиса: на примере г. Санкт-Петербурга» («Политический Петербург-2015»)⁵ позволяет понять, каковы представления об эффективности деятельности институтов власти у жителей не только этого мегаполиса, но и крупных промышленных городов, в которых проживает значительная часть населения современной России.

Результаты исследования показали, что работу представительных органов власти, судя по рассчитанному индексу, петербуржцы оценивают в целом несколько ниже, чем работу силовых структур, призванных обеспечивать безопасность и стабильность российского государства (исключение составляют институт президента и полиция; табл. 8). Индекс оценки эффективности работы рассчитывался как отношение

Оценка петербуржцами институтов власти (май 2015 г., %)

Институт	Оценка					Затруднились ответить	Баланс положительных и отрицательных оценок	Индекс оценки эффективности
	1	2	3	4	5			
Президент РФ (В. Путин)	3,1	2,4	6,1	28,1	54,9	5,4	83,6	0,819
Премьер-министр (Д. Медведев)	9,1	7,5	24,9	31,4	13,5	13,6	53,2	0,328
Правительство РФ	7,1	6,6	23,3	34,6	16,3	12,2	60,5	0,423
Совет Федерации	9,2	6,1	25,6	24,6	6,5	28,0	41,4	0,219
Государственная дума РФ	11,3	11,9	32,2	23,5	5,4	15,7	47,9	0,068
Губернатор Санкт-Петербурга	7,2	7,6	24,9	32,6	11,9	15,8	54,6	0,353
Законодательное собрание Санкт-Петербурга	8,5	10,5	31,7	21,8	5,4	22,0	39,9	0,105
Полиция (ОВД)	13,4	16,9	34,6	16,8	4,7	13,7	25,8	-0,102
Армия	5,1	4,2	15,0	34,5	26,6	14,7	66,8	0,607
ФСБ	3,7	3,6	10,8	25,2	17,9	38,8	35,8	0,585

разности высоких положительных и отрицательных оценок к общему числу определившихся с ответами.

Как видно из таблицы, среди институтов власти больше всего высоких положительных оценок получил институт президента — 83%. Отметим, речь не идет о том, нравится или не нравится людям В. В. Путин, принимают ли они его политическую позицию или нет. Четыре пятых респондентов признают, что он справляется со своими обязанностями на «хорошо» и «отлично». На этом фоне доля высоких положительных оценок премьер-министра выглядит более скромно — 44,9%. Отчасти это объясняется тем, что в массовом сознании активная позиция России в области внешней политики связывается прежде всего с деятельностью президента, в то время как премьер-министр несет ответственность в основном за ситуацию внутри страны, в области экономики и социальной политики. Стоит, кстати, обратить внимание на то обстоятельство, что работа правительства РФ была оценена на «четыре» и «пять» несколько большим количеством респондентов — 50,9%.

В целом деятельность исполнительных органов власти кажется горожанам более эффективной, чем законодательных. Особенно наглядно это видно при сравнении доли высоких оценок работы губернатора и регионального парламента; в первом случае показатель составляет 44,5%, во втором — только 27,2%. Более того, работа законодательных органов власти явно недостаточно освещается в СМИ. Так, деятельность Совета Федерации РФ и регионального парламента не смогли оценить вообще соответственно 28 и 22% респондентов.

Из силовых структур в исследование были включены три — полиция, армия и ФСБ. ФСБ является «terra incognita» для почти 40% опрошенных. Вместе с тем доля людей, негативно оценивающих работу этой силовой структуры, не превышает 7,3%. Наибольшие нарекания вызывает работа полиции. Негативные оценки выставлены органам внутренних дел более чем 30% респондентов. Смена руководства Министерства обороны РФ, изменения, происходящие в армии в последние несколько лет, а также рост патриотических настроений вследствие событий в Крыму в 2014 г. привели к тому, что только каждый одиннадцатый респондент оценивает работу армии негативно. Суммарная доля высоких положительных оценок составляет 61,1% — почти $\frac{2}{3}$ респондентов.

Примечания

¹ Курочкин А. В. Оценка программ и политик в контексте административной реформы в РФ // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7. № 1. С. 117–125.

² Там же. С. 123.

³ Там же. С. 124.

⁴ См., например: Туронок С. Г. Политический анализ и прогнозирование. М.: Дело, 2005. В настоящее время в печати находится новое издание этого учебника, где автор посвятил проблемам оценивания целую главу.

⁵ Исследование выполнено Центром эмпирических политических исследований на базе Ресурсного центра Санкт-Петербургского государственного университета социологических и интернет-исследований (директор Ресурсного центра канд. социол. наук С. М. Снопина) в марте–апреле 2015 г. Руководитель проекта — докт. полит. наук, профессор, заведующая кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии СПбГУ О. В. Попова. Исследовательская группа: канд. полит. наук, доцент О. В. Лагутин, канд. полит. наук, доцент Е. О. Негров, канд. полит. наук, ассистент Д. А. Будко, ассистент А. В. Шентякова, аспирант 2-го курса Р. К. Кучаков, аспирант 2-го курса С. И. Сулов. Метод опроса — телефонное интервью. Объем выборки — 1150 человек, постоянно проживающих в Санкт-Петербурге. Выборка случайная, бесповторная, с квотированием следующих признаков: пол, возраст, образование, район проживания. Использована методика школьных оценок, позволяющая респондентам наиболее точно выразить свою точку зрения на поставленный вопрос.

4.2. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации

Оценивание программ — актуальное явление в сфере государственного управления и социального развития многих стран мира. Как показала практика, использование системы оценки программ в деятельности государственных организаций позволяет повысить их прозрачность и подотчетность, а также повышает эффективность и продуктивность их функционирования. Существенным моментом для политологического изучения оценивания стало возникновение нового концептуального подхода в политической науке — публичного руководства. Данный подход отразил изменения в характере взаимоотношений государства и гражданского общества, зарождение общества знания, появление сетевых форм координации, тенденции к большей демократизации и учету мнения структур гражданского общества в процессе принятия политических решений. Согласно концепции публичного руководства, межорганизационное партнерство, совместные проекты и совместное производство государства и общества приобретают все большее значение в формировании и реализации государственной политики.

В России отмечается низкий уровень открытости органов государственной власти к оценке. Проблема нынешней системы государственного управления в России заключается в том, что государственные решения в большинстве своем принимаются и оцениваются вне публичного политического пространства. Улучшение механизмов взаимодействия государства и структур гражданского общества за счет внедрения анализа и оценки программ может способствовать повышению экономической и социальной эффективности деятельности государства, демократизации общественных отношений и росту доверия граждан к государственным структурам.

За последние три года в сфере оценки программ в России был совершен серьезный шаг вперед в плане ее регулирования и появления новых форм оценивания. Наиболее значимы нормативные акты, касающиеся оценки регулирующего воздействия (это Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 и Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1318) и общественного контроля (Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ).

До 2011 г. оценка программ была представлена в государственных органах наиболее простыми формами — мониторингом, измерением эффективности в виде простого контроля затрат и оценкой непосредственных ре-

зультатов деятельности (*outputs*). В то же время в связи с тем, что речь идет о социально-политической сфере, очевидна потребность в более сложных формах оценки — внешней экспертизе, оценке воздействия. Также бюджетирование, ориентированное на результат, как продукт нового государственного менеджмента предполагает использование таких механизмов оценивания, как оценка конечных результатов и оценка эффективности в виде соотношения затрат — выгод или затрат — результативности.

Известны отдельные случаи использования «продвинутых» вариантов оценки программ до 2011 г. Например, в социальную «Программу развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006—2008 гг.» было внедрено требование о независимой качественной оценке программы экспертами, а также была заложена ежегодная оценка ее социальной и экономической эффективности. Источником внедрения экспертной оценки стал некоммерческий сектор, и для оценки привлекались специалисты-оценщики из некоммерческих организаций, в том числе из других городов (Москвы, Перми, Самары). Практика экспертной деятельности в Самарской области была сосредоточена главным образом в нескольких структурах в Общественной палате г. Тольятти; в Экспертном совете городского благотворительного фонда Фонд Тольятти; в экспертной комиссии Общественного совета при Самарской губернской думе. За период с 2006 по февраль 2010 г. члены экспертной комиссии Общественного совета подготовили 34 экспертных заключения¹.

Еще один пример — грантовая программа Красноярского края «Социальное партнерство во имя развития», действующая с 2005 г. (<http://www.kras-grant.ru/>). С самого начала было принято решение интегрировать в программу механизмы оценки. Их разработкой и внедрением занимались Управление общественных связей губернатора Красноярского края и Совет по краевым социальным грантам при участии Межрегионального общественного фонда «Сибирский центр поддержки общественных инициатив». По данным Л. Владыко, в рамках грантовой программы используются следующие виды оценивания: предварительная общественная экспертиза проектов, мониторинг и оценка проектов, итоговые отчеты, оценка влияния программы².

В целом, если не брать во внимание практики оценки программ, существовавшие еще в СССР, можно сказать, что оценивание программ в России появилось в середине 1990-х годов во многом благодаря некоммерческим организациям — дочерним предприятиям иностранных организаций-доноров, оказывающих гуманитарную и техническую помощь (ООН, Агентство США по международному развитию — *USAID*, фонды

международного развития). Доноры требовали от своих представителей в России применения программно-целевого подхода и отчетности о проведенной работе и достигнутых успехах. В дальнейшем третий сектор выступил инициатором внедрения внешних форм оценки в деятельность государственных органов. И теперь благодаря возрастающей роли гражданского общества в публичной сфере новые формы оценки могут стать дополнительным источником прогресса в этой области. В условиях публичного руководства основной задачей оценивания становится скорее развитие, чем подотчетность. При помощи оценки можно добиться новых форм сотрудничества, сформулировать новые цели и практические действия по решению проблемы с более глобальной точки зрения. При этом данные, полученные в результате процесса оценки, могут быть использованы всеми акторами, участвующими во взаимодействии, с тем чтобы не только определить перспективы дальнейшего развития программы, но и на их основе выстроить взаимный диалог. Оценка как переговорная структура может рассматриваться в качестве неотъемлемой части процесса управления. Она нацелена на создание коллективного понимания взаимозависимости, поиск основ взаимодействия и координации. В третьем секторе используются более действенные виды анализа и оценки программ в плане учета последствий и социальной эффективности программ. Это связано с большим использованием некоммерческими организациями сетевых форм взаимодействия с клиентами, чем в государственном секторе. Данный факт демонстрирует способность оценивания выходить за рамки технически-менеджеральной процедуры.

Третий сектор обладает мощным потенциалом влияния, в том числе благодаря наличию такого феномена, как альтруистическое поведение. Данный тип поведения еще недостаточно хорошо изучен, в отличие от эгоистического и оппортунистического поведения. Однако в общем виде — это поведение, направленное на благо других и не рассчитанное на какую-либо внешнюю награду, проявляющееся в сострадательности, заботливости, ответственности и отсутствии жадности. По мнению Люка Мюльхаузера, «эффективные альтруисты отличаются тем, что они готовы обсуждать неудачи даже самых эффективных НКО в публичном пространстве. Это то, чего очень не любят делать многие частные фонды, громко рассуждающие о стратегической филантропии. Это стремление обеспечить широкий доступ к информации всем заинтересованным лицам. Это то, чего не делают фонды, которые проводят исследования для своих целей и никому не рассказывают о полученных результатах»³. В России на данный момент гражданская активность остается неиспользуемым ресурсом развития страны.

Второй значимый момент роста роли НКО и гражданского общества — сетевые механизмы координации. Согласно подходу Э. Ведунга⁴, «сетевое управление» (*network governance*) может показаться противоречивым термином, так как «сеть» подразумевает нечто спонтанное, открытое, горизонтальное и изменчивое, а «управление» — руководство, координацию или указание. Необходимость горизонтальной координации между секторами, акторами, программами, департаментами Э. Ведунг объясняет наличием двух типов «сложности» в публичном управлении — институциональной и реальной (*institutional and substantive complexity*). Институциональная сложность отражает политическое разнообразие и проявляется в сфере ответственности различных департаментов, в особенностях бюджетного процесса и т.п. Реальная (или субстантивная) сложность отражает наличие плохо структурированных проблем в мире, таких, как устойчивое развитие, проблемы голода, бездомность, социальная инклюзивность, обусловленные большим количеством факторов. Для таких проблем неопределенность и разногласия связаны не только с описанием их природы, причин и последствий, но и с процессом принятия решений. Координация различных участников и заинтересованных сторон — важный инструмент объединения точек зрения, навыков и ресурсов. Цель сетевого управления — воспользовавшись эффектом синергии, предоставить площадку для обсуждения различного опыта и перспектив, чтобы генерировать новое понимание проблем и решений. Сетевые акторы обладают институциональной возможностью объединять и обмениваться имеющимися ресурсами для оптимизации деятельности, совместно вырабатывать общие рамки рассмотрения проблем и адаптироваться к меняющейся среде. Одновременно в связи с наличием проблем оппортунистического поведения сетевое управление нуждается в государстве как гаранте институтов, обеспечивающем соблюдение договоров и поддерживающем переговорные структуры. В России третий сектор потенциально может стать значимым фактором развития: НКО могут создавать сетевые структуры в социальной сфере и публичном управлении, объединяясь с государственными учреждениями, бизнесом, гражданами.

На данный момент государство, похоже, осознало необходимость использования потенциала третьего сектора для развития страны, и институционализация НКО сейчас заметно активизировалась. Особая роль отводится социально ориентированным некоммерческим организациям (СО НКО). Деятельность таких НКО регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2010 года № 40-ФЗ. Социальные НКО представлены в сфере социальной поддержки, здравоохранения, физической культуры и спор-

та, образования, благотворительности, охраны окружающей среды и др. Сюда относятся ветеранские организации, общества инвалидов, общества защиты материнства и детства и т.п. Согласно закону оказание поддержки некоммерческим организациям осуществляется в различных формах, в том числе в следующих: 1) размещение у некоммерческих организаций заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных организаций; 2) предоставление льгот по уплате налогов; 3) финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций.

В третьем секторе возможны разнообразные варианты оценки программ. Когда мы говорим об оценке эффективности деятельности НКО, нужно учитывать ряд моментов: 1) социальные эффекты и результаты могут проявиться через некоторое время после окончания программы; 2) для расчета эффективности и социальных эффектов часто трудно использовать денежные оценки, поэтому речь может идти о социальной результативности, как, например, развитие человеческого потенциала; повышение квалификации специалистов; количество внедренных/отработанных технологий; увеличение доступности услуг; появление новых услуг; уменьшение издержек на производство услуг; рост числа благополучателей без увеличения числа штатных сотрудников; развитие «социальной успешности» благополучателей⁵.

В работе социально ориентированных НКО большое значение приобретает оценка воздействия. Оценка воздействия изучает ожидаемые и непредвиденные последствия, которые могут быть вызваны конкретной программой, проектом или политикой. Оценка воздействия построена так, чтобы ответить на вопрос: как бы изменилось благосостояние участников, если бы вмешательство не было предпринято? С одной стороны, она включает в себя гипотетическое моделирование, основанное на сравнении между тем, что произошло на самом деле, и тем, что произошло бы в отсутствие вмешательства, а с другой — стремится ответить на вопрос о причинно-следственной связи между программой и полученными результатами. Под «воздействием» в оценке понимают совокупность долгосрочных последствий, связанных с влиянием конечных результатов программы на качество жизни благополучателей.

Внешняя экспертная оценка — одно из наиболее актуальных направлений оценки программ на данный момент после введения закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Цель закона — обеспечение учета общественного мнения, предложений

и рекомендаций граждан, общественных объединений при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления; общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. При этом субъектами общественного контроля являются только Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, муниципальных образований и общественные советы при государственных органах. Однако ни отдельные граждане, ни НКО не указаны в качестве субъектов общественного контроля. Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественного обсуждения, общественных слушаний. Этот закон представляется крайне важным, так как закладывает основы гражданского участия в публичном управлении: внешняя общественная экспертиза; участие граждан в разработке нормативно-правовых актов; гражданский контроль; публичные слушания.

И наконец, еще один немаловажный вариант оценивания — оценка регулирующего воздействия. Например, в Санкт-Петербурге на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 и Закона Санкт-Петербурга от 27 декабря 2013 года № 682-125 в Санкт-Петербурге было принято Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10 апреля 2014 года № 244 «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге». В нем указано, что регулирующий орган (исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга) в ходе подготовки проекта закона Санкт-Петербурга, проекта нормативного правового акта проводит предварительную оценку на предмет содержания в тексте следующих положений, вводящих: избыточные административные и иные ограничения, обязанности и запреты; необоснованные расходы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности; необоснованные расходы бюджета Санкт-Петербурга; необоснованные ограничения конкуренции. В постановлении правительства указано, что регулирующие органы среди прочего проводят публичные консультации и «региональные объединения организаций и граждан (потребителей) в установленной сфере, юридические лица и граждане (потребители), а также научно-экспертные организации могут принимать участие в публичных консультациях». Иными словами при проведении оценки эффективности государственного регулирования заложен механизм взаимодействия с гражданским обществом.

В то же время государственная политика по отношению к НКО отличается определенным уровнем настороженности. Особенно это касается Федерального закона от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ о не-

коммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента. На данный момент на информационном портале Министерства юстиции РФ числится 68 организаций⁶. Согласно сведениям реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента, к таковым среди прочих отнесена автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл-Р”», которая аккредитована Министерством юстиции в качестве независимого эксперта для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов распоряжением министерства № 1181 от 17.05.2011. На сайте «Трансперенси Интернешнл-Р» указано, что организация в 2011–2013 гг. провела более 30 экспертиз законодательных актов⁷. В данный реестр также может попасть организация ООО «Центр развития негосударственных организаций» (ЦРНО) — одна из старейших некоммерческих организаций города. Кроме большого количества предложенных образовательных и социальных инициатив, она занималась экспертизой законодательных актов. Факт получения спонсорской помощи от иностранных организаций совместно с проведением экспертизы законодательства послужили основанием для включения ее в список иностранных агентов. На данный момент ведется судебный процесс.

Получается, что процедура внешней оценки законодательства трактуется государством как политическая деятельность и подпадает под формулировку «Воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики». Как следствие от таких организаций требуется больше отчетности (см. Приказ Минюста России от 16 апреля 2013 года № 50). Также, по мнению Н. Евдокимовой, существует потенциальная опасность «проведения внеплановых проверок некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Это позволит “задушить” внеплановыми проверками неугодные НКО с иностранным участием»⁸.

Очевидно, что оценка программ выполняет двоякую функцию. С одной стороны, она нужна для оценки воздействия программ и проектов, проводимых государственными органами и третьим сектором, чтобы оценить, насколько удалось повлиять на значимую социальную проблему, какие моменты в программе стоит скорректировать, какую деятельность завершить. С другой стороны, внутренняя самооценка НКО может быть средством отчетности и дополнительным аргументом как в запросах на финансирование бизнесом, государственными структурами, так и для привлечения волонтеров. Например, существует План мероприя-

тий по росту доходов, оптимизации расходов бюджета Санкт-Петербурга и совершенствованию долговой политики Санкт-Петербурга на 2014–2016 гг., утвержденный губернатором Санкт-Петербурга 20 марта 2014 г. Одно из мероприятий данного плана — ежегодная оценка эффективности предоставления средств из бюджета Санкт-Петербурга социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность на территории Санкт-Петербурга. Результаты оценки представляются в Комитет финансов Санкт-Петербурга для обоснования выделения средств на следующий год⁹.

Следует отметить ряд проблем, которые требуют решения для эффективного применения практик оценки в третьем секторе. Многие авторы отмечают низкий уровень межличностного доверия в обществе, в отношениях граждан, государства и НКО. По данным ВЦИОМ, в 2013 г. 59% россиян затруднились назвать какую-либо общественную организацию, 40% россиян полагают, что работа НКО никак не влияет на жизнь большинства граждан, треть опрошенных (34%) склоняются к тому, что общественные организации не нужны вовсе, 84% россиян в последние несколько лет не принимали участия в работе общественных организаций, и 89% граждан отметили, что никогда не получали помощи от НКО¹⁰. Сложности создает недостаточное присутствие НКО в СМИ, слабость их информационной открытости. С другой стороны, информационное поле, создаваемое СМИ, часто носит «недружественный» характер при освещении гражданской активности. Также можно отметить низкий уровень прозрачности деятельности НКО, во многом обусловленный недостаточной институционализацией третьего сектора. Отсутствуют общепринятые правила предоставления отчетов о деятельности НКО. «Все НКО, которые не получают иностранного финансирования и годовой бюджет которых не превышает 3 миллионов рублей, представляют в Министерство юстиции только “подтверждение продолжения деятельности”»¹¹. По мнению секретаря Общественной палаты Александра Бречалова, третий сектор — тема неприоритетная, отношение государства к нему — по остаточному принципу. Сфера НКО находится в «разобранном» состоянии. Помимо НКО, низкое качество наблюдается у общественных палат субъектов РФ, «в основном это просто декорации, лояльные местной власти». Еще более плачевная ситуация с общественными советами при ведомствах. Общественные палаты должны быть более независимыми от глав регионов, а процесс формирования палат требует большей прозрачности¹². Требуются более четкое определение понятия «политическая деятельность» и конкретизация прав и обязанностей НКО, поскольку иначе многие организации,

проводящие экспертизу законов, подпадают под ограничения закона об иностранных агентах. Отнесение организации к иностранным агентам как процедура должно быть максимально прозрачным и публичным.

Подводя итог, отметим, что в третьем секторе России существует большой потенциал использовать более сложные и эффективные виды оценки программ — в том числе оценку воздействия и проведение общественной экспертизы, — чем в государственном секторе. НКО более ориентированы на предоставление своим клиентам услуг на основе прозрачности и социального доверия, однако недостаток институционализации данной сферы сдерживает реализацию гражданских инициатив.

Примечания

¹ URL: <http://os.samgd.ru/activity/expert/70349/>.

² Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. С. 201.

³ *Мюльхаузер Л.* Цит. по: Эффективный альтруизм: как изменить мир в условиях ограниченных ресурсов // Дайджест публикаций международного филантропического общества. Вып. № 11 (53), 2014. С. 23.

⁴ *Herting N., Vedung E.* Purposes and Criteria in Network Governance Evaluation: How Far Does Standard Evaluation Vocabulary Takes Us? // Evaluation. 2012. 18 (1). P. 32.

⁵ *Маковецкая С.* Результативность и эффективность НКО в решении социальных задач: общие подходы и лучшая практика. 2014.

⁶ URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

⁷ URL: <http://www.transparency.org.ru/antikorrupcionnaia-ekspertiza/ekspertiza>.

⁸ Цит. по: *Чередниченко Е.* Иностранные агенты пахнут коррупцией // Сайт Саратовского центра по исследованию организованной преступности и коррупции. 2012. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=Press/foreignagents.htm.

⁹ *Яковлева А. А.* Государственная поддержка НКО в Санкт-Петербурге: содержательные результаты и социально-экономические эффекты. 2014. С. 2.

¹⁰ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год / Ред. Т. Г. Насридинов и др. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 125.

¹¹ Там же. С. 124.

¹² *Нагорных И.* Я был удивлен, в каком разобранном состоянии находится сфера НКО // Коммерсантъ. 15.06.2015. № 102. С. 4.

4.3. Роль экспертных сообществ в управлении публичной политикой

Процесс принятия политико-управленческих решений, который в английском языке описывается термином *policy*, включает в себя наряду со структурами исполнительной власти представителей научного знания, которые в обсуждаемых процессах выступают уже в качестве отдельных экспертов, так и экспертных сообществ.

Наряду с инструментальной функцией экспертного знания, при которой лица, принимающие решения, заинтересованы именно в рекомендациях экспертов как носителей знания, сегодня выделяют и его символическую функцию, когда советы экспертов используются ЛПР¹ для повышения их символического капитала². Другие исследователи выделяют также и «образовательную» функцию политиков-управленцев³. Кроме того, в ряде случаев сами эксперты выступают сторонниками тех или иных политических изменений⁴, беря на себя уже и активистскую функцию⁵. Подобные исследования касаются преимущественно стран с устойчивым демократическим режимом, где инструментальная функция играет существенную, если не преобладающую роль. Значительно меньше известно о соотношении этих функций в странах с гибридными политическими режимами.

Сам процесс взаимодействия носителей экспертного знания и представителей власти до недавнего времени большинством исследователей воспринимался в рамках «линейно-автономной модели», в соответствии с которой эксперты давали свои рекомендации, опираясь исключительно на свои естественно-научные и иные профильные знания, а политики-управленцы принимали затем решения, опираясь как на рекомендации экспертов, так и на свое видение социально-политических проблем. Однако опыт реального взаимодействия с властью с учетом сложности решаемых проблем в условиях высокой неопределенности позволил предложить новую модель, в рамках которой не делается резких разграничений между научным знанием и поисками общественного блага, в ее фокусе вопрос о том, как интеграция науки и политики может помочь лучшему достижению желаемой публичной цели. В рамках модели «действенных оснований» (*virtuousreason*) ставится акцент не на инструментализации науки, а на согласовании научных выводов с широким набором социальных ценностей, особенно с учетом угрозы неизвестности и невежественности⁶.

Важная роль экспертов в процессе принятия политико-управленческих решений была обоснована Питером Хаасом в рамках его концепции эпистемологических сообществ. Он определяет эпистемологическое сообщество как сеть профессионалов с признанными качествами экспертов и компетенцией в конкретных областях и авторитетными притязаниями на обладание важными для решения проблем публичной политики знаниями. Он выделяет следующие свойства такого сообщества, состоящего из профессионалов разных областей знания:

1. «Разделяемый членами сообщества набор нормативных и принципиальных убеждений, которые служат базой основанных на

ценностях рациональных аргументов, используемых членами сообщества в своих действиях в социуме.

2. Разделяемые базовые убеждения, проистекающие из анализа практик, которые ведут к разрешению основного набора проблем, находящихся в сфере их компетенции, и которые затем служат основой для объяснения разнообразных связей между возможными социальными действиями и ожидаемыми результатами.
3. Разделяемые критерии достоверности, то есть свойственные именно этому сообществу критерии для оценки и принятия нового знания как корректного для применения в области экспертизы.
4. Опыт совместной деятельности, то есть набор практик, связанных с рядом проблем, на решение которых направлена их профессиональная компетентность, возможно без уверенности, что в результате [этой деятельности] человеческое благосостояние возрастет»⁷.

Важность учета роли экспертов в принятии политико-управленческих решений подчеркивается и в концепции Коалиций общественных интересов Пола Сабатъе и Хэнка Дженкинск-Смита⁸, в рамках которой особое внимание обращается на творческую роль экспертов, участвующих в продвижении тех или иных общественно-политических инноваций.

В странах с устойчивым демократическим режимом, где инструментальная функция использования экспертного знания если и не преобладает, но бесспорно значима, мы можем выделить следующие варианты участия экспертного сообщества в процессе принятия политико-управленческих решений:

- 1) участие экспертов в деятельности «фабрик мысли» как автономных институтов экспертного знания;
- 2) участие экспертов в деятельности различного рода консультативных или консультативно-экспертных советов и комиссий, созданных при органах власти того или иного уровня;
- 3) выступления экспертов в СМИ, продвижение их позиций в рамках общественных инициатив либо коалиций защиты общественных интересов;
- 4) консультации для властных структур в индивидуальном порядке.

Участие экспертов в деятельности «фабрик мысли» достаточно освещено в наших предыдущих публикациях⁹, здесь отметим, что именно эта форма участия наиболее автономна от представителей власти различного уровня и позволяет реализовать как инструментальную, так и активистскую функцию. «Фабрики мысли» могут продвигать свои

предложения как непосредственно во властные структуры, так и иницируя публичные дискуссии и общественное давление на власть с целью принятия предлагаемых ими решений.

Здесь же мы подробнее остановимся на деятельности экспертов в составе различного вида консультативных советов и комиссий, которые в общем виде носят наименование *advisory councils or committees*. Подчеркнем здесь трудно переводимое на русский язык использование термина *advice*, который, естественно, переводится как «совет». А вот уже широко применяемый, в том числе и в официальных названиях таких советов, термин *Advice committee* уже сложно перевести как «Советательный комитет», в этих случаях мы используем и будем использовать термин «консультативный комитет». Однако при таком переводе исчезает такое важное свойство *Advice organization*, как субъектность авторов этих советов, которые могут даваться не только по запросу лиц, принимающих решение, но и по собственной инициативе представителей экспертного сообщества. В термине же «консультативный совет» исчезает всякая субъектность их участников — консультации по определению даются только по запросу власти, инициативная консультация — это нонсенс для наших российских условий.

Итак, существенной чертой участия представителей академического сообщества в качестве экспертов в различного вида консультативных советах является их субъектность, связанная с их собственной легитимностью в глазах общества, живущего в условиях демократического режима. Именно в этом смысле иногда говорят, что представители академического сообщества обладают «властью особого рода — властью называть вещи их именами». И власть эта признается (в определенной, конечно, степени) как государством, так и обществом.

С организационной точки зрения эта независимость экспертов, входящих в какой-либо из *advisory board*, заключается в том, что, хотя членство в таких советах, как правило, определяется утверждением его состава лицом, облеченным властью (ЛПР), следует понимать, что, будучи включенным в состав своего консультативного совета, это лицо уже использует отчасти его символическую функцию, укрепляя за счет его участия в совете собственную легитимность. Если же в случае несогласия с рекомендациями этого эксперта ЛПР решит вывести его из состава совета, то этим он уже понизит свою легитимность в глазах общества, что может сказаться на следующих выборах.

Как отмечают Юстус Ленч и Питер Вейнгарт, редакторы коллективной монографии, посвященной именно опыту научных консультативных советов, «все множество существующих вариантов их со-

здания и деятельности может рассматриваться как варианты ответа на две потенциальные угрозы. *Во-первых*, любой публичный совет уважаемых обществом экспертов в случае его игнорирования властями предрезающими может нанести ущерб этим легитимности этой власти. *Во-вторых*, подчиненность консультативного органа воле правительства угрожает авторитету ученых. Отсюда следует, что конкретная форма организации любого консультативного органа отражает конфликт между независимым и зависимым «советованием»¹⁰.

Эта определенная автономность членов консультативных советов позволяет им выпускать иногда доклады и рекомендации по собственной инициативе, а также в определенных случаях направлять их в СМИ и делать достоянием общественной дискуссии. Примером длительно и эффективно работающей консультативной организации, учрежденной правительством и функционирующей на национальном уровне, может служить Королевская комиссия по загрязнению окружающей среды Соединенного Королевства. Она была создана в 1970 г., в период значительного роста беспокойства по поводу экологических проблем. К 2010 г. комиссия подготовила тридцать два доклада по вопросу ее компетенции. Важно, что во всех случаях, кроме трех, комиссия сама определяла темы своих докладов, иногда вызывая дискомфорт у правительства или отдельных министров¹¹.

Сложная система принятия решений и управления в Европейском союзе также требует постоянных консультаций с научным и экспертным сообществом. Так, в 1991 г. решением Европейской комиссии была создана Группа советников по этическим аспектам внедрения биотехнологий, которая в 1997 г. получила более широкий мандат и новое название — Европейская группа по этике в науке и новых технологиях (ЕГЭ). Перед этой группой были поставлены следующие задачи:

- прояснять скрытые смыслы в этических дебатах с целью определения этического курса для институтов Сообщества по развитию биотехнологий и тем самым участвовать в регулировании развития в этом направлении;
- инициировать открытый диалог по этическим проблемам, по которым государства-члены и иные обеспокоенные участники нуждаются в решениях;
- обеспечить этическую составляющую в законодательный процесс Сообщества.

В документах, регулирующих деятельность ЕГЭ, указано, что «задачей группы должна быть подготовка рекомендаций Комиссии по

этическим вопросам, связанным с наукой и новыми технологиями, как по запросу Комиссии, так и по собственной инициативе»¹².

Мы видим, таким образом, что участие представителей академического сообщества в различного вида консультативных советах в условиях демократического режима может быть эффективным механизмом в принятии политико-управленческих решений.

Третий из сформулированных выше вариантов участия экспертов в политическом процессе — это выступления в СМИ, а также прямое влияние на общественное мнение. Как показано выше, этот путь открыт и для предыдущего варианта, отметим лишь, что этот путь эффективен именно в демократических режимах, для которых выборы как проявление позиции общества — естественный и регулярный процесс. Отметим, что этот вариант также наиболее соответствует реализации активистской функции эксперта, в рамках которой он уже действует не только как носитель определенного знания, но и как гражданин с активной гражданской позицией.

Представление о важности гражданской и активистской позиции ученого сегодня активно развивает американский социолог Майкл Буравой в рамках своей концепции публичной социологии¹³. Петербургский социолог А. Н. Алексеев так охарактеризовал обсуждаемую позицию: «Насколько я могу судить, Майкл Буравой инициирует — не впервые в истории мировой социологии — преодоление сциентистских канонов, узкого профессионализма и дисциплинарной ограниченности и выступает за социологию, открытую всем ветрам общественной жизни, за социологию для публики и в защиту человека и человеческих общностей от государственного или рыночного диктата»¹⁴.

Четвертый вариант — экспертиза властных структур на индивидуальном уровне — конечно же имеет место и в демократических странах, однако в данном случае реализуется только ее инструментальная функция, и ее эффективность, на наш взгляд, существенно ниже, чем остальных трех вариантов, в силу существенно большей зависимости эксперта от заказчика и меньшей публичности процесса.

Обратимся теперь к современной российской ситуации. Здесь будут использованы материалы полуформализованных экспертных интервью, полученных авторами статьи в 2014–2015 гг. в Санкт-Петербурге, Москве, Краснодаре, Томске и ряде других российских городов.

Реализация первого варианта — влияние экспертного знания на принятие политико-управленческих решений с помощью «фабрик мысли» и центров публичной политики — проанализирована и обобщена в недавно вышедшей монографии¹⁵. Основной вывод — это снижение в последние пятнадцать лет по сравнению с девяностыми годами

числа независимых аналитических центров и «фабрик мысли», особенно в нестоличных российских регионах, что связано с резким сужением круга возможных источников финансирования и со снижением желания российских ЛПР использовать как инструментальную, так и символическую функцию экспертного знания.

В случае современной России мы можем объединить второй и четвертый варианты участия экспертов в принятии политико-управленческих решений, так как: различного рода экспертные и консультативные советы практически не обладают какой-либо общественно-политической субъектностью, за исключением, возможно, Совета по правам человека и Совета по развитию гражданского общества при Президенте РФ (в последний совет наряду с экспертами входят и известные гражданские активисты), поэтому мы будем рассматривать работу экспертов и в составе консультативных советов, и в индивидуальном качестве.

Приведем мнение профессора Санкт-Петербургского университета о востребованности экспертного мнения политологов региональной власти: «Начиная с 90-х годов здесь было несколько волн и все было очень по-разному. В 90-е годы я наблюдал, что власть не очень понимает, насколько может пользоваться рычагами управления, и это был тот период, когда эксперты, которым сейчас 60 лет, постоянно привлекались для оказания консультации (их спрашивали, советовались, консультировались). В 2000-е годы ситуация меняется, и здесь экспертов скорее приглашают для оценки государственных проектов, и их включают во всевозможные консультационные советы при органах власти»¹⁶.

Близкую позицию занимает и другой респондент, профессор СПб филиала РАНХиГС: «После принятия конституции 93-го года начался большой этап реформирования всей системы органов управления. Мне и моим коллегам довелось участвовать в таких направлениях, как составление уставных документов на уровне Санкт-Петербурга и разработка аналитических материалов для принятия фундаментальных законов. С возникновением парламентаризма появился институт профессиональной экспертизы и политологи активно привлекались к этой работе (эксперт, помощник депутата). Я, например, работал в Государственной думе три года... Еще одно направление, которое возникло после принятия Конституции 93-го года, — экспертная работа по заключениям для проектов законов. В настоящий момент эта линия затихает, но это связано с вопросами политического режима... Рубеж 2000-х годов, когда начал формироваться новый политический дизайн, выстраиваться “вертикаль власти”, окончил золотую пору интереса к экспертной работе. Сейчас, по моему мнению, сама востребованность к политическому знанию зна-

чительно ниже, чем прежде. Это связано не с качеством политологического знания, а с изменением нашего предмета»¹⁷.

Следует отметить, что низкая востребованность экспертного знания политологов российской властью отчасти обусловлена и качеством предложения, неумением оформить свои знания и рекомендации в требуемый и, как правило, очень сжатый по объему формат. Вот как оценивает ситуацию респондент, работавший ранее в Администрации Президента РФ: «Большинство тех людей, которые называют себя политологами, во время моей работы в Администрации приносили результаты, которые использовать было просто невозможно. Они приносили материалы, которые не проработаны ни с точки зрения языка, о чем я уже говорил, ни с практической точки зрения. Когда приходит человек и говорит: “Вы все делаете не так, сейчас я вам расскажу, как надо”, и рассказывает тебе то, что ты уже двести пятьдесят раз слышал. Все читают газеты, все пользуются Интернетом, ничего нового. Когда тебе приносят какой-то сырой массив, из которого невозможно сформировать записку на две страницы, то от него ты отказываешься, так как это неэффективно с точки зрения ресурсных затрат»¹⁸.

Вместе с тем и спрос на политологическую экспертизу у российской власти сегодня действительно невелик, особенно подальше от столичных городов. Один из наших респондентов, сам сегодня входящий во влиятельные властные структуры региона, сравнивая невостребованность экспертного знания властью с нежеланием власти слушать и рекомендации пожарников до начала пожара, завершил свою мысль такими словами: «Профилактика пожара и тушение — две разные функции. В сегодняшнем формате консервативной ментальности прогностическая функция не востребована... Проблема заключается в том, что консерватизм заставляет жить с лицом, повернутым в прошлое. Невозможно жить с лицом, повернутым в прошлое, если у тебя за спиной — в будущем — происходят изменения»¹⁹.

В другом регионе респондент — сотрудник аппарата региональной депутатской ассамблеи — оценил ситуацию еще жестче: «Кафедра политологии университета тоже по заказу власти действует, готовит те или иные исследования. Но едва ли это обслуживание аналитических потребностей власти, потому что перед учеными вполне конкретный заказ. То есть заказчику известно, какой результат он хочет получить, и он его получает»²⁰. Таким образом, можно говорить о существовании в современной России третьей модели, вдобавок к двум, имеющимся в странах со стабильной демократией, — линейно-автономной модели и предложенной Шейлой Джасанофф модели «действенных

оснований». Это модель «оплаченного результата», в рамках которой предполагается, что заказчик исследования заранее указывает нужные ему результаты, а дело ученых лишь их аргументированно обосновать. Именно исходя из подобного подхода, в докладе Российского института стратегических исследований недавно предлагалось называть «иностранными агентами» и чисто академические и образовательные структуры (например, Институт социологии РАН или МГИМО (У)), получавшие зарубежные исследовательские гранты²¹.

Третий вариант влияния экспертов на процесс принятия политических решений — через СМИ и общественное мнение — в России хотя и реализуется, но пока, в условиях моноцентрического политического режима и резкого сужения круга независимых СМИ, имеет низкую эффективность.

Что же сегодня, в условиях этого политического режима, может позволить экспертному сообществу не участвовать в реализации модели «оплаченного результата»? На наш взгляд, возможным выходом может стать развитие корпоративной морали политологического сообщества, в рамках которой подобные действия приводили бы к риску оказаться из него исключенным. Иначе говоря, сделать реальной вторую из сформулированных Юстусом Ленчем и Питером Вейнгартом (и приведенных нами выше) потенциальных угроз для членов экспертных советов, когда подчиненность этих советов воле правительства будет реально угрожать авторитету ученых.

Надежду на это дает нам движение политологического сообщества, прежде всего в рамках Российской ассоциации политической науки, в направлении разработки корпоративных этических норм и стандартов. Об этом свидетельствует начатая в 2013 г. на сайте РАПН дискуссия «О профессионализме в политической науке», в рамках которой обсуждались и проблемы, возникающие у политологов-исследователей, когда они выступают в роли экспертов (<http://rapn.ru/in.php?part=1&gr=1623>). Можно надеяться, что развитие подобных профессиональных этических стандартов будет содействовать снижению вероятности реализации модели «оплаченных результатов».

Примечания

¹ В русскоязычной литературе закрепилась аббревиатура ЛПП — Лицо, принимающее решение, — которую мы и будем использовать в дальнейшем и которая, по сути, соответствует англоязычному термину *decision-maker*.

² *Boswell Christina*. The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy // *Journal of European Public Policy*, 15:4 (May 2008). P. 4721–4788.

Раздел 4. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

³ *Weible C. M.* Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis // *Policy Studies Journal*. 2008. 36 (4). P. 615–635.

⁴ Эти изменения могут относиться как к политике-*politics*, так и к политике-*policy*. В данной работе мы будем рассматривать второй вариант.

⁵ *Rietig Katharina*. 'Neutral' Experts? How Input of Scientific Expertise Matters in International Environmental Negotiations // *Policy Sci*. 2014. 47:141–160.

⁶ *Jasanoff Sheila*. Quality Control and Peer Review in Advisory Science // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 19–35.

⁷ *Haas Peter M.* Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // *International Organization*. Vol. 46. No. 1. Knowledge, Power and International Policy Coordination (Winter, 1992). P. 3.

⁸ *Сабатье П., Дженкинс-Смит Х.* Концепция лобби-коалиций: оценка // *Публичная политика: от теории к практике*. СПб.: Алетейя, 2008. С. 94–154; *Weible C. M., Sabatier P., & McQueen K.* Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework // *Policy Studies Journal*. 2009. 37(1). P. 121–140.

⁹ *Сунгуров А. Ю.* О роли научного знания и научных сообществ в процессах публичной политики // *Публичная политика-2013. Сборник статей*. СПб.: Норма, 2014. С. 43–54; *Сунгуров А. Ю.* Экспертное сообщество и инновации в публичной политике // *Публичная политика-2014*. СПб.: Норма, 2015. С. 49–58; *Балаян А. А., Сунгуров А. Ю.* «Фабрики мысли»: международный и российский опыт: Учеб. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ. СПб., 2014.

¹⁰ *Lentsch Justus and Weingart Peter*. Introduction: the Quest for Quality as a Challenge to Scientific Policy Advice: an Overdue Debate? // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance* / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 10.

¹¹ *Owens Susan*. Knowledge, Advice and Influence: the Role of the UK Royal Commission on Environmental Pollution, 1970–2009 // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance* / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 73–101.

¹² *Rogers Michael D.* The European Commission and the Collection and Use of Science and Technology Advice // *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance* / Ed. by Justus Lentsch and Peter Weingart. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. P. 115–136.

¹³ *Буравой М.* За публичную социологию // *Общественная роль социологии / Под ред. Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой (Из библиотеки «Журнала исследований социальной политики»)*. М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2008. С. 8–51.

¹⁴ *Алексеев А. Н.* Публичная социология как стиль // *Общественная роль социологии / Под ред. Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой (Из библиотеки «Журнала исследований социальной политики»)*. М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2008. С. 53.

¹⁵ *Сунгуров А. Ю.* Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

¹⁶ Интервью с А., профессором СПбГУ, февраль 2015 г.

¹⁷ Интервью с Б., профессором СПб филиала РАНХиГС. СПб., март 2015 г.

¹⁸ Интервью с В., руководителем исследовательского центра, ранее сотрудником Администрации Президента РФ. М., апрель 2015 г.

¹⁹ Интервью с Г., депутатом Законодательного собрания региона, ранее руководителем аналитического центра, март 2013 г.

²⁰ Интервью с Д., сотрудником аппарата Законодательного собрания региона, апрель 2014 г.

²¹ Доклад «Методы и технологии деятельности зарубежных и российских исследовательских центров, а также исследовательских структур и вузов, получающих финансирование из зарубежных источников: анализ и обобщение» / Российский институт стратегических исследований. М., 2014. С. 97. URL: <http://www.riss.ru/analitika/2797-rossijskie-issledovatelskie-tsentry-i-vuzy>. Дата обращения: 2.05.2015.

4.4. Роль институтов защиты прав и свобод человека в оценке публичной политики

Что есть общество, институты общества, государство, их взаимоотношения, призвание и роль в человеческой жизни? Это вопросы, над которыми люди размышляют многие тысячелетия и, видимо, будут размышлять еще очень долго. Сменялись поколения людей и мыслителей, модифицировался понятийный аппарат, курс становился более аргументированным, но цель размышлений при этом оставалась неизменной — правильное понимание места прежде всего общества и государства в жизни человека и поиск оптимальных способов служения этих институтов формировавшему или учредившему их человеку. В этом смысле правозащитные институты выполняют важнейшую функцию оценки действительности и состоятельности проводимой властями публичной политики.

Исследователями законов природы и народов древности (Аристотелем, Цицероном) и Нового времени (Гроцием, Пуфендорфом и др.) установлено, что первыми институтами человека были семья и общество со своими системами ценностей и что государство и государственное право возникли только на определенном этапе развития социумов. Общество складывается естественным образом как добровольное объединение людей для совместного решения жизненных проблем, которые невозможно одолеть в одиночестве. Оно решает эти общечеловеческие проблемы, формируя разветвленную систему (сеть) институтов, одним из которых является государство. Все эти институты призваны служить на благо всему обществу, обладая в нем специальными компетенциями, для эффективного исполнения которых каждый из них в свою очередь формирует свою подсистему институтов и сетей — социально-экономических, политических, культурных, национально-этнических и т.д.

Все институты общества, за исключением асоциальных, объективно это институты защиты прав и свобод человека или содействия достижению данной цели, понимая под правами и свободами человека фундаментальные условия, необходимые для нормальной жизни всех без исключения людей. Это наличие пищи, питья, жилья, возможностей трудиться, зарабатывать себе на жизнь в соответствии со своими

способностями, свободно мыслить, говорить и поступать автономно, участвовать наравне со всеми членами общества в его институционализации и т.д. в согласии с нормами общественной морали и не ограничивая таких же прав других людей. Как было замечено еще Э. Дюркгеймом, «созданный людьми институт не может базироваться на заблуждении и обмане; в противном случае он не мог бы скольконибудь долго сохраняться. Если бы он не коренился в природе вещей, он встретил бы в ней сопротивление, которого не смог бы преодолеть»¹.

Оптимальное функционирование общества и его институтов возможно только при тесной взаимосвязи членов общества и формируемых ими институтов, прежде всего институтов политической власти, и при служебной роли последних. Априори вся политика демократических обществ и государств, за исключением таковой институтов обеспечения их безопасности (секретных или полусекретных), должна стать публичной и прозрачной, в противоположность «закулисной политике».

Согласно теории демократии, главное призвание политической власти (государства) — защита прав и свобод граждан и обеспечение их безопасности путем формирования единого правового поля в обществе в соответствии с условиями реальной действительности и волей населения. Члены общества и учреждаемые ими институты объективно выступают здесь одновременно и как двигатели всех происходящих в общественной жизни процессов, и как контролеры и первые их судьи. В самом деле, кто может первым заметить и оценить новые явления и процессы, как не те члены обществ и граждане государств, на жизни которых они непосредственно сказываются?

Абсолютное большинство процессов в природе и в обществах, являющихся естественными образованиями, происходит по их собственным законам, а потому носит объективный характер. Но немало и таких, которые имеют субъективный характер. Они также возникают как закономерное следствие действий или бездействия институтов власти разных уровней, знания ими реального положения дел на подконтрольных им участках жизни, отсутствия своевременной реакции на запросы общества или неосведомленности о них, вследствие отчуждения от народа. И в этом случае общество корректирует просчеты своих институтов и принуждает их действовать должным образом. Говоря словами Гегеля, гражданское общество так уж устроено, что преступления не должны оставаться незамеченными и безнаказанными². Это происходит благодаря спонтанной реакции членов общества на те или иные нелегитимные акции институтов власти. Подобная ре-

акция принимает формы протестов, например работников сельского хозяйства со сваливанием нереализованных плодов их нелегкого труда на площадях перед институтами государственной власти, прогон по улицам городов домашнего скота, демонстрации жителей городов с перекрытием дорог в связи с попытками закрыть градообразующие предприятия, снести исторические памятники для строительства на их местах элитного жилья и т.д.

Рост инфляции при неизменной оплате труда, как правило, бьет по жизненному уровню подавляющего большинства населения. Естественно, что именно оно первым поднимает тревогу. Необходимо проверять через общества потребителей ситуацию в конкретных регионах стран и информировать население и институты власти через доступные им каналы информации. Реакция политической власти на эту информацию, ее практические действия по устранению связанных с негативными процессами угроз жизни людей считаются индикаторами того, чьим интересам эта власть в действительности служит. Это, в свою очередь, корректирует отношения граждан и государства в том или ином направлении — укрепляет их единство или ослабляет его. Граждане, естественно, вправе ожидать, что государство, как институт защиты их прав и свобод, предпримет неотложно все необходимые меры для недопущения злоупотреблений и резкого ухудшения условий жизни населения. Такими мерами в рассматриваемой ситуации могут стать правовое регулирование норм прибыли, обеспечение баланса соотношения зарплат и стоимости потребительских корзин с учетом особенностей регионов, недопущение монополии в торговле и произвола цен путем организации социальных центров торговли, повышения процента налога на дополнительную прибыль и т.д. Однако в силу некорректного понимания соотношения общественного и государственного, а также руководствуясь не вполне верным пониманием роли государства в экономической жизни страны, институты политической власти иногда отказываются выполнять свои прямые обязанности перед учредившим их обществом. Если в ответ на законные ожидания общества, что государство защитит их права и безопасность путем принятия им активных мер, правительства заявляют, что никакого государственного регулирования цен и вмешательства в экономику не будет, то это будет означать, что воля и законные ожидания граждан не имеют для данного правительства никакого значения.

Важно помнить, что природные ресурсы в ареале проживания нации, земля и все, что создается трудом членов общества, образуют общественную собственность. Государство здесь играет роль толь-

ко политического менеджера общества, да и то не во всех сферах его жизни. Многие аспекты этой собственности могут организовываться и управляться негосударственными институтами гражданского общества — союзами, ассоциациями и кооперациями производителей, руководствующимися в своей деятельности как государственными, так и своими собственными установлениями. Некоторые из них, например кооперативы производителей промышленной и сельскохозяйственной продукции, союзы садоводов и огородников, а также мелкие товаропроизводители при поддержке общества и его менеджера — государства (получая доступные кредиты, налоговые льготы, возможность реализации своей продукции непосредственно потребителям и др.), могут составить серьезную конкуренцию монополистам торговли. Надо полагать, что постепенно они добьются этого и превратятся во влиятельных агентов экономической политики общества и государства.

В условиях нарастания социальной напряженности и невыполнения государствами своих прямых обязанностей перед обществами и их членами последние вынуждены брать решение важных проблем своей жизни в собственные руки. В таких случаях формируются новые общественные институты, призванные облегчить коллективное решение возникших проблем.

Так, в 1990-х — начале 2000-х годов, в условиях углублявшегося кризиса общества и дисфункции его правовых и моральных норм, государство в России перестало функционировать как институт защиты жизни и свободы граждан и превратилось в свой антипод³. Его должностные лица почти на всех уровнях власти использовали свой статус для получения дополнительных доходов и быстрого обогащения. Многие из них моментально превратились в олигархов-миллиардеров, а десятки миллионов рядовых граждан оказались ниже черты бедности. Молодых граждан страны, часто и больных, забирали на военную службу прямо из студенческих аудиторий, использовали в качестве бесплатной рабочей силы. Нередкими стали случаи их гибели. В ответ возник Комитет солдатских матерей с разветвленной системой региональных отделений. Он ставил своей целью защиту прав военнослужащих, содействие совершенствованию российского законодательства о воинской службе, информирование общественности о положении дел в данной сфере жизни, совместный поиск путей оптимального решения проблем, связанных с военной службой. В обществах, оказавшихся по вине их фальшивых менеджеров в состоянии аномии, под угрозой оказываются все системы их ценностей, жизнь и безопасность большинства их членов и в конечном счете само их существование. Реакцией таких обществ

на нависшие над ними угрозы становится формирование новых институтов защиты и спасения своих членов. Возникают народные движения не только протеста против дисфункции властей, но и по поводу положения дел в оказавшихся под угрозой областях жизни. Возникают объединения граждан по защите детей, оставшихся без помощи со стороны родителей и государства, людей без места проживания, по поиску бесследно исчезнувших людей, а также инициативные группы граждан по защите рек, озер, лесов, заповедников, исторических памятников, мест отдыха людей, движения против коррупции, безответственности, клерикализации общества, замены национальных духовных ценностей иноземными библейскими, кораническими и т.д.

Влияние этих образований и их деятельности на формирование национальной политики в соответствующих областях жизни и оздоровление российского общества было и остается огромным, а значение — бесценным. На V Съезде некоммерческих организаций России, проходившем 2–5 декабря 2014 г., эти организации поставили перед собой задачу — решить проблемы общественной и государственной значимости, как:

- создание и развитие механизмов участия институтов гражданского общества в системе государственного и общественного управления;
- обеспечение социальной и политической стабильности, национальной безопасности и сохранение государственного суверенитета России;
- гармонизация межнациональных отношений, патриотическое воспитание, укрепление духовно-нравственных основ российского общества;
- совершенствование системы государственной поддержки социально значимых проектов;
- развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере, социальный заказ, участие НКО в выполнении государственных и муниципальных контрактов;
- развитие экономики некоммерческого сектора, укрепление стратегических связей НКО с отраслевыми корпорациями, малым и средним бизнесом, банковским сектором в реализации социально значимых программ;
- создание эффективных механизмов взаимодействия власти и общества в противодействии внешним вмешательствам и «цветным революциям» в условиях глобальной информатизации⁴.

Конечно, в деятельности некоторых институтов подобного рода были и будут и негативные моменты. Большая часть их, как правило, обусловлена попытками политических партий установить контроль над общественными организациями и подчинить их деятельность интересам отдельных групп населения и политических направлений.

Продолжаются процессы формирования и совершенствования как универсального гражданского и политического обществ, так и их сетевых структур. Международные организации, число которых приближается к 30 тыс., делятся на институты защиты прав и свобод человека (комиссии и суды по правам человека Европы, Африки и Латинской Америки, комитеты по правам человека как контрольные органы соблюдения прав людей, закрепленных в международных пактах о правах человека, Совет по правам человека ООН, «Амнести интернейшнл» (Международная амнистия) и др.) и на институты содействия правам человека (ООН, континентальные и региональные институты). Существуют также сотрудничающие между собой общественные и государственные комиссии по различным аспектам прав и свобод человека в отдельных странах, с учетом их особенностей. Это комиссии по правам человека (Австралия, Канада, Новая Зеландия), корпорации или комиссии по развитию коренных народов (Чили, Колумбия), советы, управления или посредники по вопросам национальных меньшинств и межрасовых отношений (Китай, Новая Зеландия, Румыния) и т.д. Все они выступают как влиятельные акторы публичной политики в своих странах и на мировой арене. В последнем случае речь идет уже о публичной политике на глобальном уровне и ускорении процесса формирования поля политики универсального уровня.

Примечания

¹ *Durkheim E.* Les Formes Iffimentaires de la Vie religieuse. P., 1912. P. 3.

² *Гегель Г.* Энциклопедия философских наук. М., 1974. Т. 1. С. 282.

³ Подробнее о понимании проблемы автором см.: *Мутагиров Д.* З. Государственный рэкет как лицо политического режима конца 1990-х годов // Россия в XXI веке. Конституционное устройство обновленной страны. СПб.: Издательство СПбГУ, 2000.

⁴ Резолюция V Съезда некоммерческих организаций Российской Федерации. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.resolution.gosgrant.ru/#!info/c1eng>. Дата обращения: 15 марта 2015 г.

4.5. Управляемость и институты посредничества в публичной политике: политический и аксиологический подход*

Интеллектуальными стимулами данного исследования стали два важных и взаимосвязанных направления развития современной политической науки: повышение внимания к исследованию культурных факторов в политике и управлении и новое обращение к проблемам национального государства (дискуссия об управляемости государства, понимаемая как процесс переосмысления его роли и соотношения с обществом). Концептуальная преемственность между исследованиями политической культуры, культурологической теорией политики и «тропой зависимости» служит наглядным доказательством самого факта аксиологического поворота в современном политологическом знании. В западноевропейской политической науке такой поворот связан сегодня в большей степени с движением в русле обновленной теории общественного выбора и коммуникационной теории. Ценность выражает человеческое измерение культуры, для ее легитимации характерен принцип консенсуса. Таким образом, изменения в современной теории и практике государственного управления, идущие в русле *governance*, с одной стороны, свидетельствуют об актуализации политического подхода к государственному управлению, а с другой стороны, демонстрируют приверженность идее возрождения национального государства. С этих позиций к числу наиболее значимых вызовов, которые испытывают системы управления современных государств, относится необходимость чувствительности и адаптивности систем к формирующимся, конкурирующим и конфликтующим публичным ценностям. Это соответствует представлению о неопределенности общественной среды и по-новому ставит проблему управляемости государства¹.

Термин «государственная управляемость» используется сегодня как понятие сложного общества и актуализируется в связи с поиском основ управляемости скорее самими процессами публичной политики, чем системами ее организации. Именно процессуальный акцент актуализировал изучение отношений, ценностей, культур, знания, режимов в публичной политике. Государственная управляемость предполагает сегодня новые формы политической, экономической и социальной

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Управляемость и конкурентоспособность государства в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС», проект № 14-03-00816.

организации, которые позволят государству реагировать на вызовы модернизации, на изменения индивидуальных и коллективных ценностей, а также на новые социальные требования и ожидания, часто превышающие пределы традиционных институтов. Иными словами, публичное управление — это результат действий не только центрального правительства, но и всех органов местной власти и гражданского общества, которые вступают во взаимодействие, руководствуясь своими интересами и ценностями². Важнейшее достижение правового государства состоит в том, что оно не принуждает к добродетели, а предоставляет свободу. Правовая свобода освобождает не от внутренних моральных законов, а лишь от того, чтобы государство декретировало и насильственно проводило в жизнь эти законы.

Совершенно иной взгляд на роль государства в управлении публичной политикой представлен в рамках «поведенческой экономики», нового аналитического направления экономической науки³. Проникнув сначала в финансовую теорию, экономику права, теорию экономического развития, теорию игр и теорию государственных финансов, указанное направление выработало нормативные рекомендации государству, корпорациям, партиям. Основная идея этой достаточно популярной сегодня позитивистской теории состоит в расширении границ допустимого вмешательства не только в экономическую, но и в частную жизнь людей. Нормативная программа поведенческой экономики обозначена как «новый патернализм». Его сторонники избрали идею «подталкивания» для стимулирования «лучших» способов поведения как в экономической, так и в общественной и частной жизни⁴. В условиях несовершенства теории общественного выбора, с учетом ошибок рациональности (например, возможность граждан действовать нерационально в «горячем» эмоциональном состоянии) государство берет на себя тяжесть принятия рационального решения и принуждает к нему граждан. Но, как известно, применение манипулятивных технологий в публичном управлении (навязывание целей и ценностей) приводит к достижению «ложного согласия», один из характерных признаков которого — неспособность к самовоспроизводству, поддерживаемая извне (усилиями власти).

Главное в «новом патернализме» — найти внутренние стимулы и аргументы, чтобы граждане сами согласились с верностью навязанного решения. Если в случаях с ограничением курения в общественных местах, яркими и эмоциональными картинками на пачках сигарет и штрафами за непристегнутые ремни безопасности с доводами государства согласиться нетрудно, то ограничения политических свобод, аргументированные «незрелостью» и «неготовностью» общества к при-

нению политических решений, вызывают гораздо больший протест. Анализируя поведенческую экономику с точки зрения значимости тех теоретических санкций для развития «врожденных» патерналистских устремлений современных государств, которые предоставил «новый патернализм», Р. Капелюшников фиксирует набирающий силу тренд к перерастанию государства благосостояния в патерналистское государство с гораздо более широкими возможностями и полномочиями по надзору и контролю за деятельностью частных граждан⁵.

Обратившись к опыту современной России, нельзя не отметить, что в ходе современных административных реформ (2003–2010 гг.) произошли изменения в соотношении государства и общества: прослеживается стремление государства к политико-административной автономии как от партикуляристских интересов отдельных социальных групп, так и от корпоративных интересов бюрократии или региональных политико-экономических кланов; созданы определенные предпосылки для развития институтов гражданского общества. Однако из всего перечня возможных функций гражданских структур (аккумуляция и агрегация общественных интересов, участие в формировании государственной политики, продвижение интересов профсоюзов и т.д.) доминирующей оказалась функция контроля над деятельностью государственных органов, которая часто носила лишь формальный характер. В условиях курса «управляемой демократии», постепенного изменения избирательного законодательства 2004–2011 гг., снижения уровня политической конкуренции, имитационных процессов в государственном управлении, появления «управляемой партийности» произошло резкое снижение роли парламента в российской политической системе как легального канала правительственной критики и института представительства интересов граждан. Таким образом, реализация данной идеи на практике во многом продемонстрировала имитационный характер механизмов взаимодействия государства и общества в современной России.

Ключевой ценностью реформ, направленных на развитие способности государства к адаптации, эффективному управлению, ответственности, к взаимодействию с гражданским обществом, на практике стало обеспечение стабильности и устойчивости исключительно властной вертикали. Обратившись к политическим событиям двух последних десятилетий, можно найти целый ряд примеров, аргументаций со стороны российского государства, основанных на интеллектуальных принципах «нового патернализма»: отмена губернаторских выборов в 2004 г., редактирование избирательного и партийного законодательства. «Тетради по консерватизму» 2014 г., выпускаемые по итогам Бер-

дядевских чтений, стали попыткой создания современного консервативного дискурса «сверху», не случайно их участники полагают, что сейчас главным субъектом — носителем ценностей выступает государство. Другой важный фактор, способствующий патерналистским настроениям в России, — идея борьбы с внешней угрозой (внешними врагами), которая необходимо и немедленно меняет коммуникации как внутри чиновничества и политического класса, так и внутри гражданского общества, привнося разделение «свои — чужие» и мобилизационный тип мышления, минимизируя возможность идейного плюрализма.

Тем не менее постепенный процесс развития гражданского общества приводит к тому, что государство вынуждено принимать меры социального характера: во многих регионах России развиваются разнообразные практики взаимодействия общества и власти, которые не могут быть сведены только к имитационной деятельности. Новому звучанию идеи свободы и ценности плюрализма мнений в значительной степени способствуют гуманитарные технологии, способствующие развитию мышления в публичном взаимодействии, опирающиеся на методы или инструменты мягкого взаимного воздействия и новейшие разработки в области информационных технологий. Посредством интернет-взаимодействия создаются условия для конвенциональной публичной сферы, вовлекающей все большее количество людей на принципах открытости и доверия, поощряются инновативность мышления и ценностное отношение к публичному взаимодействию, к публичной политике. Но главное — они противостоят манипулятивным технологиям, которые не предполагали ни равноправности участников, ни общения, ни обратной связи.

Поскольку управляемость государства сегодня определяется его способностью организовать эффективный коммуникативный процесс с гражданским обществом для установления системы публичных ценностей и повышения адаптивности государственных механизмов, развитие институтов публичной политики должно идти в направлении:

- повышения уровня управляемости без нарушения открытого пространства гражданских коммуникаций;
- вовлечения граждан в публичность не на основе мобилизации, а на основе идеи сопричастности;
- привлечения внимания к внутренним площадкам арены принятия решений в системе государственного управления;
- движения от идеи формирования публичных ценностей к разработке технологий гражданского оценивания действенности процессов публичной политики и ее конкретных результатов.

Развитие института депутатских встреч, публичных слушаний, *online*-общение с гражданами не только на этапе формирования публичных ценностей, но и при принятии решений и оценке их эффективности, открытие правовой и финансовой информации о деятельности парламента и правительства, электронный документооборот относятся к числу наиболее значимых механизмов повышения управляемости государства в его современном смысле. Это предполагает адаптацию системы государственного управления к активности самоорганизующегося гражданского общества, которое повышает свою сплоченность и стремится (в отдельных случаях) стать контрвластью для правительства. В связи с тем что развитие коммуникационных технологий ведет к стремительному росту числа взаимодействующих, а граждане все активнее стремятся формировать политическую повестку, диалог государства и гражданского общества становится более открытым и более конфликтным, их границы фактически размываются. Сложность процессов публичной политики актуализирует проблему формирования *институтов посредничества*.

Сегодня не существует четкого определения посреднических усилий в сфере государственного управления, а также обоснования его места среди других методов урегулирования конфликтов интересов, несмотря на то что нынешнее десятилетие характеризуется особенным всплеском посреднических инициатив (прежде всего в сфере международных отношений). Под посредничеством в данной главе мы будем понимать действия третьей стороны (индивидуума или организации) с целью достижения компромисса между сторонами по отдельному вопросу, где интерес окончательного решения выше, чем удовлетворение собственных интересов посредника. Такое участие, достижение двустороннего взаимодействия общественных и государственных структур подразумевает открытость власти по отношению к обществу, а также наличие разнообразных институтов посредничества (медиаторов), которые способствуют реализации такого взаимодействия через конкретные практики участия. К институтам-медиаторам (в широком смысле слова) относят СМИ (*media*), политические партии и т.д. Но наряду с ними существует и ряд специфических (профильных) институтов посредничества; к их числу можно отнести институт уполномоченного по правам человека (омбудсмена), структуры, известные под названием «фабрики мысли», общественные советы, общественные палаты и консультативные советы различного уровня⁶.

Одним из новых примеров институтов посредничества выступают, на наш взгляд, развивающиеся сейчас *GR*-структуры. *GR* (*Government*

Relations) представляет собой деятельность по выстраиванию отношений между различными общественными группами (бизнес-структурами, профессиональными союзами, добровольческими организациями и пр.) и государственной властью. Эта деятельность подразумевает сбор и обработку информации о работе правительства, подготовку и распространение информации о позициях представляемых групп, согласование интересов, предотвращение конфликтов и влияние на процессы принятия политических и административных решений, что привлекает к ней пристальное внимание со стороны специалистов в области управления и политологов⁷.

В данной статье рассматриваются основные механизмы коммуникации между органами власти и бизнеса на региональном уровне. Прежде всего следует отметить, что важнейшей официальной площадкой взаимодействия региональных, российских и иностранных компаний в Санкт-Петербурге почти двадцать лет выступает Петербургский международный экономический форум (ПМЭФ), предоставляющий легальную возможность в максимально короткие сроки провести максимальное количество встреч разного уровня.

Отдельное внимание следует уделить деятельности профильных *GR*-отделов и профессиональных союзов, обеспечивающих оказание посреднических услуг. На данный момент бизнес, связанный с производством табачной и алкогольной промышленности, испытывает наибольшие сложности в связи с ужесточением законодательства, даже в сравнении с отраслями, испытывающими трудности в связи с международными санкциями в отношении РФ. Наиболее интересным примером здесь может служить компания «Балтика», являющаяся одним из наиболее успешных брендов в этом сегменте промышленности Санкт-Петербурга. Так, вступление РФ в Таможенный союз сделало необходимым разработку Технического регламента «О безопасности упаковки», устанавливавшего запрет на использование оборотной стеклянной бутылки (т.е. повторное использование бутылки), что оказалось крайне невыгодно компаниям-производителям. В связи с этим компании начали лоббирование отмены данного пункта регламента, было проведено общественное слушание, где пивовары отстаивали свою позицию через экологическую сторону вопроса, объясняя экологический ущерб, который повлечет за собой отсутствие использования оборотной бутылки. Вследствие предпринятых действий запрет был отменен. Сегодня на федеральном уровне компании действуют в рамках общественной организации Союз российских пивоваров; в ее состав на сегодняшний день входят 44 компании, производящие около 90% про-

дукции, реализуемой на рынках страны. Ввиду законодательных изменений последние два года компании пивоваренного сектора ведут работу по различным направлениям (встречи с высокопоставленными чиновниками, общественными группами, аналитическая работа). Так, можно выделить пять основных направлений работы организации:

- проведение исследований;
- организация круглых столов, форумов и конференций;
- разработка и проведение кампаний по ответственному потреблению;
- взаимодействие с общественностью;
- экспертиза законопроектов.

Союз российских пивоваров ведет обширную аналитическую работу, на сайте публикуются квартальные отчеты, отражающие ситуацию в пивоваренной отрасли, компании — производители пивоваренной продукции действительно более эффективно ведут диалог с представителями органов государственной власти, когда действуют сообща, разделяя ответственность между членами союза. Одна из отличительных особенностей пивоваренной отрасли — более открытый диалог с органами государственной власти. В большинстве случаев представители отрасли действуют с помощью законных способов отстаивания своих интересов (отчасти это связано с тем, что, в отличие от крепких алкогольных напитков, подделка пива нецелесообразна). Сегодня вопрос лицензирования пивной продукции наиболее актуален ввиду законодательной инициативы фракции КПРФ. Союз российских пивоваров отстаивает свои интересы по данному вопросу, привлекая к проблеме другие общественные организации, занимающиеся вопросами бизнеса. Такая активность обусловлена еще одной особенностью пивоваренного кластера — тесной взаимосвязью с другими сферами. Безусловно, в других отраслях также существует подобная связь, однако здесь это часть корпоративной социальной ответственности: отрасль включает в себя производство не только продукции, но и упаковки для нее и т.д. Одно рабочее место в пивоваренной отрасли дает порядка 10–12 рабочих мест в смежных отраслях: сельское хозяйство, производство стеклянных бутылок, алюминиевых банок и полиэтиленовых упаковок, транспортные компании, торговля и т.д. В связи с ограничениями, введенными в 2013 г., прекратили свою деятельность около 48 тыс. торговых точек во всех регионах страны (около 50% от общего количества киосков и павильонов). Сокращение товарооборота составило около 10–20%. Рабочие места потеряли порядка 190 тыс. человек.

С точки зрения инструмента *GR*-взаимодействия в пивоваренной отрасли проекты корпоративной социальной ответственности в действительности направлены на поддержание политики государства; кроме того, они служат информационным поводом, что опять же направлено на продвижение компаний. Так, компания «Балтика» уже несколько лет успешно реализует проект «Пивной дозор», суть которого заключается в пресечении нарушений, связанных с продажей пива и пивных напитков несовершеннолетним. Компания также реализует ряд экологических проектов, например проект «Семь рек», направленный на очищение прибрежных районов и по версии Национальной программы «Лучшие социальные проекты России» являющийся одним из наиболее успешно реализованных в нашей стране. В акциях принимают участие не только сотрудники компании, но и добровольцы, которые могут получить всю необходимую информацию на официальном сайте. Это помогает создать благоприятный имидж компании и в целом повысить лояльность среди представителей региональных органов государственной власти⁸.

Как пример *GR*-активности в духе неокорпоративизма, сочетающий формальные (легальные) и неформальные практики взаимодействия в Санкт-Петербурге, можно отметить градостроительный проект 2013–2014 гг. «город-спутник Южный», инвестором которого выступила ЗАО «Управляющая компания “СТАРТ Девелопмент”» предпринимателя З. Д. Смушкина (153-е место в списке *Forbes* на 2014 г.). В Законодательном собрании Санкт-Петербурга обсуждение возможности реализации подобного проекта началось еще в 2012 г., а в 2013 г. развернулась работа по принятию поправок в закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане», обеспечивающих его реализацию; благодаря широкому вовлечению граждан этот проект стал значимым событием в публичной политике как Санкт-Петербурга, так и Ленинградской области.

В борьбе за и против реализации проекта сошлись все политически значимые участники (акторы) процесса принятия политических решений в Санкт-Петербурге: представители федеральных властей, губернатор и правительство Санкт-Петербурга, депутаты Государственной думы ФС РФ, различные депутатские объединения Законодательного собрания (формальные и неформальные), общественные организации и простые горожане. Пытаясь не допустить изменений Генерального плана Санкт-Петербурга, объединились и работали С. Никешин — глава комиссии по городскому хозяйству ЗС СПб., О. Г. Дмитриева — депутат Государственной думы ФС РФ и ее депутаты из фракции «Спра-

ведливая Россия», градозащитные организации «Эком» А. Карпова и «Красивый Петербург» К. Врански. Было налажено взаимодействие и поддерживались выступления местных активистов — жителей города Пушкина. Несмотря на то что изменения приняли, деятельность по противодействию реализации проекта продолжается и в настоящее время, наглядно демонстрируя конфликт и конкуренцию целого ряда публичных ценностей. Ниже перечислены самые значимые из них.

■ *Ценности развития.* Данный проект сегодня — один из крупнейших комплексных проектов в России. В 2013 г. проект описывался так: «Город-спутник Южный, самый крупный в петербургской истории проект комплексного освоения территории, планируется возвести на стыке Пушкинского района Петербурга и Гатчинского района Ленобласти за 19 лет. Общая площадь — 3,5 тыс. га, количество жителей — более 130 тыс. человек. По оценкам компании, объем инвестиций в строительство петербургской части Южного — 176 млрд рублей. Инвестиции государства должны составить 30 млрд в течение 15 лет. За счет бюджета будут построены 16 школ, 37 детских садов, девять медучреждений, а также крупные дороги»⁹.

■ *Экологическая безопасность и сохранение культурного наследия.* Противники проекта делают акцент на том, что данный проект предусматривает вырубку Кондакопшинского леса, уничтожение, из-за осушения болот, реки Кузьминки, что неизбежно приведет к пересыханию царкосельских прудов (парковые ансамбли г. Пушкина), создаст проблемы с сохранением Таицкого и Орловского водоводов, возрастет пожароопасность строительства домов на территории торфяных болот.

■ *Идеи инклюзивного роста и справедливости.* В проект заложен ряд социальных гарантий, создание инфраструктуры (больницы, школы и т.д.), декларировалось обеспечение населения доступным жильем. Так, к примеру, цена квадратного метра жилья планировалась на уровне 47–50 тыс. руб. за м².

Поддержка на самом высоком уровне (В. В. Путин, Д. А. Медведев) позволила включить проект (единственный на Северо-Западе РФ) в список жилищных стратегических проектов федерального уровня. В Санкт-Петербурге идею масштабного строительства поддержали городское руководство во главе с губернатором Г. С. Полтавченко и депутаты Законодательного собрания, входящие в группу, возглавляемую спикером ЗС В. С. Макаровым. Для поддержки проекта со стороны общественности был создан Общественный экспертный совет, в который вошли: М. Пиотровский как председатель Общест-

венного экспертного совета, Ю. Бакей — директор Научно-исследовательского и проектного центра Генерального плана Санкт-Петербурга, Н. Бондаренко — глава администрации Пушкинского района Санкт-Петербурга, В. Ларионов — депутат Законодательного собрания Санкт-Петербурга, О. Таратынова — директор Государственного музея-заповедника «Царское Село», В. Дементьева — директор Государственного музея-заповедника «Павловск», В. Васильев — почетный гражданин Санкт-Петербурга, ректор Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики и др.

Несмотря ни на что, подготовительный этап перед внесением законопроекта был успешно пройден. В мае 2013 г. губернатор Санкт-Петербурга Г. С. Полтавченко инициировал внесение необходимых изменений, воспользовавшись своим правом законодательной инициативы. 26 июня 2013 г. на последнем в парламентском году заседании депутаты приняли закон «О внесении дополнений и изменений в закон Санкт-Петербурга “О Генеральном плане Санкт-Петербурга”» в первом чтении 27 голосами «за».

Для того чтобы сорвать сроки рассмотрения проекта, но при этом строго следовать нормам регламента, противниками соблюдались все формальности, делались запросы в федеральные органы власти, было инициировано постановление «Об обращении Законодательного собрания Санкт-Петербурга к министру культуры Российской Федерации В. Р. Мединскому». Предпринимались попытки использовать юридические тонкости и включить в список особо охраняемых природных зон (не подлежащих застройке) территории, частично входящие в границы города-спутника и, таким образом, обесценить весь проект. Но 23 октября 2013 г. проект прошел второе чтение, после того как во время представления бюджета Санкт-Петербурга на 2014 г. его лоббировал сам губернатор Г. С. Полтавченко. В итоге закон Санкт-Петербурга «О внесении дополнений и изменений в закон Санкт-Петербурга “О Генеральном плане Санкт-Петербурга”» был принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 13 ноября 2013 г. и подписан губернатором Санкт-Петербурга 29 ноября 2013 г. под номером № 617-110.

Представленный пример достаточно наглядно демонстрирует порядок взаимодействия акторов в современной публичной политике региона. Можно констатировать приоритет интересов крупного бизнеса и исполнительной власти и в ущерб интересам не только общественных движений (прежде всего экологических и градозащитных), но и самих депутатов накануне нового электорального цикла. Несмо-

тря на возникшее благодаря широкому резонансу в социальных сетях¹⁰ ощущение активного участия общественности в процессе принятия политических решений, реальное влияние общественных организаций и граждан минимально и не сопоставимо с влиянием на процесс принятия политических решений представителей крупного бизнеса. Подобная ситуация, не ведущая при принятии решения к консенсусу таких крупных акторов, как государственная власть, бизнес-структуры, гражданское общество, приводит в результате к эскалации и углублению конфликтов и нарастанию проблем во взаимодействии гражданского общества, бизнеса и государства. Кроме того, настоящее исследование подтверждает, что в управлении процессами публичной политики в современной России правила игры по-прежнему устанавливает государство. Координационные механизмы в действительности начинают работать только тогда, когда у компаний-производителей есть необходимость отстаивать свои интересы и вести диалог для снижения рисков. Деятельность *GR*-отдела как института посредничества направлена на минимизацию рисков и конфликтов интересами любыми доступными (легальными) инструментами. Безусловно, российским компаниям необходимо разрабатывать проактивные стратегии взаимодействия (участвовать в формировании повестки дня) для предотвращения введения нежелательных ограничений, однако большинство применяемых стратегий являются реактивными (реакция на активность государства), что связано с недостаточностью ресурсов и опыта легальной коммуникации.

В тех сферах российского бизнеса, где преобладает иностранный капитал (например, в табачной и пивной отраслях), западные владельцы предприятий просто органично перенесли в Россию структуру бизнеса из Западной Европы и США, где развитие *GR*-департаментов имеет многолетнюю историю. Потенциально сегодня в России *GR* может развиваться в таких отраслях, как кредитование, лесная отрасль, фармацевтика. *GR*-департаменты формируют крупные компании (Российские железные дороги — РЖД) и объединения (Российский союз промышленников и предпринимателей — РСПП; Аудиторская палата России — АПР), они начинают отстаивать свои позиции на цивилизованном уровне, стремясь минимизировать коррупцию. Постепенно складываются профильные ассоциации, такие, как комитеты по *GR* Российской ассоциации по связям с общественностью (РАСО) или Ассоциации менеджеров России. Примеров успешного функционирования ассоциаций не так много, но опыт Ассоциации коммуникационных агентств России (АКАР), которая существует более 10 лет, безусловно, можно

оценить как положительный. На наш взгляд, именно взаимоотношения между государственными и негосударственными акторами являются ключевыми в определении модели политико-административного режима. Изучив характер взаимодействия между бизнесом и органами государственной власти региона, инструменты, которыми пользуются компании, можно говорить о незначительных изменениях политико-управленческого режима и его возможном переходе от иерархического режима к координационному (появление многоуровневых взаимосвязей, возможность негосударственных структур повлиять на выработку решений). Значимость изучения взаимодействия заключается в том, что для координационного режима важными факторами являются взаимовыгодный интерес сторон, а также двустороннее доверие.

В сложных социально-экономических и внешнеполитических условиях российская власть заинтересована в поиске эффективного способа управления; фактически мы наблюдаем применение в публичной политике различных механизмов, что позволяет делать выводы о гибридном характере политико-административного режима. Процессы выработки и принятия политических решений по-прежнему остаются закрытыми, однако власть стремится делегировать часть ответственности, вовлекая бизнес в публичность; прослеживается стремление сделать процессы более открытыми. Современный политико-управленческий режим в России уже не носит строго иерархический характер, однако и координационным его назвать пока нельзя. Государственная власть по-прежнему не готова предоставить больше возможностей представителям бизнеса для решения проблем и саморегулирования отрасли, но мы видим отдельные подвижки в сторону сотрудничества между бизнесом, властью и обществом. Их реализация направлена на достижение устойчивых конкурентных преимуществ государства за счет согласованности и солидарности государства и общества в процессе формирования публичных ценностей и управления публичной политикой. В этом смысле *GR*-деятельность, как явление в чистом виде коммуникационное, основанное на оказании воздействия и договоренностях, занимает особое место в решении проблемы управляемости.

Примечания

¹ Публичные ценности и государственное управление / Под ред. Л. В. Сморгунова, А. В. Волковой. М.: Аспект Пресс, 2014. С. 20–23.

² Политическая философия в Германии: сб. статей / Под ред. Й. Изензее. М.: Современные тетради, 2005. С. 45.

³ *Либман А. М.* Социальный либерализм, общественный интерес и поведенческая экономика // *Общественные науки и современность*. 2013. № 1. С. 27–38; *Rubinštejn A.*

4.5. Управляемость и институты посредничества в публичной политике...

The Theory of Patronized Goods in the Optics of Comparative Methodology // International Journal of Entrepreneurial Knowledge Issue. 2013. No 1. Vol. 1. P. 4–32.

⁴ *Thaler R. H., Sunstein C. R.* Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. New Haven; London: Yale University Press, 2008.

⁵ *Капелюшников Р.* Поведенческая экономика и новый патернализм. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://polit.ru/article/2013/11/12/paternalism>. Дата обращения: 13.04.2014.

⁶ *Сунгуров А. Ю.* Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред. Л. И. Никовская. М.: РОССПЭН, РАПН, 2012. С. 195–218.

⁷ *Коробейникова Н. Ю.* GR-коммуникации в условиях развития современного российского бизнеса (на примере компаний «Вымпелком» и «Связьинвест») // Бизнес. Общество. Власть. 2010. № 3. С. 52–69; GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: Учеб. пособие / Под ред. Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2012.

⁸ *Волкова А. В., Кожевникова М. С.* Управляемость и институты посредничества в современной России // ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10.

⁹ *Гончарова О., Романюк Р.* Южный Петербург — новая инвестиционная долина / Эксперт Северо-Запад № 15 (612). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://expert.ru/northwest/2013/15/yuzhnyij-peterburg---novaya-investitsionnaya-dolina>. Дата обращения: 15.04.2013.

¹⁰ Южный — город-спутник у Царского Села — социальная сеть города Пушкина. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.tsarselo.ru/content/0/read2385.html#.VED96d0>. Дата обращения: 30.10.2013.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

5.1. Состояние и направления развития публичной политики в России: механизмы, примеры, проблемы и перспективы

Общественные интересы и интересы разных групп, относительно которых строится публичная политика (ПП), касаются социальной сферы (здравоохранение, образование, соцзащита, спорт, культура и проч.) или связаны с иными вопросами, влияющими на социально-экономическое благополучие граждан (выборы, коррупция, социальное неравенство, общественный контроль за деятельностью органов власти и т.п.). Отстаивание таких интересов требует развития механизмов общественного участия в выработке управленческих решений. Заметим, что в статье 32 (п. 1) Конституции РФ записано: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Когда это конституционное право граждан на участие в государственном управлении реально обеспечено, можно говорить о наличии публичной политики в стране.

В 2006–2007 гг. в России наметились изменения во взаимоотношениях государства с некоммерческими организациями (НКО). Это касалось создания условий для вовлечения гражданских организаций в решение острых социальных проблем, с которыми само государство не справлялось. Дело в том, что НКО разработаны и применяют инновационные и довольно эффективные социальные технологии предоставления услуг населению. Власть на федеральном уровне и в ряде субъектов РФ, оценив потенциал сотрудничества, начала создавать систему поддержки тех НКО, которые реализовывали конструктивные проекты в партнерстве

с властью и бюджетными организациями. Эти обстоятельства объясняют актуальность трансформации системы госуправления, характеризовавшейся доминантой федеральных органов исполнительной власти практически во всех сферах экономики и общественной жизни, в модель общественно-государственного управления (ОГУ)¹, акцентирующую важность разработки, имплантации и закрепления новых институтов и механизмов ПП. Представители ряда органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, оценив положительный потенциал сотрудничества с конструктивными гражданскими деловыми и общественными инициативами, стали переходить *от консультаций и обсуждений к взаимодействию в решении сложных социальных проблем с делегированием ответственности общественным объединениям и НКО*, а гражданские организации стали не только расширять зоны своей деятельности, вовлекая серьезные добровольческие ресурсы, но и включаться в управленческую сферу (от анализа законопроектов, оценки реформенных предложений до разработки и участия в реализации партнерских проектов и программ). Базисом для такого развития стали два взаимосвязанных и дополняющих друг друга научно-практических направления — *межсекторное социальное партнерство (МСП) и развитие механизмов ПП*.

МСП. Содержательно концепция МСП состоит в конструктивном взаимодействии организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор) при решении социальных проблем, выгодном населению территории и каждой из сторон и обеспечивающем синергетический эффект от сложения разных ресурсов². Представители каждого сектора имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. Но, несмотря на все различия, сотрудничество секторов необходимо: ни государство, ни бизнес, ни граждане не могут в одиночку преодолеть груз накопившихся социальных проблем. В ходе развития теории и практики МСП сформировались *три варианта двухсекторных партнерств*³: общественно-государственное партнерство (ОГП), государственно-частное партнерство (ГЧП) и общественно-частное партнерство (ОЧП). В рамках каждого варианта разработаны действенные механизмы реализации партнерских программ, осуществлено их нормативное и правовое закрепление и очерчены условия применения. Построенная в конце 1990-х годов типология механизмов МСП⁴ (конкурсные, социально-технологические, организационно-структурные, процедурные и комплексные, или комбинированные, механизмы) ныне представляет собой разветвленную систему практик, нашедших применение в большинстве регионов страны. Опишем лишь два из пяти типов.

Конкурсные механизмы МСП реализуются, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме (с участием НКО и других сторон), например конкурсы на предоставление НКО субсидий на реализацию проектов, механизмы социального заказа уровня субъекта РФ, муниципального социального заказа, муниципального гранта и др. Всего в России применяется более сотни таких механизмов.

С 2006 г. действует конкурсный механизм президентских грантов на поддержку социально значимых проектов НКО. По распоряжению Президента РФ от 17 января 2014 г. № 11-рп (<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?3614924>) конкурс проводят два раза в год. Сумма выделенных средств в 2014 г. составила 2698 млрд руб. В 2015 г. сумма увеличена до 4,2 млрд руб. Приоритетными направлениями заявлены защита прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья, развитие институтов гражданского общества, просветительская деятельность, молодежные инициативы, поддержка спорта, материнства, традиционных духовных ценностей и т.д. Правила предоставления субсидий НКО утверждены приказом Управления делами Президента РФ от 6 марта 2014 г. № 82.

После принятия в 2010 г. федерального закона, которым было введено понятие социально ориентированной НКО (СО НКО), в стране, по сути, стартовал новый этап МСП, усиливший конструктивную основу для партнерского сотрудничества между НКО и органами государственной власти и местного самоуправления. Содержательно описание форм, механизмов и направлений поддержки деятельности было задано Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2011 г. № 713. В нем изложены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию программ поддержки СО НКО, а также Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку самих СО НКО. В 2011–2014 гг. от 45 до 49 субъектов РФ, предоставивших сбалансированные региональные программы поддержки СО НКО, становились победителями конкурсов, администрируемых Минэкономразвития РФ. На сайте министерства представлены направления государственной поддержки СО НКО, положения и вопросы организации и проведения конкурсов субсидий для региональных СО НКО.

Механизм поддержки проектов СО НКО выстроен весьма эффективно. В нем выделены два связанных направления — конкурс региональных программ поддержки СО НКО и конкурс программ и проектов лидерских СО НКО, работающих не в одном, а в ряде субъектов РФ.

Методические материалы, разработанные Минэкономразвития РФ, нацеливают субъекты РФ на создание механизмов взаимодействия власти с явным участием общественных объединений. Так, члены экспертной комиссии, включающей представителей министерств социальной сферы, ученых и сотрудников региональных СО НКО, оценивая заявки региональных программ, анализируют содержание и качество нормативно-правовых документов о разных форматах поддержки и эффективность их применения, в том числе:

- механизм распределения бюджетного финансирования оказания социальных услуг на конкурсной основе путем предоставления бюджетных субсидий либо механизм закупок работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд;
- механизм предоставления СО НКО и организациям, оказывающим им благотворительные пожертвования, налоговых льгот;
- схемы предоставления СО НКО имущественной поддержки (аренда недвижимого имущества на льготных условиях или безвозмездное пользование им);
- форматы информационной поддержки деятельности СО НКО в средствах массовой информации, а также посредством социальной рекламы;
- механизмы формирования попечительских (наблюдательных и др.) советов государственных и муниципальных учреждений социальной сферы с обеспечением участия в их работе заинтересованных СО НКО;
- процедуры общественной экспертизы проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в части деятельности СО НКО;
- модели независимой системы оценки качества работы государственных (муниципальных) учреждений, оказывающих социальные услуги;
- формы содействия органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке СО НКО на территориях муниципальных образований;
- действия по развитию кадрового потенциала СО НКО, в том числе методы поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников и добровольцев;
- процедуры и методики анализа и оценки эффективности мер, направленных на развитие СО НКО в субъекте РФ, а также содействие указанной деятельности.

Нетрудно видеть, что многие из десяти перечисленных выше механизмов и процедур создают *основу для инструментального наполнения региональной публичной политики в смысле выстраивания конструктивных взаимодействий власти и НКО*. Опыт оценивания автором региональных программ в составе Экспертного совета Минэкономразвития за 2011–2015 гг. позволяет отметить, что многие субъекты РФ год от года улучшают свои механизмы. Средства, выделяемые из федерального бюджета на финансирование программ субъектов РФ, ставших победителями, ощутимо помогают в реализации важных программ поддержки СО НКО в регионах: 600 млн руб. (2011), 630 млн руб. (2013) и 660 млн руб. (2014). В 2015 г. на эти цели было выделено 595 млн руб. (после 10%-ного секвестирования), которые решением Координационного совета пошли на субсидирование работ в 55 субъектах РФ.

В результате такой поддержки в субъектах РФ формируются конструктивные механизмы публичной политики. В Красноярском крае, например, создана система из трех взаимодополняющих механизмов⁵.

1. Через конкурсный механизм краевых социальных грантов в рамках Программы «Социальное партнерство во имя развития» с 2005 г. ежегодно поддерживают более 200 лучших проектов НКО (на сумму 25 млн руб.), в реализации которых задействованы десятки тысяч человек, а целевая аудитория составляет 30 тыс. человек.
2. В конкурсном механизме предоставления субсидий краевым СО НКО применяют показатели социального эффекта и социально-экономической эффективности.
3. С 2013 г. работает конкурсный механизм предоставления СО НКО субсидий на реализацию инновационных социальных услуг (на сумму 7,5 млн руб.). Конкурс проводится в два этапа: на первом этапе отбираются технические задания на услугу, на втором делается отбор услуг с конкретными параметрами, указанными в техзаданиях.

Социально-технологические механизмы МСП базируются на социальной технологии (ноу-хау), созданной в России или освоенной в стране на основе изучения зарубежного опыта и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от подходов, применявшихся государственными или муниципальными учреждениями. Сюда попадают хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализа-

ции детей-инвалидов, умственно отсталых детей, новые подходы к реабилитации алкоголиков и наркоманов и к созданию оздоровительных программ, система гериатрической реабилитации на дому и др. Ряд эффективных социально-технологических механизмов МСП описан в статье Г. Ю. Ветрова и др.⁶ Приведем примеры механизмов МСП, созданных в рамках программы «Дорога к дому» (г. Череповец; www.dorogakdomu.ru). Основное направление — профилактика социального сиротства и безнадзорности. Финансирование программы осуществляется из средств ОАО «Северсталь» (2006–2011 гг. — более 200 млн руб.), Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (2009–2011 гг. — около 21 млн руб.), и других источников, включая бюджет Вологодской области. Около 20 тыс. горожан пользуются услугами программы ежегодно. Отметим три из двух десятков проектов программы:

МЛаДа — социально-психологическая помощь беременным женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и женщинам, заявляющим об отказе от новорожденного;

Вместе ради детей — решение проблем замещающей и кровной восстановленной семьи, профилактика и предотвращение возврата детей в детский дом из приемных, опекунских и восстановленных кровных семей;

Социальная скорая помощь — помощь беспризорным и безнадзорным детям, подросткам, а также членам их семей; несовершеннолетним.

Эффективность программы проиллюстрируем данными за 2006–2012 гг.:

- благодаря Школе приемных родителей в семье было принято 156 детей, при этом ни один приемный ребенок не возвращен обратно в госучреждение;
- предотвращено 88 отказов от новорожденных (из 164 заявленных). В 2012 г. количество отказов от новорожденных уменьшилось в пять раз по сравнению с 2009 г.;
- количество детей в детдомах сократилось с 552 до 190, закрыто пять детдомов из девяти;
- с 2009 г. обрели семью 569 детей, оставшихся без попечения родителей.

В этой сфере интересно работают Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения и Фонд профилактики социального сиротства и др. Помимо предоставления востребованных социальных услуг, такие организации со знанием дела включаются в управленческую пробле-

матику, такую, как выработка и участие в обсуждении стратегии социальной политики; влияние на определение приоритетных направлений деятельности государственных органов; участие в процессах формирования бюджетов социальной сферы; поддержка и продвижение значимых социальных проектов через органы представительной власти; привлечение на территорию внебюджетных средств; разработка, реализация и менеджмент социальных проектов; участие в реализации федеральных или региональных социальных программ и контроль за их реализацией.

О механизмах и институтах публичной политики (ПП). Публичная политика — это новое для РФ качество государственного управления, которое все более ориентируется на использование горизонтальных отношений партнерства, кооперации, переход к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключающего жесткие вертикальные формы господства—подчинения. ПП активно задействует граждан в принятии решений. С общественным участием разрабатываются программы для решения возникающих в обществе проблем, а также пути их реализации. ПП предполагает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп (акторов), выстраиваемой более-менее симметрично, в диалоговом режиме. В рамках ПП формируются условия, позволяющие обществу и власти совместно формировать стратегическую повестку дня, создавать стимулы и ценности инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты в позитивное русло, превращая их в элемент социальной динамики.

Иными словами, *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 явном участии других ключевых акторов ПП.

Нами разработан инструментарий для оценки действенности институтов и механизмов ПП (ЯН-индекс⁷). С помощью специальной анкеты опрашивали представителей трех секторов регионального общества (госслужащих, бизнесменов и наемных работников) — сотрудников НКО. Их просили по 10-балльной шкале дать оценку деятельности отдельных институтов и механизмов, а также субъектов и акторов ПП. Обработывая данные исследования ПП в 40 субъектах РФ, мы выявили пять типов региональной ПП⁸. Был предложен *критерий состоятельности институтов ПП*, суть которого в определении доли высоких оценок (от 6 до 10 баллов по 10-балльной шкале), даваемых всеми группами респондентов. Если доля высоких оценок в отношении института ПП была более 50% (штрихпунктир на рис. 4),

5.1. Состояние и направления развития публичной политики в России...



Рис. 4. Сравнение оценок состоятельности институтов ПП для трех регионов

значит, такой институт ПП состоятелен; если доля высоких оценок от 33 до 50% — он слабо состоятелен; если же эта доля меньше 33% (пунктир), институт ПП несостоятелен.

Несостоятельными оказались четыре института ПП⁹: механизм противодействия коррупции, региональная система здравоохранения, механизмы публичного контроля за деятельностью власти и механизмы формирования и отстаивания общественных интересов.

Действия органов власти в контексте III. Указом № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» от 7 мая 2012 г. президент РФ В. В. Путин наметил дорожную карту развития ОГУ. Первым пунктом указа определено достижение показателей в отношении характера и качества предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг (рост доли обслуживания по принципу «одного окна», через многофункциональные центры, в электронной форме, с сокращенным временем ожидания и ростом степени удовлетворенности граждан качеством). Реализация этих целевых установок описана на портале административной реформы (<http://ar.gov.ru>). Там приведены данные о выполнении задач, о методике и мониторинге изменений в удовлетворении граждан качеством предоставляемых услуг. Приказом Минэкономразвития РФ № 21 от 22 января 2014 г. утверждены Методические рекомендации по обеспечению деятельности многофункциональных центров. В сети Интернет получатели наиболее массовых и социально значимых государственных услуг оценивают их качество (Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284), заполняя на сайте «Ваш контроль» (<http://www.vashkontrol.ru>) анкету, содержащую вопросы по таким показателям, как доступность информации о порядке получения услуги, время ожидания в очереди, вежливость сотрудника и т.д. Эти сведения используются при расчете показателей и рейтингов ведомств и услуг. Создана Федеральная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (<http://www.gosuslugi.ru>).

Во втором пункте указа президента определено задание на разработку концепции «российской общественной инициативы», предусматривающей создание условий для публичного представления предложений граждан в сети Интернет с последующей проработкой тех из них, которые получают поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года. 2 апреля 2013 г. начал работать сайт Российской общественной инициативы (<https://www.roi.ru>). За первый год на нем опубликовано более 3500 инициатив. За год ряд инициатив набрали более 100 тыс. голосов поддержки, и по ним были приняты решения. Так, по инициативе «Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб» (100 108 голосов) подготовлено решение Экспертного совета Открытого правительства и направлено в Общественную палату РФ. В отношении инициативы «Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому» принято Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1094. В отношении инициативы «Постановка транспортного

средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение одного часа» (100 807 голосов) выпущен приказ МВД РФ и разработан Административный регламент. На начало апреля 2015 г. было зарегистрировано почти 5000 общественных инициатив. По ряду из них, набравших более 100 тыс. голосов поддержки, приняты решения.

Однако не по всем инициативам, набравшим более 100 тыс. голосов, приняты положительные решения. Так, Рабочая группа Открытого правительства отклонила общественную инициативу о применении в России статьи 20 Конвенции ООН против коррупции. Этой инициативой предусматривалось введение уголовной ответственности для тех чиновников, которые не смогли бы объяснить свои расходы. Тем самым было отклонено введение в Уголовный кодекс РФ статьи «Незаконное обогащение».

Согласно Указу № 601 разработаны новые механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти РФ. Пример — формирование такого совета Минтруда РФ. Еще один пример — система формирования Экспертных советов Минэкономразвития РФ при проведении конкурсов на предоставление субсидий для СО НКО. В межсекторный состав этих советов наряду с представителями министерств вошли сотрудники НКО и ученые.

Еще одно важное поручение из указа президента — «в рамках реформирования и развития государственной гражданской службы... организовать повышение квалификации государственных гражданских служащих, принимающих участие в предоставлении государственных услуг». Опыт автора по чтению лекций по теме публичной политики на базе ФГУ МГУ (2012–2014 гг.) и по тематике общественно-государственного управления (2013–2015 гг.) в РАНХиГС позволяет сделать вывод об интересе к этим вопросам со стороны госслужащих. Отметим, что приказом Минобрнауки (Приказ № 1061 от 12.09.2013 г.) утверждено новое направление подготовки кадров в системе высшего образования — «Публичная политика и социальные науки».

Интересным феноменом, иллюстрирующим реально идущую трансформацию прежней модели государственного управления в ОГУ, на наш взгляд, является деятельность Общероссийского народного фронта (ОНФ). Эта организация была создана по предложению В. В. Путина. Ее основные задачи: продвижение значимых общественных проектов, экспертиза и выдвигание предложений и информирование президента страны о серьезных проблемах. Среди реализуемых задач, имеющих отношение к ОГУ, отметим программу «За честные закупки», цель ко-

торой — экономия бюджета за счет предотвращения расточительных расходов со стороны органов власти и организаций с государственным участием. По этому вопросу ОНФ эффективно взаимодействует со Счетной палатой РФ. Как отметил глава ОНФ А. Бречалов, только от приостановления закупок дорогостоящих авто со стороны региональных властей или министерств за счет госбюджета в 2014 г. «экономия составила свыше 20 млрд рублей». Хорошо вписывается в парадигму ОГУ еще один проект ОНФ — Центр независимого мониторинга исполнения указов президента «Народная экспертиза» (<http://narexpert.ru>). Прочитируем А. Бречалова: «Кто только до нас не занимался контролем за исполнением указов, но никто не добился включения какого-либо института — общественного или политического — в цепочку исполнения поручений, а мы этого добились». В 2013 г. на «Форуме действий» президент предложил ОНФ включиться в проверку исполнения его поручений. В декабре 2014 г. президенту было доложено, что из 133 поручений, о которых правительству сообщалось как об исполненных, по оценкам ОНФ, только четверть из них была исполнена. Контрольное управление Администрации Президента как партнер ОНФ согласилось с такими выводами. Более того, центр «Народная экспертиза» не только осуществил проверку исполнения поручений из майских указов президента, но и разработал интерактивную карту, иллюстрирующую степень исполнения поручений на федеральном и региональном уровнях (<http://narexpert.ru>). Процесс создания карты — яркий пример актуализации модели ОГУ: в нем приняли участие 11 600 экспертов из разных регионов. В ходе пресс-конференции в ТАСС 13 мая 2015 г. А. Бречалов подытожил: «За 2014 г. в Общероссийский народный фронт поступило 142 доклада Правительства с предложением о снятии соответствующих поручений с контроля, но мы смогли поддержать снятие с контроля только 20% из них, 114 поручений мы не смогли снять с контроля по разным причинам: в каких-то случаях мы увидели просто формальное исполнение, где-то не по всем показателям исполнено, где-то просто недостаточно информации. В этом году ОНФ провел анализ 72 докладов Правительства, но только пять поручений мы готовы снять с контроля». Изложенный пример описывает новейший механизм ПП, четко вписываемый в парадигму ОГУ.

Очевидно, что ОГУ постепенно становится реальностью в РФ, когда управленческие решения и действия органов власти соизмеряются с возможностями и потребностями других публичных акторов, выступающих в качестве конструктивных партнеров при реализации сложных задач. *Общественно-государственное управление* — это

формат, способный модернизировать институты нынешней системы и инкорпорировать спектр партнерских (для власти и общества) механизмов за счет введения формализованных и полужформализованных действенных практик учета общественных интересов, обеспечивающих синергетический эффект при подготовке, принятии и реализации управленческих решений. Перед специалистами, готовыми развивать ОГУ, ставятся следующие приоритетные задачи: развитие новых моделей диалога властных структур и гражданских организаций для создания переговорных площадок (в том числе в сети Интернет); создание современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в ОГУ и ПП; развитие и использование инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно значимых программ и решений; сотрудничество власти с представителями экспертного сообщества по оценке и мониторингу состояния институтов ПП и формированию актуальной повестки дня; разработка новых курсов лекций по ОГУ, включающих описание действенных механизмов МСП и институтов ПП.

Примечания

¹ Якимец В. Н. Общественно-государственное управление // Государственное управление: РФ в современном мире. XII Международная конференция факультета государственного управления МГУ имени М. В. Ломоносова, 29–31 мая 2014 г.: Материалы. М.: Инфра-М, 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=514674>. С. 214–219.

² Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 78.

³ Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство в России: механизмы, оценка состояния и проблемы развития на региональном уровне // В сб.: Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах / Под ред. А. Е. Шадрина. М.: Агентство социальной информации, 2010. С. 229–230.

⁴ Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004. С. 78.

⁵ Гуреев К. Ю., Ясинская Е. А. Прорыв в социальной сфере невозможен без инноваций из некоммерческого сектора // В сб.: Межсекторное взаимодействие в социальной сфере. М.: Минэкономразвития РФ, 2013. С. 122–129.

⁶ Ветров Г. Ю., Ефремов С. В., Шадрин А. Е. Результаты мониторинга эффективности предоставления субсидий из федерального бюджета на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций // В сб.: Межсекторное взаимодействие в социальной сфере. М.: Минэкономразвития РФ, 2013. С. 195–219.

⁷ Якимец В. Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН; РОССПЭН, 2008. С. 107–121.

⁸ Якимец В. Н. Состояние гражданского общества и публичной политики в субъектах РФ: индексы, региональная специфика и межрегиональные сравнения // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2010. № 4. С. 101–113;

Никовская Л. И., Якимец В. Н. Типология публичной политики в российских регионах // СОЦИС. 2011. № 3. С. 56–66.

⁹ Никовская Л. И., Якимец В. Н. Оценка действенности институтов публичной политики в России // ПОЛИС (Политические исследования). 2013. № 5. С. 77–86.

5.2. Продвижение и отстаивание общественных интересов как механизм публичной политики в регионах России

Проблема выявления и продвижения общественных интересов, в отношении которых наши исследования показали значительный функциональный дисбаланс¹, тесно связана с важнейшей функцией публичной сферы, в рамках которой взаимодействие гражданского общества и государства позволяет посредством общественного дискурса сформировать публичный (общественный) интерес. В этом процессе важны все три составляющие: *качество развития гражданского общества, качество государственного управления*, нацеленного на диалог с обществом и рассматривающего его как важнейший ресурс общественного развития и важный фактор принятия социально значимых решений, и само *состояние публичной сферы* (ее прозрачность, доступность для всего многообразия частных, партикулярных интересов).

Общественный интерес не представляет собой механическую сумму частных интересов, он рождается на пересечении совместных усилий, сигналов, запросов и ожиданий, идущих «снизу», от самого общества, и решений, посылов, поступающих «сверху», со стороны политико-государственных структур. Публичная сфера позволяет этим сигналам встретиться и благодаря диалогу, взаимной рефлексии, активному обсуждению найти точки согласия, сопряжения и солидарности для формулирования общих целей и приоритетов, которые и составят основу общественного интереса. Способность представителей гражданского общества к этому взаимодействию с государством, в результате которого формируется понимание общественного блага и интереса, многие исследователи называют гражданственностью, гражданской культурой взаимодействия с государством. Некоторые исследователи² отмечают, что именно *критерий гражданственности* позволяет отделить общественные организации, в большей степени занимающиеся реализацией только своих интересов и не стремящиеся выйти за рамки интересов участников этих общественных объединений, от тех, что ставят своей задачей решение общественных проблем, реализация которых может существенно помочь улучшению общественной жизнедеятельности

неопределенного круга лиц. И решение этих проблем выводит на необходимость взаимодействия с государством в силу наличия определенных его публичных обязательств перед гражданами.

Основная характеристика этих гражданских объединений состоит в том, что они служат публичной цели, работают на достижение общественного блага. Они потому и называются гражданскими, что действуют в интересах всех граждан, поскольку результатом их деятельности становится изменение социальных практик, отвечающих общественным (публичным) интересам. Роль и качество развития публичной сферы в формировании и продвижении общественных интересов очень значимы. Публичная сфера предстает, с одной стороны, как форум коллективного поиска гражданами общих целей и средств их достижения, с другой — как область практических воплощений этих целей в систему отношений и институтов, образующих общественный сектор жизнедеятельности общества и государства. В этом пространстве осуществляются важнейшие функции взаимодействия власти и общества в формировании публичной политики, выражающей публичный (общественный) интерес.

Артикуляция основных кластеров интересов общества в публичном пространстве служит средством и необходимой предпосылкой самоидентификации этого общества, определяющей суть и главные линии государственной публичной политики. Они должны прозвучать в самом обществе, отчетливо заявить о себе, чтобы и власть, и сама общественность смогли их заметить и оценить. Тогда в повестке дня публичной политики выявятся вопросы, действительно волнующие общественность, прояснятся приоритетность и очередность их решения. С усилением дифференциации структуры общества, с возрастанием экологических, геополитических и иных рисков усложняются и функции современного государства, которое стоит перед вызовом более тонкого и адекватного отражения интересов и потребностей общества. Каким бы масштабным и разветвленным ни был государственный аппарат, он не в состоянии справиться с этой задачей.

Все острее ощущается необходимость активного включения самого общества в процессы формирования публичной политики (далее — ПП). Расширяется предметное поле ПП, в котором формируется «повестка дня» и осуществляется мониторинг выполнения принятых программ (проектов). Структура ПП усложняется, расчлняясь на макроэкономическую, социальную, коммуникативно-информационную, культурно-символическую, этнонациональную, экологическую политику, политику безопасности и др. Центром сопряжения дифференцирующейся инфраструктуры публичной сферы становятся реали-

зация общественных интересов и производство общественных благ. Таким образом, трансформационные процессы в публичной сфере приводят одновременно к повышению роли в выработке и осуществлении ПП как государственных структур, так и гражданских ассоциаций, что должно изменять систему их взаимоотношений в направлении большего сотрудничества.

В обществе сложились две качественно отличные системы представительства социальных интересов — *электорально-партийная* и *функциональная*. Их роль в политической системе неодинакова: электоральное представительство занимает доминирующее положение, а функциональное представительство — вспомогательное, второстепенное. За последние десятилетия существенно расширилось многообразие социальных интересов, не все из них смогли найти свое место в системе электорально-партийного представительства. Произошло размывание прежних социальных расколов (в первую очередь классовых), что привело к кризису системы институтов представительной демократии. Заметно усложнилось политико-административное управление, в результате чего потребовалось более интенсивное взаимодействие с обществом. Иными словами, все вышеперечисленные изменения потребовали перехода к прямому (не опосредованному партиями и выборами) формату взаимодействия государства и общественных ассоциаций, что предопределило увеличение *значимости системы функционального представительства интересов* в современных обществах. Это актуализировало вопрос о моделях взаимодействия государства и так называемых *групп интересов*.

Обобщая материалы качественных исследований, проведенных представителями трех регионов (Ярославской, Костромской областей и Республики Татарстан) в рамках исследовательского гранта³ по поводу взаимодействия гражданского общества и региональной власти в решениях проблемных ситуаций, связанных с отстаиванием и защитой общественных интересов, можно выделить некоторые особенности этого процесса. *Во-первых*, практически все представители гражданского общества отметили важность наличия определенной компетентности со стороны общественности во взаимодействии с органами власти. Необходимы не только навыки сложной аналитической деятельности, которые позволяют делать грамотную экспертизу и взвешенные оценки, комплексно видеть проблему, но и узкие компетенции, нацеленные на решение конкретных предметных областей общественной жизнедеятельности. Не все организации готовы к такому систематическому и полноценному взаимодействию. Сохраняются и иждивенческая позиция общественных объединений, и неумение вести конструктивное

взаимодействие с представителями госслужбы. Так, представители костромских общественных организаций указали на отсутствие навыков ведения деловых переговоров у собственников общедомового имущества (ОДИ) и представляющих их интересы общественных организаций, а также отсутствие толерантности и профессиональных познаний в сфере законодательства и права, что приводит к произвольному истолкованию юридически значимых фактов со стороны собственников многоквартирного дома (МКД) и общественности⁴.

Практически представители всех трех регионов указали на то, что институциональная основа взаимодействия в публичном пространстве в общих чертах сложилась: есть соответствующие департаменты по связям с общественностью, заработали общественные палаты в субъектах Федерации, дает свой эффект и деятельность региональных гражданских форумов, но... *«чтобы каналы обратной связи между обществом и властью работали эффективно, нужны шаги с обеих сторон. Профильные органы власти должны реально общаться со своей целевой аудиторией. Сейчас на уровне губернатора о таких каналах говорить трудно. Власть должна быть готова к диалогу не только на бумаге, но и на деле, а также реальными примерами добиваться доверия к себе. Это может замотивировать общественность предлагать свои услуги. В рамках портала “народного правительства” обществу дается посыл и призыв к совместной работе. Но экспертное сообщество пока не оценило новые возможности и не принимает должного участия в его работе. Общественная палата и гражданские форумы помогают власти и обществу лучше слышать друг друга, но там обсуждаются общие проблемы. Для диалога по частным вопросам нужны более узкие диалоговые площадки. Также есть явный запрос на компетентного модератора такого общения. Многие эксперты также отмечают, что такие площадки должны быть более систематическими, не единичными»* (из глубинного интервью ярославских экспертов). Представители костромской экспертной мысли показали, что наибольший эффект при продвижении общественных интересов в защите ОДИ дает именно узкая предметная Комиссия по выявлению помещений общего имущества МКД, находящихся в собственности муниципального образования, под председательством заместителя главы администрации города Костромы О. Болоховца. В нее входят представители Общественной палаты Костромской области, НКО, Костромская региональная организация ассоциация ТСЖ и ЖСК, эксперты, четыре депутата Думы города Костромы и городской власти: *«Комиссия — при всех ее недостатках — остается единственной и по-своему уникальной площадкой для диалога и внесудебного решения спорных вопросов»* (из глубинного интервью костромских экспертов).

Практически все участники экспертного сообщества оценили суд общей юрисдикции как наиболее громоздкий и неэффективный инструмент для защиты и продвижения общественного интереса: *«Именно в суд чиновники отсылают в ряде случаев собственников ОДИ. Но это крайне непродуктивный, затратный по времени и денежным средствам метод решения проблем, с непредсказуемым результатом. Суды чаще всего занимают провластную позицию»* (из интервью экспертов Костромы).

Неожиданно слабой оказалась роль региональных СМИ в формировании публичного общественного мнения и, соответственно, публики для рефлексии и кристаллизации общественных интересов: *«Региональные СМИ дают возможность общественности выступить или представлять свою точку зрения только по указанию власти»* (из интервью экспертов Костромы). А ярославские эксперты довольно однозначно указали, что СМИ не являются инструментом формирования и проводником реального общественного мнения в регионе: *«С одной стороны, СМИ зависимы, так как принадлежат органам власти и поэтому дают одностороннюю интерпретацию ситуации. С другой — эту ситуацию поправляет Интернет. Если к информации, полученной по ТВ, радио или из газет, добавить отфильтрованные новости и обсуждения в социальных сетях, электронных изданиях, то можно сложить достоверную картинку. Но сложно говорить о дискуссии, так как традиционные СМИ — односторонний инструмент, а в Интернете достаточно узкая аудитория»⁵.*

В этой ситуации роль СМИ дополняют интернет-ресурсы, созданные при органах власти или специально под решение проблемы: в Ярославле активно работает портал «Народного правительства», в Костроме — интернет-сайты (tsgdom.ru/kos и др.), интернет-приемные, интернет-форумы. Но не все заинтересованные респонденты и инициативные граждане, причастные к обсуждению и решению проблемной ситуации с общедомовым имуществом в городе (представители ТСЖ и домовых комитетов), имели к ним доступ. Оказалось, что общественники более расположены к личным каналам общения с властью, включая неформальное, что продемонстрировало высокую значимость прямого доступа к тем должностным лицам, которые принимают исполнительно-распорядительные решения. И часто Интернет и сетевое сообщество выполняют сигнальную функцию для информирования власти и мобилизации своих сторонников. Качественные опросы во всех регионах по данной проблеме показали, что сегодня особенно востребована роль гражданского просвещения: *«В последнее время (с марта 2014 г.) администрация города под нажимом со стороны общественности стала проводить обучающие семинары, обучение акти-*

ва (*Костромской городской совет управдомов и др.*)». В Казани⁶ с целью популяризации информации о водоеме, вокруг которого разгорелся конфликт между жителями и муниципальной властью, Фонд поддержки экопарка создал сайт озера Харовое, на котором размещена информация об обитателях озера, внесенных в Красную книгу, о проводимых мероприятиях, планах по созданию экопарка, вариантах его благоустройства.

Практически представители экспертной мысли всех трех регионов отметили, что при решении проблем по защите и продвижению общественных интересов решающая роль остается за государством, его органами. Линия на доминирование государства (а по сути, государственной бюрократии) в публичной сфере распространяется на все структуры социума. Во взаимоотношениях с организациями гражданского общества, бизнес-сообщества властные органы ставят во главу угла усиление государственного начала. Эти организации и объединения рассматриваются ими как «приводные ремни», образующие контролируруемую из одного центра «по вертикали» тотальную систему управления обществом. При этом эксперты отметили, что нынешнее состояние системы госуправления не дает эффективной основы для формирования полноценной и долгосрочной стратегии конструктивного взаимодействия: *«Органы власти и структуры гражданского общества не представляют заранее возможные точки социального напряжения по наиболее проблемным вопросам развития региона и местного сообщества. Такая работа велась какое-то время назад. Свидетельство тому — спокойная ситуация в межнациональных отношениях. Этому предшествовала многолетняя работа правительства и диаспор. На нынешнем этапе все работают “по факту” и можно говорить лишь о краткосрочной перспективе. Чиновники работают по контракту, и у них нет стимула думать на перспективу. НКО ограничены в ресурсах, чтобы строить долгосрочные планы. Попытка изменить ситуацию — это разработка стратегии развития Ярославля до 2025 г., к работе над которой привлекаются эксперты из разных сфер»* (из глубинного интервью экспертов Ярославля). Костромские общественники также отмечают некоторые элементы недоверия и зарегламентированности в деятельности административных структур, в превалировании корпоративных и коммерческих интересов над общественными: *«У администрации всегда есть потенциальная возможность что-то скрыть и продать то или иное помещение с торгов. Такие случаи были (март 2013 г.), когда уже функционировала комиссия. Тогда было продано подвальное помещение по адресу: проспект Мира, 94. Собственники возмущались, но администрация все равно выставила это помещение на торги и продала»* (из глубинного интервью).

Казанский случай с защитой озера Харовое от поглощения его застройщиками полностью строился на основе решения высшего должностного лица — президента РТ Р. Н. Минниханова: *«Анализ практики защиты общественных интересов позволяют говорить о существующем механизме решения социальных (в том числе экологических) проблем при взаимодействии общественности с политическим лидером региона. Все иные формы коммуникации людей и властей различного уровня не являются достаточно эффективными в условиях национальной республики»* (из материалов глубинного интервью экспертов Казани). Налицо патронажная модель формирования и продвижения публичного интереса.

Провалы и институциональные разрывы во взаимодействии власти и гражданского общества, отсутствие навыков такого взаимодействия существенно блокируют процесс формирования, защиты и продвижения общественных интересов, поскольку этот процесс обоюдный. Несущей конструкцией, своеобразным субстратом установления конструктивных отношений служат способность и готовность выстраивать **симметричные**, основанные на **балансе интересов**, двусторонние связи представителей государственной власти и гражданского общества. Основой этого процесса выступает *искусство общения, налаживания эффективных коммуникаций*, позволяющих выявить *зоны совмещения интересов* и создать условия для их согласования. Эти технологии представляют такой способ достижения целей, при котором субъект и объект управления существуют не как разнополюсные, подчас антагонистические субстанции, но как взаимосвязанные субъекты общественных отношений, равно заинтересованные друг в друге и находящие **«точки согласования интересов»** как внутренний императив своего существования и успеха⁷. *«Власти необходимо не лениться и прислушиваться к общественным инициативам и избегать формального подхода к обращениям. В свою очередь, общественные организации должны понять, что они призваны помогать исполнительным органам, и избавиться от принципа, согласно которому им все должны. Когда органам власти нужен иной взгляд и они обращаются к НКО за ним, те не должны отказываться и игнорировать проблему, оставляя ее на попечение только власти»* (глубинные интервью, Ярославль). Таким образом, мы видим, что представители гражданских инициатив, как правило, вступают в публичные отношения с властями: их инициативы так или иначе становятся известными более или менее широкому кругу горожан. Тем самым они приобретают вес в системе общественных отношений, предлагая согражданам свою картину видения проблемы, свои интерпретации событий, общественно значимые цели совместной деятельности.

Возможность влиять на общественное мнение расширяется по мере того, как активисты увеличивают объем своих ресурсов (доверия, авторитета, навыков публичной деятельности). Происходят изменения не только в кругу гражданского сообщества, но и в самих структурах власти, которая вынужденно втягивается в публичные взаимоотношения с гражданами. Вместе с тем анализ публичных практик сотрудничества представителей НКО-сообщества и властей показывает, что зачастую попытки общественников наладить такое сотрудничество наталкиваются на сопротивление представителей властей, скрытое или более-менее открытое. Нам представляется, что причинами выступает ряд факторов. В первую очередь это *несовпадение стандартов деятельности* высокоформализованной административной управленческой структуры, с одной стороны, и гораздо более «свободных» форматов, в которых проявляется общественная активность граждан, — с другой. «Неудобство» взаимодействия с общественниками часто формирует в управленческих структурах представление, что деятельность активистов — это всегда риск для административной системы и, соответственно, ее дестабилизация. Властям часто бывает удобнее отказываться от диалога или топить общественные инициативы в бюрократических проволочках, чем менять привычные административные процедуры. Там, где власти стремятся жестко контролировать сферу гражданских инициатив, мы имеем негативные последствия: отказ жителей от разных форм гражданского участия, признание его неэффективным, низкий уровень доверия и поддержки власти, всплески открытого противостояния и протеста. Успешным сотрудничество бывает там, где развитые институты гражданского общества оказываются в состоянии убедить власти в обоснованности и реалистичности своей «повестки дня», или там, где губернатор или мэр ориентированы на сотрудничество с институтами гражданского общества.

Обращение к технологиям эффективных коммуникаций и «связей с общественностью», понимаемым не просто как искусство построения общения, а как прежде всего управленческий процесс, позволяет представителям государства и гражданского общества снять потенциальный **конфликт отношений**, основанный на плохих возможностях общения, социальной стереотипизации восприятия, **информационный конфликт**, вырастающий на основе искажения, сокрытия информации или дезинформации, **ценностный конфликт**, основанный на противопоставлении ценностных убеждений и идеалов, и в какой-то степени — **структурный конфликт**, который базируется на неравноправии сторон, несправедливом распределении власти и полномочий, ресурсов, возможностей влияния на процесс принятия решений⁸.

В целом, завершая рассмотрение вопроса о характере взаимодействия государства и гражданского общества в аспекте формирования публичных (общественных) интересов, можно констатировать, что современные демократические государства, включая и те, которые ими стали недавно, объективно стремятся к построению партнерских отношений с гражданским обществом, понимая, что опора на гражданское общество — это мощная «корневая система», придающая общественную силу и устойчивость политической системе общества. Однако поиск оптимума в этом взаимодействии идет сегодня очень непросто. Социокультурные сдвиги общества постмодерна отличаются «уточнением» социальной ткани, нарастанием хрупкости социальных связей, их «виртуализации». *Социальный механизм осуществления государственного управления стал сложнее и противоречивее*, так как именно к горизонтальному уровню «стянулась» живая энергия развивающегося социума и именно он острее и оперативнее «схватывает» назревающие в толще реальной жизни потребности и проблемы общественного развития. В этом смысле особая роль ложится на *систему представительства социальных интересов* в рамках государственного управления, что позволяет постоянно поддерживать режим баланса во взаимоотношениях государства и общественных ассоциаций, защищая его от угрозы «сваливания» в деструктивное русло.

Социальный механизм государственного управления предполагает налаживание организованного взаимодействия людей, их сообществ, социальных групп, понимание приоритета всеобщих интересов (общественных, публичных) и целей над корпоративными и групповыми и необходимости соблюдения взаимных обязательств и ответственности⁹. Иными словами, социальный механизм государственного управления призван аккумулировать интересы и потребности общества, его основных социальных групп с целью выработки оптимальных средств и методов их удовлетворения. Именно существенные сдвиги в среде гражданского общества, когда наметилась тенденция перераспределения центра тяжести гражданской активности от политических партий в сторону неполитических общественных объединений, решающих насущные и социально значимые проблемы, которые не может или не хочет пока решать государство и не заинтересован решать бизнес, заставили постепенно реформироваться современное государство в направлении расширения рамок его открытости обществу, его запросам. Это трансформировало модель современного госуправления в формат *new public management*. И роль эффективного механизма такого представительства взяло на себя межсекторное партнерство — как особая социальная технология, соединяющая поиск баланса интересов на основе

выявления «зон согласия», поиск компромиссов в условиях плюрализма и несовпадения частных, групповых интересов. Эта технология причает двигаться от эгопартикуляризма в направлении выявления основ общественного блага и общих интересов. Это требует, в свою очередь, всемерного развития публичной сферы и такого ее важного элемента, как *институт формирования, отстаивания и продвижения общественного интереса*, который может работать только при наличии каналов обратной связи между властью и гражданским обществом.

В этом качестве многочисленные общественные ассоциации «третьего сектора» предъявляют особые требования к качеству госуправления.

- Оно должно быть компетентным, обеспечивающим выполнение базовых функций государством и предоставляющим обществу базовые общественные блага, некоррупцированным, прозрачным, ответственным и поддерживающим постоянную обратную связь с обществом.
- В нем должны соблюдаться верховенство права, защита прав и свобод граждан, в том числе права собственности.
- Должно обеспечивать свободное развитие каждого гражданина и групп граждан.

Такое государство, помимо прочих своих базовых функций, должно выступать арбитром и управляющим всеми конфликтами, возникающими на основе плюрализма интересов. Очень важно, чтобы в структурах органов государственной власти все-таки сложился специализированный контур — социальный механизм государственного управления, позволяющий контролировать результаты рассмотрения и дальнейшего использования различных инициатив структур гражданского общества. *Во-первых*, это позволит избежать потери потенциально эффективных общественных предложений и гражданских инициатив. Жемчужные зерна не должны исчезать в бюрократических жерновах. Это также повысит результативность нового социального контракта за счет использования потенциала структур гражданского общества. *Во-вторых*, это убедит многих представителей активного сообщества в том, что их усилия не пропадают даром, что они востребованы в деле реформирования системы взаимодействия власти и общества.

Расширение потенциала гражданского участия — самостоятельный результат государственной поддержки. В этом отношении показательно, что федеральная исполнительная власть начала институциональное движение в сторону сформировавшегося общественного запроса: с января 2014 г. утверждена *Концепция открытости федеральных орга-*

нов исполнительной власти (ФОИВ). Концепция, ее методические рекомендации составляют так называемый *Стандарт открытости ФОИВ.* Он направлен на повышение эффективности и результативности мер по совершенствованию системы государственного управления, определенных указами Президента России от 7 мая 2012 г. и Основными направлениями деятельности Правительства России на период до 2018 г. Документы предполагают: продолжение внедрения механизмов «электронного правительства»; организацию широкого, многоканального доступа к общедоступным ресурсам; выстраивание системы обратной связи с гражданским обществом; внедрение системы внутренней и внешней оценки федеральных органов государственной власти, влияющей на последующие кадровые, финансовые и иные решения; упрощение процесса государственного нормотворчества; отражение общественно значимых результатов, на достижение которых направлена работа министерств и ведомств; доведение информации о работе федеральных органов власти до граждан в понятных форматах.

Для обеспечения простоты и понятности способов реализации принципов в Концепции предусмотрен набор основных механизмов и инструментов. Этот перечень может дополняться, в том числе по усмотрению министерств и ведомств. К основным механизмам (инструментам) открытости относятся: 1) работа с референтными группами; 2) принятие планов деятельности на 2015–2018 гг. и годовой публичной декларации целей и задач с их общественным и экспертным обсуждением; 3) размещение информации о деятельности ведомства; 4) публичная отчетность; 5) независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения; 6) обеспечение понятности нормативно-правового регулирования и государственных политик; 7) работа с открытыми данными; 8) взаимодействие с общественными советами; 9) взаимодействие со СМИ; 10) работа с обращениями граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества. Предполагается, что ежегодно Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства будет проводить мониторинг открытости и публиковать его результаты. В соответствии с методикой мониторинга и оценки будет определяться индекс открытости федеральных органов исполнительной власти. На его основе предполагается ежегодно составлять рейтинг открытости министерств и ведомств¹⁰.

Отношение к инициативам гражданского общества — важный индикатор характера функционирования соответствующих звеньев государственной власти, их соответствия современным требованиям развития в направлении большей публичности и открытости.

Таким образом, для государственного управления России центральной проблемой подлинной трансформации является демократизация, выстраивание на принципиально иной основе отношений между государством и гражданами, их объединениями. Социальное представительство интересов полноценно может развиваться 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 на смену ему сразу идут закрытость, коррумпированность, мафиозность и проч., каналы влияния на органы государственной власти начинают монополизироваться сильнейшими группами давления, а общественные институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власть имущих.

Вызов «публичности» в условиях сетевого общества, которым постепенно становится наша страна, востребовал новый тип гражданской компетентности — профессионализма, умения договариваться «по существу дела» без вмешательства внешних посредников. Процесс подготовки и принятия решений стал особенно чувствителен к требованиям процедуры. Произошло заметное расширение круга участников. В принимаемых решениях стала просматриваться попытка установить связь с реальными интересами и настроениями различных групп интересов. Но этот поворот весьма хрупок и пока достаточно противоречив. Открывая новые возможности для представителей гражданского общества, он создает 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 и право на равноправное участие в принятии социально значимых решений. В области компетенции административная власть обладает «естественной монополией». Она доминирует не только как центр исполнительно-распорядительной власти и политического влияния, но и как монополист на профессиональную компетентность. Это подтверждает, как показали наши исследования, опыт непростого и противоречивого процесса формирования независимой системы оценки качества услуг в социальной сфере в Ярославской области. Всем ясно, что запрос на качественные социальные услуги населению, защищенные от коррупции, это выражение общественного интереса, но он нуждается в системной реализации: правовой, методической,

экспертной, организационной и проч. И представители гражданских организаций здесь поставлены в непростую ситуацию.

Во-вторых, режим консультаций порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному и равноправному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Оно по-прежнему рассматривает формирование государственной региональной политики как составную часть своих прерогатив. Участие общественных 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-элитистского корпоративизма. А между тем новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста политической трансформации, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с независимой экспертизой и консалтингом по публичной политике. Отсюда появляется потребность в поддержке со стороны и гражданского общества, и центров публичной политики, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами.

Подводя итог, можно сказать, что в нынешних условиях мы наблюдаем противоречивую ситуацию по развитию институтов публичной политики, и в частности института формирования и продвижения общественных интересов. Проведенная нами исследовательская и практическая работа проблематизировала общий контекст этой ситуации — *как сделать эффективной систему социального представительства общественных интересов в условиях незавершенности процесса трансформации, как приспособить управленческий механизм государства к заметным сдвигам в гражданском обществе, чтобы суметь более адекватно учесть возрастающий плюрализм и подвижность социальных групп и их социокультурных, национальных предпочтений*. А с другой стороны, само гражданское общество задается вопросом, насколько оно эффективно, организовано, консолидировано и компетентно для артикулирования, продвижения и защиты общественных запросов, готово

к системной и кропотливой работе по взаимодействию со специалистами госуправления, обладает необходимым уровнем профессионализма, чтобы представить независимую экспертную оценку и контроль деятельности органов власти, что и делает гражданское общество самостоятельным и сильным игроком, способным ограничивать экспансию государственной бюрократии в сферу общественной жизнедеятельности, что обеспечивает подлинное развитие и стабильность общества. Ответом на поставленные вопросы в какой-то мере послужили наши исследования.

Примечания

¹ *Никовская Л. И., Якимец В. Н.* Повышение культуры публичной политики — вызов для демократического развития России // *Власть*. 2014. № 9. С. 5—10.

² *Беляева Н. Ю.* От модулей описания властного пространства к инструментам гражданского действия. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Belyaeva_moduls.pdf.

³ Грант ИПГО № 555-13 за 2014 г. «Развитие навыков и обучение технологиям формирования и отстаивания общественных интересов при решении приоритетных задач социальной сферы региона».

⁴ В Костроме исследовался кейс, связанный с общедомовым имуществом (ОДИ): на уровне городских и поселковых муниципальных образований (МО) с середины 1990-х годов возникла практика, когда ОДИ собственников многоквартирных домов (подвалы, лифтовые, иные помещения и пр.) отчуждалось третьим лицам. Особый урон дому и его жителям наносила продажа МО технических подвалов и чердаков. Предоставленная Жилищным кодексом гражданам возможность самостоятельного управления своим жилищем не может быть реализована при отсутствии во владении самого предмета управления — общего имущества дома.

⁵ В Ярославле исследовался кейс, связанный с включением представителей НКО-общества в работу по независимой оценке качества социальных услуг, предоставляемых госучреждениями региона. Правительством РФ было инициировано создание системы независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги (учреждения образования, культуры, спорта, здравоохранения, социального обслуживания), которая предполагает активное включение представителей общественности в работу по оценке деятельности таких организаций.

⁶ В Республике Татарстан в качестве кейса выступал конфликт, связанный с затяжным противостоянием жителей домов у озера Харовое в г. Казани и экологов против Министерства земельного имущества РТ, которое попыталось уничтожить уникальный водоем, используя эту землю под очередную городскую застройку.

⁷ Связи с общественностью в политике и государственном управлении. М.: РАГС, 2011. С. 112.

⁸ *Никовская Л. И.* Место и роль конфликтов во взаимодействии власти и гражданского общества // *Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации в России*. М.: Ключ-С; Научное издание, 2012. С. 87.

⁹ *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.

¹⁰ Стандарт открытости ФОИВ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5508409/>.

5.3. Гражданский диалог как механизм формирования публичной политики: современные тенденции и проблемы России

Проблема гражданского диалога в современных условиях имеет как особую теоретико-методологическую ценность, так и практически политическую значимость. Она усиливается включением в мировые социально-политические процессы все новых субъектов (стран, народов, культур), усложнением взаимодействия глобальных, региональных, национально-государственных и локальных факторов, конфликтным характером общественных трансформаций, изменением иерархии жизненных ценностей, поведенческих моделей и т.д. Глобализация как мега-процесс требует изменения самого типа цивилизационного развития, суть которого, в предельно краткой формуле, состоит в необходимости перехода от односторонних установок на властное доминирование к диалогу государств, народов, культур. В современных сложных обществах коммуникация относительно ценностных ориентаций, целей, норм и фактов образует один из важнейших механизмов общественной интеграции наряду с такими средствами, выходящими за рамки единичных интересов, как средства управления через меновую стоимость (т.е. деньги) и административная власть. Третий, и самый фундаментальный ресурс современных обществ образуют взаимопонимание и солидарность¹.

В условиях современного сложного и многообразного мира механизмом формирования солидарности и в целом совместного существования людей выступает диалог, межгрупповая и межкультурная коммуникация, предполагающая уважение к позиции оппонента даже при условии несогласия с ней. Ученые отмечают настоятельную потребность в диалоге на макроуровне, обращая внимание на «притязания культуры» (С. Бенхабиб) и потребность «в совещании», т.е. в содержательной дискуссии, комплексном диалоге и взаимодействии различных культур². В свою очередь, на микроуровне акцентируются роль и значение новых методик в целях выстраивания продуктивных взаимоотношений между людьми³. По общему мнению исследователей, конфликтность современной истории — это следствие дефицита диалогичности⁴.

Ресурсы диалогичности (институциональные, коммуникативные, интеллектуальные, психологические) служат важным показателем цивилизованного общества, его способности к устойчивому демократическому развитию. При этом под *диалогичностью* понимается общественная открытость (прежде всего политических структур), стремление к взаимодействию культур и их носителей, развитость дискурсивных техно-

логий, коммуникативная толерантность. Диалогичность — это вместе с тем свойство, умение субъектов взаимодействия согласовывать свои интересы, обмениваясь ценностями своей культуры, своего видения ситуации и конструктивного решения общих проблем. В случае возникновения сложностей с согласованием интересов диалог позволяет поддерживать взаимоотношения между своими участниками, не обязательно при этом договариваясь. Более того, только через совещательный диалог может быть установлен масштаб предполагаемой несоразмерности и несовместимости убеждений и позиций. Даже у групп и индивидов, глубоко приверженных различным верованиям, возникают побуждения, заставляющие их вступать в демократическое обсуждение, поскольку в результате этого происходит некоторое сближение позиций на уровне материальных интересов и общих жизненных стилей.

Диалог всегда многопланов: он является обменом когнитивными комплексами (информация, знания о чем-то), оценочными компонентами (мнения, суждения), конативными (желания, стремления, целеполагания, волевые интенции) и прагматическими соображениями (способы действия, методы и ресурсы решения общей проблемы), прогностическими предположениями. В диалоге выявляются социокультурные свойства участников социального и политического взаимодействия (их специфика, схожесть, различия). В публичной сфере через диалог обнаруживаются интересы и ориентации субъектов общественных отношений. Их диалоговая артикуляция представляет собой также и самоопределение этих субъектов, их своеобразное превращение из «вещи в себе» в «вещь для себя». «Выявляются, фиксируются, корректируются позиции участников взаимодействия, их статус (объективный и субъективный) как субъектов общественных отношений, их намерения и реальные возможности действия. Одна из важнейших функций публичного диалога — открытое декларирование политических позиций»⁵.

Публичная сфера в различных моделях дискурсивной, или совещательной, демократии (Ю. Хабермас, Д. Коэн и Э. Арато, Н. Фрейзер, С. Бенхабиб) имеет плюралистическую форму, в рамках которой признается разнообразие институтов, объединений и движений в гражданском обществе. С социологической точки зрения публичная сфера рассматривается как сцепление многообразных форм ассоциаций и организаций, через взаимодействие которых и происходит анонимное публичное собеседование. Децентрализованная публичная сфера состоит из взаимно пересекающихся сетей и объединений, в которых формируются мнения, а также органов, принимающих решения. В рамках таких многообразных и пересекающихся сетей публичности хорошо приживаются разные

логики аргументации, приветствия, устная передача историй и речевые манеры⁶. Участие в публичной сфере накладывает обязательство принимать во внимание противоположные взгляды и быть готовым думать и размышлять с позиции других, кого это тоже затрагивает.

Содержательный смысл диалога, общественного согласия и способы его достижения были различными в разные эпохи. От древних греков идет традиция критики и дискуссии, а вместе с тем и искусства мыслить рационально, вера в человека, в эгалитаристскую справедливость и в человеческий разум. Немаловажную роль в трактовке диалога сыграли традиции рациональной коммуникации, дискурсивного общения между людьми. Теоретики демократии XVIII в. видели в демократическом процессе рациональное рассуждение, ведущее к единодушию и отвечающее общему интересу. Согласно этому мировоззрению, все расхождения суть расхождения во мнениях: не существует конфликтов, которые нельзя было бы устранить с помощью рационального обсуждения. Роль политического процесса понималась как эпистемологическая, т.е. как поиск истины, а статус консенсуса являлся моральным — как воплощение общего интереса.

Эти идеи в конце XX — начале XXI в. получили новую жизнь, прежде всего в теоретических наработках коммуникативного действия Ю. Хабермаса, в его теории делиберативной демократии. Ю. Хабермас предлагает различать власть, рождающуюся в процессе коммуникации, и административно применяемую власть. В деятельности политической общественности встречаются и перекрещиваются два противоположных процесса. Первый из них — это коммуникативное формирование легитимной власти, которая рождается в свободном от всякой репрессивности процессе коммуникаций политической общественности. Второй — обеспечение легитимности через политическую систему, с помощью которой административная власть пытается управлять политическими коммуникациями. Как оба процесса — спонтанное формирование мнений благодаря автономным объединениям общественности (*Offentlichkeiten*) и организованное обретение лояльности масс — проникают друг в друга, какой из них пересиливает другой — это вопрос эмпирический. «Здесь меня интересует лишь нормативная идея суверенитета народа, которая, в отличие от ее толкования у Руссо, воплощается уже не в коллективе, а соотносится с коммуникативными условиями дискурсивного формирования мнения и воли»⁷. По его мнению, должно возникнуть взаимодействие между институционализированным формированием воли, которое протекает согласно демократическим процедурам в рамках образований, способных к принятию

решений и запрограммированных на их проведение в жизнь, с одной стороны, и незапрограммированными, неформальными высокочувствительными процессами формирования мнений благодаря автономным объединениям общественности — с другой. Последние не приемлют организации сверху и могут разворачиваться только спонтанно, лишь в рамках либеральной политической культуры⁸.

Автономия образований, отрицание иерархии, спонтанность разворачивания и либеральная политическая культура отнесены автором к числу наиболее важных признаков существования публичной сферы («общественности»), в которой нет привилегированного места даже для авангарда, формирующего мнения, т.е. для интеллектуалов, нередко пытающихся «тянуть на себя одеяло власти». Влияние интеллигенции может конденсироваться в коммуникативную власть только при условиях, исключающих концентрацию власти. «Общественные дискурсы приобретают резонанс исключительно в той степени, в какой они обладают диффузностью, а значит, при условии широкого, активного и в то же время *нецентрализованного* участия. Последнее, в свою очередь, требует, чтобы за всем этим стояла эгалитарная политическая культура, в своем формировании свободная от всяких привилегий, интеллектуальная во всем своем объеме», — считает автор⁹.

Следует отметить, что сознательное историческое действие и демократическая культура стали порождением Великой французской буржуазной революции, когда в революционном сознании зарождается новый образ мыслей с характерным для него новым сознанием времени, новым понятием политической практики и новым представлением о легитимности. Историческое сознание Нового времени порывает с традиционализмом «естественных континуумов»; восприятие политической практики осуществляется под знаком самоопределения и самоосуществления; формируется доверие к разумному дискурсу, который должен быть основой в процессе легитимации любого политического господства. Именно через эти три аспекта в сознание населения вторгается радикально светское, *постметафизическое понятие политического*.

Таким образом, размышляя об идее демократии, Ю. Хабермас вновь подчеркивает, что народный суверенитет не может более мыслиться субстанциально — как нечто воплощенное в гомогенном народе или нации. Вместо этого он говорит о коммуникативной власти, которая, сохраняя в той или иной степени спонтанный характер, может проистекать из автономной общественности. Но этот процесс может осуществляться при условии, что имеются коммуникативные предпосылки, позволяющие формировать мнения посредством ди-

курса. Однако любая политическая система стремится обеспечить лояльность масс либо конструктивным (выдвигая проекты социальных программ на государственном уровне), либо селективным (исключая из публичных дискуссий определенные темы и сообщения) способом. Это достигается с помощью социально-структурных фильтров доступа к формированию общественного мнения, либо деформацией структур общественной коммуникации с помощью бюрократических методов, либо манипулированием потоками информации. Отсюда на передний план политической борьбы в публичной сфере выдвигается проблема альтернативных источников информации, устранения тромбов в каналах политической коммуникации. Свободные ассоциации призваны служить тому, чтобы артикулировать значимые для общества темы, способствовать выработке предложений для решения тех или иных проблем, интерпретировать ценности, разоблачать одни доводы и предлагать другие. Организованное формирование мнений должно оставаться открытым, чтобы в него из круга политической коммуникации свободно поступали темы, размышления и аргументы, способствующие рациональному формированию политической воли.

Необходимость общественного диалога в последнее время становится еще более очевидной вследствие растущего культурного разнообразия мира и активизации под воздействием глобализационных процессов межкультурных напряжений и конфликтов. По мнению С. Бенхабиб, демократию можно лучше всего понять как модель организации коллективного и публичного применения власти в основных институтах общества на основе следующего принципа: **решения, затрагивающие благосостояние всех, рассматриваются как результат процедур свободного и разумного обсуждения между людьми, считающимися равными в нравственном и политическом отношениях.** Конечно, определение таких спорных по своей сути понятий, как демократия, свобода и справедливость, не может быть простым. Тут всегда постулируется и формулируется нормативная теория, с помощью которой обосновывается определяемый термин. В понимании демократии автором предпочтение отдается совещательной модели по сравнению с другими видами нормативного подхода. Чтобы демократия устойчиво функционировала, необходимо удовлетворять запросы людей на материальное благосостояние и коллективную идентичность. Однако достижение материального благосостояния и реализация чувства коллективной идентичности сами по себе не составляют нормативного базиса демократии как формы организации коллективной жизни. Дело в том, что достижение определенного уровня материального благосостояния мо-

жет сочетаться с авторитарным политическим строем, а антидемократические режимы могут более успешно, чем демократические, обеспечивать чувство коллективной идентичности.

Основу легитимности в условиях демократии следует усматривать в следующей посылке: институты, претендующие на законную власть, могут осуществлять ее постольку, поскольку принимают решения на основе беспристрастности, т.е. в интересах всех. Эту посылку можно реализовать на практике только тогда, когда решения в принципе открыты для публичного обсуждения свободными и равными гражданами.

Сила совещательной модели состоит в ее *двухуровневом подходе* к политике. С одной стороны, двухуровневый подход сконцентрирован на существующих представительных институтах, таких, как законодательная власть, судебная система и другие государственно-административные органы. С другой стороны, политические действия и борьба общественных движений, ассоциаций и групп рассматривается сквозь призму теории демократической публичной сферы. Именно в публичной сфере, находящейся внутри гражданского общества, разворачиваются мультикультурные конфликты, а также происходят политические и моральные процессы обучения и трансформации. «Такой упор на разрешение мультикультурных противоречий через процессы формирования воли и мнений в рамках гражданского общества лучше всего отвечает трем нормативным условиям: эгалитарной взаимности, добровольному самопричислению, свободе выхода и ассоциации»¹⁰.

Мысль о политических дискуссиях как механизмах формирования общественного согласия настойчиво звучит не только в трудах ученых, но и в политических программах многих партий. По мнению видного европейского политика О. Лафонтена, в демократическом обществе нормативный консенсус может установиться лишь в результате широкой общественной дискуссии. «Мы остро нуждаемся в политической культуре дискуссий, которая соответствовала бы духу античных городов — полисов, явившихся колыбелью демократии»¹¹. Показательно, что в новом составе Европейской комиссии, сформированном после выборов в Европарламент (май 2014 г.), в обязанности одного из комиссаров будет входить социальный диалог¹².

Естественно, что общественное согласие, трактуемое как процесс согласования различных интересов в рамках гражданского диалога, нуждается не только в доброй воле его участников, но и в соответствующей инфраструктуре, которая включала бы в себя разные сферы общественных отношений и разные уровни обсуждения наиболее значимых проблем. Образцом такой инфраструктуры в трудовой сфере может служить систе-

ма трипартизма, сложившаяся в ряде европейских стран и охватывающая три общественных сектора: бизнес (союзы предпринимателей), профсоюзы и представителей государства. Все вопросы, касающиеся отношений в сфере труда и производства, решаются именно в таком формате путем обоюдных компромиссов. Представители государства выступают в качестве посредников (медиаторов) урегулирования конфликтов в этой сфере.

Площадкой для поиска решений политических конфликтов традиционно выступают представительные органы власти, когда в ходе парламентских дебатов осуществляется поиск взаимоприемлемых решений, облакаемых в форму нормативных предписаний. Немаловажную роль выполняет также сама публичная сфера политики — от различных общественных слушаний до гайд-парков и телевизионных ток-шоу, призванных пробудить интерес гражданина к политическим вопросам и вовлечь его в их обсуждение. Европейских политиков тревожит растущее политическое отчуждение масс, абсентеизм молодежи и рост несистемных протестных движений, многие из которых откровенно склоняются к экстремизму и насильственным методам борьбы. В значительной степени эти негативные явления становятся следствием олигархизации властвующей элиты, приоритетного обсуждения мелких и частных вопросов и ухода от действительно кричащих проблем, затрагивающих интересы широких общественных слоев и групп. «Наметилась тенденция перехода господства к глобальным корпоративным элитам, формирование нового политического режима — неократизма, в рамках которого произойдет концентрация управления информационными потоками в руках достаточно узкого круга лиц, ставящих перед собой задачу направленного воздействия на массовое сознание или просто манипулирования им в политических целях»¹³.

С другой стороны, новые технические средства, обеспечивающие быструю и оперативную коммуникацию между гражданином или группами граждан и властными структурами, породили весьма заметную и по-своему опасную иллюзию всеисилия так называемой электронной демократии, «демократии прямого доступа» и т.д. Открывающиеся новые технические и коммуникативные возможности действительно могут использоваться во благо демократии, однако здесь многое зависит от зрелости структур гражданского общества, от их готовности защищать демократические ценности и процедуры, и в первую очередь — возможность прямого диалога с властными органами. В ходе такого диалога могут учитываться широкий спектр общественных интересов, приниматься сбалансированные решения, способствующие достижению общественного согласия.

Исследователи обращают внимание на прямую зависимость степени развития гражданского общества от плотности и открытости коммуникации, поскольку ее плотность порождает возможность коллективного действия¹⁴. Однако для обеспечения результативности диалога недостаточно лишь открытости и частоты общения как антиподов пассивности и апатичности. Результативность общения зависит от культуры его участников, тогда как культура участников диалога в Интернете может быть различной: как поддерживающей интерес к теме обсуждения, так и быстро теряющей его. Кроме того, в рамках такого общения не часто возникают жизнестойкие объединения, способные эффективно работать на протяжении продолжительного времени ради достижения целей и обладающие ресурсами, необходимыми для взаимодействия с органами власти. «Многие участники диалога, выражая недовольство жизнью, редко способны выработать модели своего поведения, определить план действий, направленных на изменение существующих обстоятельств, не осознают себя носителями свобод, членами какого-то сообщества, ответственного за защиту их прав, не рассматривают активное участие в общественной и политической жизни как гарантию реализации своих возможностей. Они имеют слабое представление и о том, что ради достижения какой-то цели необходимо подчинить собственные интересы общим, каким должен быть результат совместных действий, как можно повлиять на те социальные институты, от которых зависит решение волнующей их проблемы»¹⁵.

Наконец, еще одной серьезной проблемой, связанной с появлением новых информационных технологий, становится порождение абстракций, симулякров (Ж. Бодрийяр), не имеющих связей с реальной действительностью. Между тем на современного человека обрушивается такой поток информации, который большинство граждан не способны понять. Это мешает оценить достоверность полученных сведений, глубоко осмыслить их и принять обоснованные решения. Сомневаясь в способности «человека со смартфоном» восстановить пошатнувшуюся веру в демократию и демократические институты, И. Крастев подвергает критике так называемую новую религию прозрачности, сводящуюся к тому, что комбинация новых технологий, общедоступной информации и нового гражданского активизма сможет эффективнее помогать людям контролировать их представителей во власти. «Прозрачность стала новой политической религией, разделяемой большинством гражданских активистов и растущим числом демократических правительств... Прозрачность становится столь заманчивой для различных групп граждан благодаря увлекательному предположению, что, когда люди “знают”,

они будут действовать и требовать своих прав»¹⁶. Однако при всех достоинствах прозрачности нельзя игнорировать и очевидные серьезные риски. Вопреки тем, кто верит, что политика полной открытости улучшит качество публичной дискуссии, автор настаивает на том, что огромные потоки информации сделают публичную дискуссию более сложной, сместив фокус с моральной правомочности граждан на их компетентность в той или иной сфере. «Вопреки ожиданиям сторонников движения за прозрачность, будто полная открытость правительственной информации делает публичную дискуссию более рациональной и менее параноидальной, я считаю, что заикленность на прозрачности только подольет масла в огонь конспирологических теорий. Нет ничего более подозрительного, чем призыв к полной прозрачности»¹⁷.

Отмеченные тенденции и порожденные ими проблемы не обошли стороной и Россию, причем в специфически присущих ей формах. Проблема социального диалога и достигаемого с его помощью гражданского согласия, причем на разных уровнях государственной иерархии и общественных сфер, всегда была сложной для России в силу ее пространственного, геополитического положения, этнического, религиозного, культурного, регионального и прочего многообразия. Сегодня эта проблема в который уже раз в отечественной истории встала в практическую повестку дня из-за очевидного для всех раскола между различными социальными группами, политическими силами, культурными ориентациями и т.д., временно декорированного националистическим («патриотическим») подъемом, связанным с присоединением Крыма. Пока обнадеживающих результатов не наблюдается, спасительное для общества согласие по-прежнему остается скорее желаемым, нежели действительным, что и неудивительно. В российской истории **нет традиции диалога, добровольного формирования широкого общественного согласия**, но есть опыт обретения его посредством навязывания «сверху», со стороны властвующих кругов либо по формуле «православие — самодержавие — народность», либо под лозунгом «идейно-политического и духовного единства советского народа». Эта наследственность не может не сказываться на нынешних трудностях страны, пытающейся определить свое место в международной системе координат, а также определиться с основным вектором своего внутреннего развития, хотя дело не только в наследственности. Демократия предполагает широкое и добровольное участие всех граждан в формировании общественного согласия и нуждается для этого в соответствующих процедурах, политической коммуникации и желании власти прислушиваться к тому, чего хочет общество. В конечном счете, имен-

но это обеспечивает сохранение политической стабильности и мирное разрешение возникающих конфликтов.

В нашу задачу не входит основательное осмысление исторических традиций России, серьезно затрудняющих сегодняшний диалог и поиски общенационального согласия, а также анализ ценностных ориентаций различных слоев населения, хотя их значимость в решении указанной проблемы не подлежит сомнению. Вместе с тем мы не разделяем точку зрения ряда авторов, доказывающих принципиальную несовместимость для россиян некоторых ценностей, например либерализма и консерватизма, обретшего неожиданную популярность в последние годы. Сопоставление этих ценностей, а чаще — представлений зачастую осуществляется поверхностно, без глубокого проникновения в смыслы и восприятие российскими гражданами таких ключевых понятий, как «реформа», «демократия», «традиция» и т.п. Кроме того, не учитывается приемлемость (либо неприемлемость) для массового сознания носителей этих ценностей, т.е. личностный фактор, тогда как проблема нередко кроется именно в нем.

С сожалением приходится признать, что в российском обществе сегодня практически отсутствует столь характерная для западной цивилизации практика открытых публичных дискуссий, борьбы мнений, противопоставления позиций и т.п. Дебаты, которые обычно ведутся в парламенте, в российском случае почти полностью исчезли. Но даже если бы они велись, они не могут заменить нормальной, полноценной дискуссии в обществе. Сегодня многие позиции, точки зрения, не совпадающие с официальной позицией телеканалов, ориентирующихся в основном на властные структуры, блокированы, их не слышно в радио- и телеэфире. Общество, которое еще совсем недавно, в советский период новейшей истории, было задавлено государством, сегодня формально представлено в парламенте, однако представлено таким образом, что остались почти одни представители, контроль за которыми практически полностью отсутствует. То же самое следует сказать и о правительственных решениях, которые вбрасываются в публичную сферу без учета каких бы то ни было реакций со стороны общественного мнения. Примером может служить решение об изъятии пенсионных накоплений граждан за 2015 г., принятое недавно (август 2014 г.) на заседании правительства в рекордные сроки — примерно за две недели, при отсутствии профильных министров и, напротив, в присутствии представителей тех ведомств, которые никогда публично не поддерживали это предложение¹⁸. Другой пример — попытки российских госкомпаний, попавших под санкции Запада в связи с украинским кризисом,

покрыть свои убытки за счет средств Фонда национального благосостояния, принадлежащего — по логике вещей — всем россиянам. Вопрос не только не обсуждается, но даже не присутствует в публичном дискурсе. Или, скажем, проблема национальных интересов России, о которых вдруг стали рассуждать все, тогда как компетентное мнение профессионалов рядовому россиянину практически недоступно.

Особую тревогу вызывают характер и формат общественных дискуссий на телевидении, в которых главная задача участников заключается в том, чтобы повесить на оппонента оскорбительный ярлык и тем самым сделать сомнительной или даже ущербной его позицию. Пропала сама идея общения, диалога, произошла поляризация мнений, и автор разумной точки зрения сразу же становится врагом для тех, кто отстаивает крайности по принципу: кто не с нами, тот против нас. Такая ситуация с психологической точки зрения крайне опасна и является симптомом паралича сознания, поскольку одним из главных механизмов зрелого сознания считается критичность — способность анализировать, «фильтровать» поступающую извне информацию, трезво понимать ограниченность собственного знания. Однако в нынешней ситуации, похоже, все естественные фильтры исчезли. Сознание перестает работать, оно просто заглатывает готовые расфасованные тексты и выдает их же обратно. Как только в дискуссии предпринимается попытка что-то уточнить, конкретизировать — оппонент в ответ начинает до бесконечности расширять предмет разговора, вплетая туда все, что можно. И это — самый главный способ бессознательной (или сознательной) манипуляции, который сейчас часто используется. Предмет разговора размывается, в него вплетается множество деталей, не имеющих к теме разговора никакого отношения.

Психологи бьют тревогу по поводу того, что в российском обществе сильно обесценилось значение слова «мнение». «Любой бред, который человеку приходит в голову, называют мнением. Это порождение так называемого постмодернизма — считать, что все мнения равноценны, — считает профессор психологии МГУ Д. Леонтьев. — Раньше, когда мнения спрашивали у экспертов, предполагалось, что оно производится с помощью умственной работы, и именно в той области, которой человек профессионально занимается. Тогда могут развиваться настоящие дискуссии, можно найти того, кому можно верить. Сейчас же обычно называют мнением то, в чем чаще всего нет и следа аналитической и интеллектуальной работы. Откуда-то ветром занесло “как бы” “типа” информацию. Такие “мнения” не укоренены, они легко меняются на диаметрально противоположные»¹⁹.

Серьезным препятствием для достижения общественного согласия является и то, что для полнокровной общественной дискуссии, столь необходимой расколотому российскому обществу, отсутствуют соответствующие условия — как технические (подлинно независимые телеканалы, наличие талантливых коммуникаторов, способных спокойно и непредвзято вести диалог, и т.д.), так и психологические. Многочисленные неудачи, сопровождавшие поиски согласия в последние годы, привели к тому, что общество психологически устало от громовещательных заявлений и «добрых намерений», которые, как правило, заканчиваются ничем. Иными словами, для того чтобы не дискредитировать благородную и со всех точек зрения полезную идею, необходимо подкреплять ее какими-то значимыми свершениями, способными вселить в общество потерянный им оптимизм, надежду на лучшее будущее. Такими свершениями могли бы стать реальные результаты борьбы с коррупцией, организованной преступностью, повышение собираемости налогов, пресечение утечки капитала за границу, создание новых рабочих мест, преодоление сырьевой экономической зависимости страны и т.д. — одним словом, наведение того самого порядка, о котором неоднократно заявляли власти и по которому так истосковалось российское общество. В противном случае никакое согласие не может возникнуть: слишком далеко разошлись интересы различных групп и слоев российского общества, слишком разным идеалам и ценностям они поклоняются, слишком слаба вера в способности нынешнего государства обеспечить стране модернизационный рывок и достойный уровень жизни ее граждан.

Несколько лет назад в общественном сознании россиян, казалось бы, получила стойкую прописку идея межкультурной коммуникации, диалога основных политических культур. Однако реальность убеждает в том, что о межкультурной коммуникации легче говорить, чем обеспечивать ее на практике. Во всяком случае, отдельные политические дискуссии, изредка ведущиеся на общероссийских телеканалах, не только не проясняют спорных и даже кричащих вопросов нашей жизни, но и еще более обостряют их. Поэтому не следует возлагать излишние надежды на технологическую сторону диалога: при отсутствии политической ответственности и воли к достижению соглашений, при искреннем презрении к идее любых переговоров и «уступок» чьим-либо требованиям никакие процедурные правила не дадут должного результата. Как справедливо подчеркивал известный американский дипломат Г. Киссинджер, в отличие от дипломатической практики, где господствует диалог как форма коммуникации, законодательная ориентирована на директивы ультимативного свойства, не оставляющие пространства для обсу-

ждения и компромисса. Ко всему прочему вездесущие и громогласные СМИ превращают внешнюю политику в род публичного аттракциона. Одержимость рейтингом приводит к тому, что любой текущий кризис преподносится публике в морализаторских тонах, как сражение между добром и злом с окончательным результатом, а не как **эпизод и проблема** в ходе долгого исторического процесса. Эти оценки, на наш взгляд, справедливы и для внутренней политики, в которой действуют сходные закономерности. Следовательно, нужно определить не только процедуру, но и тематику дискурсивного диалога, обеспечив участие в нем представителей различных интересов, подходов, позиций.

Особое место в рамках публичного дискурса традиционно принадлежит интеллектуалам, общественная функция которых заключается в сохранении нравственного здоровья социума, в умиротворении противоборствующих сил, обеспечении коммуникации между ними, между властными структурами и гражданским обществом. Однако в целях успешного выполнения этой функции интеллектуалы должны быть не просто независимыми, т.е. неангажированными, не «повязанными» структурами власти, но и солидарными в отношении некоторых базовых принципов, составляющих основы общественного согласия. К сожалению, российское интеллектуальное сообщество резко разобщено и разделено по идеологическому и политическому признакам, что само по себе выступает острым дестабилизирующим фактором и накаляет градус общественных дискуссий и духовно-идеологической ситуации в стране, вместо того чтобы обеспечивать его снижение²⁰. При этом государство всякий раз резко меняет правила игры, разрушая некий пакт между ним и деятелями культуры, что может вести к недовольству интеллигенции, особенно в сфере свободы творчества и самовыражения. «Такое генерал-губернаторское отношение к творцам, которым велят “знать свой шесток”, приведет сначала к боязливой, а затем неуправляемой агрессивной реакции», — считает кинорежиссер А. Герман-младший²¹.

На необходимость налаживания конструктивного диалога и взаимодействия между государством и обществом указывают многие исследователи. По мнению известного экономиста В. Иноземцева, автора «превентивной» модели демократии, власть должна преодолеть свою боязнь перед обществом, которая сегодня демонстрируется крайне выпукло и отчетливо. «Если правящие круги изначально воспринимают окружающий мир как опасную и агрессивную среду, диалог невозможен, тогда как именно в нем и состоит суть “превентивной” демократии»²².

На важность присутствия диалога как специфической формы и организации общения в публичной сфере указывают и многие отечественные юристы. «Исходя из определения диалога как способа общения, по-новому может быть раскрыто даже само понятие права, — считает Е. В. Сазонникова. — Может быть расширено содержание одного из признаков права, разделяемого значительной частью научного сообщества: право обеспечено не только принудительной силой государства, но и силой убеждения. Люди все больше заинтересованы в том, чтобы государство не просто информировало их или изучало и учитывало общественное мнение, а общалось с ними, объясняло свою политику. Есть потребность в создании новых и развитии уже известных практик так называемой обратной связи между государством и обществом»²³. Вместе с тем, по свидетельству автора, в конституционном праве не сложилось — ни в теории, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике — однозначного определения диалога в государственно-правовом смысле.

В конституционном законодательстве слово «диалог» встречается редко: из федеральных законов это слово есть только в ФЗ «О национально-культурной автономии» (2002), а также в ряде стратегий, концепций и программ. Ряд федеральных законов, цель и реализация которых могут быть достигнуты только в ходе диалога, обходятся без упоминания о нем²⁴. В решениях Конституционного суда РФ (основываясь на базе решений, размещенных на официальном сайте суда) слово «диалог» стало упоминаться относительно недавно, в 2012 г., и эти упоминания единичны²⁵. Наконец, фиксация диалога как способа общения отсутствует в программах подавляющего большинства российских политических партий.

Общий вывод неутешителен: внимание к диалогу в проблемном поле конституционно-правовой науки не является пристальным. Вместе с тем именно в диалоге происходит осуществление гражданами непосредственного народовластия и общественного контроля, использование и защита многих конституционных прав, реализация полномочий органов публичной власти. Диалог — это одна из коммуникационных гарантий прав человека. У нас же возможности диалога привлекают в большей степени журналистов, политиков, социологов и, конечно, филологов и лингвистов. Однако их оценки положения дел далеки от оптимистических. По словам специалиста в области экспериментальной лексикографии Института русского языка РАН, доктора филологических наук, профессора А. Баранова, в нынешней ситуации примитивизируется, а то и полностью исчезает сфера обще-

ственного диалога и возвращается типичное для советского времени двоемыслие²⁶.

Указанные трудности и проблематичность выстраивания в России конструктивного публичного диалога между властью и обществом не могут не внушить тревогу, поскольку в средне- и долгосрочной перспективе это скажется самым негативным образом на общественной консолидации и сохранении стабильности политической системы. Как показывает мировой опыт, в условиях усложнения среды и объектов госрегулирования концентрация власти не дает должного политического и управленческого эффекта²⁷. Очевидно, что необходима реформа самой политической системы, поскольку заложенные в ней конституционные «правила игры» не стимулируют политических акторов к солидарным действиям, к совместно предпочтительным поведенческим стратегиям и тем самым препятствуют организации и проведению диалога. Отсюда главными задачами в области трансформации политической системы становятся перезапуск механизмов политической конкуренции и создание институциональных механизмов диалога в процессе принятия решений и разрешения конфликтов. Исполнительная власть должна организовать реальный диалог с законодательной властью и оппозицией, адекватно реагировать на критику, реанимировать каналы обратной связи с гражданским обществом и овладеть навыками публичной политики, т.е. умением презентовать свои решения общественному мнению и получать ответную поддержку. Это означает обретение властью политического мышления и возвращения политики в ее истинном значении — как искусства совместного существования людей — в общественную жизнь.

Несмотря на очевидное разочарование в политике и в политиках, в российском обществе, по данным социологов, сегодня наблюдается повышенный интерес к идеям и ценностям. В преддверии очередного электорального цикла 2016 г. это важная констатация состояния общественного сознания. В условиях, когда СМИ (в силу почти тотальной подконтрольности) и социальные сети (в силу особенностей ведения коммуникации) не становятся дискуссионными площадками, институционализация политического диалога может начаться с масштабных выборов. «Тот, кто напомним обществу, что политика есть не только средство достижения власти, не только конфликт интересов, но и делиберация, кто покажет, что обсуждение и выработка аргументации, столкновение ценностей и интересов, аффективного и прагматичного объединяет, а не разделяет, — вернет доверие институту выборов»²⁸.

В свое время преодоление человечеством «естественного состояния», которое Т. Гоббс обозначил как «война всех против всех», потребовало выработки социального контракта. Ж.-Ж. Руссо изложил содержание этого контракта в пламенном манифесте под названием «Об общественном договоре», которому в минувшем году исполнилось ровно 250 лет. Было бы странно и трагично, если бы человечество двинулось вспять и вновь вернулось к естественному состоянию, да еще в ядерный век. Следовательно, иных способов, кроме стремления оставить за оппонентом право иметь собственную точку зрения, вести с ним диалог, понять друг друга и сделать шаги навстречу, попросту не существует. Трудно не согласиться с С. Бенхабиб в том, что «ведение комплексных культурных диалогов в условиях глобальной цивилизации — это теперь наша судьба»²⁹.

Примечания

¹ См.: *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. Москва: Издательский центр «ACADEMIA», 1995. С. 94.

² См.: *Бенхабиб С.* Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ.; под ред. В. И. Иноземцева. М.: Логос, 2003; Диалог культур в глобализирующемся мире: мировоззренческие аспекты / Отв. ред. В. С. Степин, А. А. Гусейнов; Ин-т философии. М.: Наука, 2005.

³ См.: *Келлетт П.* Конфликтный диалог: работа с пластами значений для продуктивных взаимоотношений / Пер. с англ. Харьков: Гуманитарный центр (М. А. Новицкая), 2010.

⁴ См.: *Пригожин А. И.* Диалогические решения // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 52.

⁵ *Рахманин В. С.* Диалог политических культур как демократических культур // Логос. 2005. № 4. С. 244.

⁶ См.: *Бенхабиб С.* Указ. соч. С. 166.

⁷ *Хабермас Ю.* Указ. соч. С. 50.

⁸ Там же. С. 50–51.

⁹ Там же. С. 53.

¹⁰ *Бенхабиб С.* Указ. соч. С. 39.

¹¹ *Лафонтен О.* Общество будущего. Политика реформ в изменившемся мире. М.: Международные отношения, 1990. С. 146.

¹² См.: *Минеев А.* Они будут управлять Европой в ближайшие пять лет // Новая газета. 11.09.2014.

¹³ *Кочетков А. П.* Нетократизм // Политические исследования. 2013. № 4. С. 116.

¹⁴ *Вершинин С. М.* Политическая коммуникация в информационном обществе. СПб.: Изд-во В. А. Михайлова, 2001. С. 50.

¹⁵ *Евдокимов В. А.* Интерактивность как качество публичной политики // Политические исследования. 2011. № 5. С. 23–24.

¹⁶ *Крастев И.* Управление недоверием. М.: Европа, 2014. С. 96.

¹⁷ Там же. С. 100.

¹⁸ См.: *Милюкова Я., Нетреба П., Метелица Е.* Шоковая заморозка // РБК daily. 18.08.2014. С. 1.

¹⁹ *Леонтьев Д.* Состояние умов при ветреной погоде // Новая газета. 30.09.2014.

²⁰ По словам кинорежиссера А. Германа-младшего, в России есть способные люди, у которых могут быть мировоззренческие разногласия. «Они могут объединиться по принципу искренней веры в усовершенствование конкретной сферы искусства. Но в действительности происходит то, что всегда происходило в нашей истории. Когда мелкие клерки, вознесенные в “чины”, сеют агрессивное мракобесие, которое на нашей почве моментально всходит. Которое в итоге съест и тех, что правее, и тех, что левее. Бесконечное поношение друг друга приведет к тому, что придет Лесник и всех разгонит» (*Герман А.* Агрессивное мракобесие съест всех // Новая газета. 20.04.2015).

²¹ Там же.

²² *Иноземцев В.* «Превентивная» демократия. Понятие, предпосылки возникновения, шансы для России // Политические исследования. 2012. № 6. С. 105.

²³ *Сазонникова Е. В.* О теме диалога в науке конституционного права // Человек в глобальном мире: Материалы Международной научной конференции (Воронеж, 18–20 мая 2015 г.) / Под ред. Н. В. Бутусовой, Й. Ананиева. Воронеж: ИД ВГУ, 2015. С. 187.

²⁴ Это, например, ФЗ от 21 июня 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ФЗ от 4 апреля 2005 г. № 32 «Об Общественной палате Российской Федерации».

²⁵ См.: *Сазонникова Е. В.* Указ соч. С. 188.

²⁶ «Существующие практики в политическом языке стирают полутона. Когда резко меняется политическая ситуация, меняется и язык. Все тонкости, которые можно было бы обсуждать в мирном времени, в полувоенном и военном дискурсе исчезают — ведь люди гибнут, тут не до полутонов... Например, в 1914 г., когда началась Первая мировая война, вся общественная дискуссия, которая велась прежде, скукожилась до выражения патриотизма или его отрицания. Сейчас не мировая война, но военные действия происходят, общественная коммуникация становится скудной. Интеллектуальная составляющая из мышления все больше и больше выветривается, исчезает. А язык все это проявляет. Врагов надо как-то обозначить, для этого находятся практически всегда какие-то обидные, приземленные номинации» (Время фейков, или Возвращение двоюмыслия // Новая газета. 11.02.2015).

²⁷ См.: *Соловьев А. И.* Способности и состоятельность российского государства: К постановке проблемы // Политическая наука: Науч. журнал / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки; Рос. ассоц. полит. науки. М., 2011. № 2; Государственная состоятельность в политической науке и политической практике / Ред.-сост. вып. М. В. Ильин, Е. Ю. Мелешкина. С. 137.

²⁸ *Бахметьев Я.* От протеста к делиберации. Смысл выборов в Госдуму — напомнить обществу о возможности диалога // Новая газета. 19.04.2015.

²⁹ *Бенхабиб С.* Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ.; под ред. В. И. Иноземцева. М.: Логос, 2003. С. 222.

5.4. Ассертивность в поведении граждан в российской публичной политике

Современные политические процессы в демократических обществах, которые происходят в мире, в том числе в России, в последние десятилетия побуждают по-новому взглянуть на формирование публичной политики, и особенно механизмов ее функционирования.

Все рассуждения о развитии публичной политики в нашей стране, как правило, происходят в привычном ключе: через констатацию несовершенства институтов — представительных органов, выборов, политических партий и т.д. Традиционными стали заявления об имитационной публичности, о неэффективности парламента, института разделения властей, института политических партий, которые так и не стали выразителями политических интересов и воли больших социальных групп. Значительной критике подвергается также институт выборов, поскольку постоянно меняющиеся правила проведения таковых все больше ограничивают круг политических субъектов, сужают права граждан, повышают «цену выхода» на политический рынок.

Невзирая на все это, процесс приобретения значимости публичной политики в России усиливается необыкновенным до этого развитием информационно-коммуникативных технологий, которые активно проникают во все сферы общественной жизни. Пророческим становится прогноз Габриэля Тарда о том, что благодаря развитию средств коммуникации «публика» станет социальной группой будущего¹. Этот процесс, помимо прочего, породил феномен парадоксальной публичности — так называемую подпольную публичность.

Наблюдения за российской политической практикой приводят к выводу: на современном этапе развития публичной сферы и публичной политики в России в ней все большее значение приобретают не институты, а скорее акторы, или субъекты политики, способные использовать эти институты в своих интересах. Когда мы говорим о «публичности», то наряду с институтами должны прежде всего иметь в виду ту сферу человеческого бытия, которая касается взаимодействия людей с целью достижения блага для всех. В этом контексте первостепенное значение приобретает характер совместной деятельности для достижения общего блага: степень *свободы* и *осознанности* участия в ней каждого индивида. *Свобода человека является предпосылкой участия в решении публичных дел*, ведь их решение предполагает добровольное возложение на себя определенных обязательств по соблюдению этих решений и возможное участие в их выполнении. Именно в таком смысле публичность совпадает с понятием «политическое» как таковым; подчеркнем, что речь идет о взаимодействии лиц, имеющих *определенные права и обязанности* относительно общих дел, ориентированных на общезначимые цели.

Первая проблема состоит здесь в том, что на протяжении почти всей истории нашего государства политическое взаимодействие было линейным процессом, спускалось по вертикали от власти (как и сей-

час, от конкретного политического лидера). При этом современная государственная политика настроена скорее на такую же модель, на конструирование зависимого от власти гражданского общества, чем на изменение вектора политического взаимодействия, развития активных в гражданском отношении индивидов и независимых неправительственных организаций. Ключевым моментом здесь является то, что общество до сих пор фактически не имеет полноценных механизмов, на базе которых можно было бы оценить действующую власть. Более того, ни одна из партий (в том числе оппозиционных) пока еще не предложила такую модель обществу, которая большинством населения либо его значительной частью была бы принята и осознанно положена в базу оценки деятельности чиновников, представляющих государственную машину. Отсутствие таких механизмов, неимение реперных точек измерения позволяет власти и ныне формировать свое понимание целесообразности того или иного решения или поведения, исключительно исходя из собственных представлений и ориентируясь на свое собственное видение. Именно поэтому мы часто наблюдаем то, как представители власти не замечают простого человека, не понимают, чем он живет.

Таким образом, процесс становления демократии действительно требует «публичности» и открытости политики и механизмов, изменяющих линейность данного процесса. Он требует актуализации такого субъекта политики, как *общественность*, которая формулирует цели и идеалы социально-политической жизни, активно участвует в политическом процессе, является «живым духом» демократии и гарантом ее сохранения. Общественность может и должна выступать горизонтальным актором (равноправным) по отношению к государственной власти, отсюда возникает необходимость в открытой публичной власти. Именно наличие и развитость горизонтальной составляющей делает государственную политику политикой публичной.

Однако многими современными исследователями, рассуждающими в рамках теории культурного детерминизма, по-прежнему подчеркивается *инерционность российского общественного сознания*². Декларируемые ими смиренность, покорность, конформизм, неготовность, неспособность русского человека к осознанному, адекватному участию в политике, т.е. социальная, правовая, политическая пассивность российских граждан, — это **вторая проблема**. Социальная пассивность понимается как совокупность социально-психологических установок, а также действий или бездействий, ограничивающих гражданскую активность и участие индивидов в общественной жизни.

Социальная пассивность оставляет в сознании индивида мало места для общественно активного поведения, заботы о социуме в целом, природе и социальном окружении. Что касается правовой пассивности, то здесь прежде всего речь идет о бездействии индивида при защите как собственных, так и чужих интересов и прав. Наконец, политическая пассивность обусловлена отсутствием у субъекта мотивации непосредственно воздействовать на политическую власть на институциональном или неинституциональном уровне для реализации своих интересов, недоверием к власти.

Заметим здесь, что это мифологизированное мнение о социокультурной предрасположенности русского человека к пассивности довольно активно пропагандируется некоторыми современными российскими СМИ.

Расхожим стало утверждение о смещении общественной активности из политической сферы в социальную, о *пассивности большинства* наших граждан в защите своих законных прав, отсутствии у них гражданской позиции. Подчеркивается, что эта пассивность присуща как «патриотам», так и «либералам», а вся активность российских граждан заканчивается, как правило, «умными» разговорами, они выражают гневное недовольство деятельностью чиновников, но при этом категорически отказываются подписывать коллективные жалобы на незаконные действия (бездействия) этих чиновников. При этом разговор идет не об участии в незаконных мероприятиях, а об элементарном взаимодействии с правоохранительными и другими государственными органами на уровне подачи заявления, подписания необходимых документов.

В чем причины такой пассивности? Это и страх перед органами государства, доставшийся со времен репрессий, и элементарная лень, и отсутствие навыков политического участия, ассертивности как стиля поведения, политической ассертивности.

Объясняя эти причины, ряд исследователей полагают, что социальная пассивность — это результат низкой степени адаптированности отдельных людей или социальных групп³. Другие считают, что общественная активность — это естественное социальное поведение и люди становятся пассивными только в определенных институциональных ситуациях, когда государство не поощряет гражданскую активность и/или развивает иждивенческие и патерналистские настроения у широких слоев населения⁴.

Надо признать, что социальная пассивность российских граждан во многом обусловлена существующими социально-экономическими диспропорциями, социальной поляризацией, минимизацией для зна-

чительной части населения позитивных социальных возможностей для получения хорошего образования, построения трудовой карьеры, успешной общественной социализации.

Обратимся к главному показателю — уровню жизни граждан. До половины населения, по опросам РАН, считают свой доход и уровень жизни неоправданно и несправедливо более низким, чем у других⁵. В социальной психологии этот феномен получил название «аффект бедности». Данный аспект подтверждают и ученые из Университета Чикаго во главе с Ануджа Шахом. На основании исследований они пришли к выводу, что люди с низким достатком сосредоточиваются на более узком круге проблем, игнорируя не менее важные вопросы. Это свидетельствует о том, что нехватка финансовых ресурсов заставляет человека фокусироваться на решении крайне ограниченного круга проблем и игнорировать то, что может кардинально улучшить их положение⁶.

Однако надо отметить и то, что дефицит гражданской активности детерминируют также рост «потребительского» отношения к государству, прагматизация жизненных притязаний и социальный инфантилизм, доминирование эскапизма (уход в мир иллюзий) как институциональной практики социальной адаптации.

Таким образом, без комплексной институциональной политики государства, направленной на стимулирование гражданской инициативы и формирование активного мировоззрения, невозможны депатернализация общественного сознания российских граждан и активизация общественного участия в модернизационных процессах.

О росте публичной активности. В. Путин на форуме «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» подчеркнул, что для укрепления самостоятельности и суверенитета нам необходима атмосфера доверия и сотрудничества в обществе⁷.

Реальная политическая жизнь дает множество примеров создания такой атмосферы. Приведем московский пример. Каждую неделю правительство Москвы вместе с мэром выносят на обсуждение обычных людей важнейшие для города вопросы. Все, кому не безразлично, что происходит в городе, регистрируются на сайте ag.mos.ru и активно участвуют в решении важных вопросов. Результаты опросов мнений москвичей позволяют властям города формировать представление о нуждах и предпочтениях жителей. Все мнения и пожелания активных граждан, как улучшить город и качество проживания в нем, учитываются, а дальше идет поиск наиболее эффективной реализации самых лучших предложений и дальнейшее воплощение их в жизнь.

Вместе с тем эффективность публичной политики обусловлена не только объективными факторами, но и субъективной составляющей — во многом личностными качествами ее участников, и это **третья проблема**. Одно из таких важнейших качеств — *ассертивность*. Термин заимствован из английского языка, где он выступает производным от глагола *assert* — настаивать на своем, отстаивать свои права (термин, близкий к самодостаточности). Мировоззренческой основой понимания ассертивности является философия ненасилия.

Концепция ассертивности оформилась в конце 50-х — начале 60-х годов XX в. в трудах американского психолога Эндрю Солтера; она основывалась на ключевых положениях входившей в ту пору в моду гуманистической психологии. В теории Солтера ассертивное поведение рассматривается как оптимальный, самый конструктивный способ межличностного взаимодействия в противовес двум самым распространенным деструктивным способам — манипуляции и агрессии⁸.

Автор исходил из того, что традиционные механизмы социализации формируют довольно уязвимую перед манипуляциями со стороны других людей личность. Человек оказывается слишком подверженным внешним влияниям, а окружающие часто злоупотребляют этим, манипулируя им в своих корыстных целях. Сталкиваясь с неприемлемыми требованиями, он не находит сил им противоречить и скрепя сердце подчиняется, вопреки собственным желаниям и установкам. А собственные требования и притязания он, напротив, зачастую не решает даже высказать.

В русский язык (точнее — в лексикон российских психологов) термин проник в середине 90-х годов XX в., после публикации популярной книги чешских авторов Веры Каппони и Томаса Новака «Как делать все по-своему» (в оригинале: «Ассертивность — в жизнь»)⁹.

Существует как минимум *три подхода* к рассмотрению ассертивности.

Согласно *одной из концепций*, ассертивность заключается в *спонтанности поведения*. Человек легко, не регламентируя выражает свои чувства и желания. По мнению авторов концепции, проявление спонтанности освобождает человека от ложных авторитетов, ритуалов и условностей и предоставляет возможность быть самим собой. В этой концепции не может не настораживать декларация индивидуализма, которая, будучи воспринята буквально, рискует привести к печальным последствиям: гражданин может перестать считаться с принятыми нормами, начать вести себя, исходя из собственных представле-

ний. Действительно, как иначе можно оценить подобные суждения, сформулированные в этой концепции: *Вы имеете право сами судить о своем поведении, мыслях и эмоциях и несете ответственность за их последствия. Вы имеете право не давать никаких объяснений и обоснований, оправдывающих ваше поведение. Вы имеете право сами решить, отвечаете ли и в какой мере за проблемы других людей. Вы имеете право менять свои взгляды. Вы имеете право совершать ошибки и отвечать за них. Вы имеете право сказать: «Я не знаю». Вы имеете право не зависеть от доброй воли других людей. Вы имеете право на нелогичные решения. Вы имеете право сказать: «Я тебя не понимаю». Вы имеете право сказать: «Меня это не волнует».*

С сожалением следует констатировать, что значительная часть наших соотечественников характеризуется именно таким уровнем ассертивности. Ложно понятые новые для российских граждан в 90-е годы термины свободы, демократии, толерантности произросли во всенипочемство, вседозволенность (пермиссивность), полное пренебрежение моральными нормами, нередко переходящее границы закона.

Второй подход в рассмотрении ассертивности как *настойчивости* абсолютизирует значимость упорства в достижении своих целей. Данная концепция возникла как альтернатива агрессивному и пассивному поведению, модели которых свойственны многим людям с нарушенной самооценкой.

Наконец, *третий подход*. Здесь ассертивность рассматривается как *адекватность*. В этом контексте ассертивность подразумевает, что человек в процессе взаимодействия с коллегами и руководством прежде всего *действует согласно обстоятельствам*. В зависимости от возникшей ситуации он реагирует на те или иные возникающие перед ним трудности гибко, варьируя свое поведение в рамках принятых в обществе стандартов. Ассертивные умения, согласно данной концепции, среди прочих предусматривают умение вести себя конструктивно, не доставляя своим поведением неприятностей другим, умение тактично и вежливо настаивать на своем, умение принимать и предоставлять обратную связь и вместе с тем умение действовать убедительно в контексте достижения поставленных целей.

Таким образом, для повышения эффективности публичной политики необходима ассертивность как *настойчивость* и как *адекватность*, как создание ассертивного гражданина. Ассертивность представляет собой своеобразную «золотую середину» между пассивностью и агрессивностью — двумя заведомо проигрышными стратегиями поведения:

пассивное поведение — когда человек позволяет другим удовлетворять свои потребности и обеспечивать свои права за счет его потребностей и прав; *агрессивное поведение* — удовлетворяются собственные потребности и обеспечиваются свои права, а потребности и права других игнорируются.

Ассертивный гражданин — самостоятельно мыслящий и осознанно, самостоятельно принимающий то или иное решение, понимающий, насколько его поведение определяется его собственными склонностями, побуждениями и интересами, а насколько — кем-то навязанными установками, способный конструктивно отстаивать свои права, демонстрируя позитивность и уважение к другим, при этом понимая ответственность за свое поведение.

Ассертивное поведение: основное преимущество в том, что в нем используется лучшее, что есть в пассивности и в агрессии, одновременно учитываются намерения других, при этом свои желания реализуются социально уместными способами. Основные составляющие ассертивности — наличие самоуважения и уважения к другим, а также способность принять на себя ответственность за свое поведение. По своей сути ассертивность — это философия личной ответственности.

Значимые психологические факторы, способствующие развитию ассертивности, — это высокая мотивация на достижение успеха, наличие позитивных установок, а также таких ценностей, как милосердие, терпимость, взаимопонимание, сочувствие, соучастие, противостоящие насилию, господству, подавлению и подчинению.

Формирование ассертивного поведения — творческий, многоаспектный процесс. *Во-первых*, личности необходимо разобраться в себе (чтобы личность осознала, насколько ее поведение определяется ее собственными предпочтениями и стимулами, а насколько — прошлым опытом: активно отрицательным ранним опытом, отсутствием/недостаточностью положительного опыта, внушаемыми установками. *Во-вторых* — формировать стиль ассертивного поведения. *В-третьих* — овладеть определенным объемом психологических знаний и социальных компетенций.

Формирование ассертивности тем более необходимо в условиях роста в современной социальной структуре нового опасного класса — прекариата, выражаясь термином, введенным профессором Лондонского университета, экономистом Гаем Стэндингом¹⁰. Воспользовавшись логикой этого ученого, поясним этот термин. *Прекарии переживают потерю прав, гарантий и профессиональной идентичности — это их три*

ключевые характеристики. Вследствие этого они страдают от того, что он называет в своей книге «Четырьмя “А”»: от тревоги (*anxiety*) — из-за неопределенности; от отчужденности (*alienation*) — в том смысле, что они занимаются не тем, чем хочется, и делают много такого, чего не хотели бы; от аномии (*apomie*) в дюркгеймовском смысле, т.е. от отчаяния, вызванного отсутствием выхода из сложившейся ситуации; и от злости (*anger*) как результата предыдущих трех пунктов. Эта злость выплескивается в растущие демонстрации, движения *Оссиру* — все эти протесты, которые мы видим, — потому что сейчас прекариат состоит из трех групп, и этим он и опасен.

Вывод: без качества асертивности в наше время становится действительно сложно — способность человека не зависеть от внешних влияний и оценок, самостоятельно регулировать собственное поведение и отвечать за него является на самом деле важной в XXI в. Но, похоже, асертивность пора оценивать не только у отдельных людей, стремящихся обеспечить свои потребности, но и у государств и политических деятелей. И тогда мы должны говорить не только об асертивном гражданине, но и об асертивной политике, асертивном поведении.

Примечания

¹ См.: Тард Г. Мнение и толпа / Психология толп. М.: Институт психологии РАН, Издательство «КСП+», 1998. С. 263, 265, 266.

² Галкин А. А. Россия: динамика общественного сознания как фактор качественных перемен // Власть. 2012. № 4. С. 4.

³ Манучарян А. К. Социальная пассивность в современном российском социуме: институциональные факторы воспроизводства. Ростов-на-Дону, 2014. С. 3.

⁴ Там же. С. 5.

⁵ Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике / Под ред. А. Д. Некипелова. М., 2013. С. 32.

⁶ Торн А. С. Причины электоральной пассивности граждан. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://conf.omua.ru/content/prichiny-elektoralnoy-passivnosti-grazhdan>. Дата обращения: 1.05.2015.

⁷ Выступление Президента РФ на пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития». Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/2155/>. Дата обращения: 24.05.2015.

⁸ Лебедева И. В. Психологические детерминанты асертивности личности. Красноярск, 2014.

⁹ Каптони В., Новак Т. Как делать все по-своему, или Асертивность — в жизнь. СПб., 1995.

¹⁰ Стэндинг Г. Прекариат: новый опасный класс. М.: Ад Маргинем Пресс, 2014. С. 20–29.

5.5. Публичная политика и формирование ценностей патриотизма*

Сплочение сложного, многослойного и разделенного общества — актуальная проблема выживаемости и перспектив России как независимого и единого государства. Традиционные технологии и правила, сложившиеся в системе государственного управления еще в советское время, не могут эффективно решать проблему сплочения общества перед лицом новых вызовов и угроз. Сегодня стало очевидным, что управляемость государства определяется также и способностью организовать коммуникативный процесс для определения системы публичных ценностей и повышения эффективности публичного управления¹. Управление данным коммуникативным процессом должно быть направлено на достижение насущных практических задач и результатов. Они могут быть реализованы на практике только при активной поддержке граждан, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики, а политика соответствует национальным интересам и понятна народу.

Современные вызовы России предполагают совершенствование теории и практики государственного управления по формированию публичных ценностей. При этом для повышения управляемости и конкурентоспособности государства немаловажное значение имеют гражданская ответственность и патриотизм. Данные ценности входят в состав политической культуры и являются одним из ее определяющих элементов. Патриотизм как своего рода духовный и нравственный принцип общества не просто выступает ориентиром, он подсказывает решения в интересах государства, страны и предлагает «сети доверия». Это особенно актуально в условиях кризиса и неопределенности, а также сложных задач обеспечения национальной безопасности.

Патриотизм — это своего рода духовный и нравственный принцип общества. Роль и значение патриотизма возрастают, когда объективные тенденции развития общества нарушаются деструктивными внутренними и внешними факторами, требующими повышения напряжения сил всех граждан (войны, конфликты, обострение кризисных явлений, дестабилизация социально-экономических процессов в стране и др.). Именно такой этап — этап общенационального испытания, острой потребности

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Управляемость и конкурентоспособность государства в условиях неопределенности: сравнительный анализ стран БРИКС», проект № 14-03-00816.

в демографическом и технологическом возрождении, духовном выздоровлении и независимом развитии — переживает сегодня российское общество. На этом этапе идея патриотизма может быть тем стержнем, вокруг которого формируются чувства, убеждения, позиции, стремление народа и элит, их готовность и способность к активным, а при необходимости самоотверженным действиям в интересах Отечества.

Анализ трудов, посвященных патриотизму, показывает, что понятие «патриотизм» включает в себя три основных структурных элемента: патриотическое сознание, патриотическое отношение и патриотическую деятельность. Что они собой представляют?

Патриотическое сознание — категория конкретно-историческая, она наполняется содержанием в зависимости от особенностей эпохи, мировоззрения общества и человека. Но историческая практика и современная жизнь неоднократно подтверждали, что, несмотря ни на какую идеологическую окраску, патриотизм в сознании гражданина ассоциируется с Отечеством, Родиной, которая для него — единственная в мире, и убеждением в необходимости ее независимости, процветания как государства, имеющего ясную жизненную перспективу. По сути, это осознанная любовь к Родине. И в этом смысле для настоящего гражданина своей страны альтернативы патриотизму нет. Например, для гражданина США не слыть патриотом означает многое потерять в праве на благополучную жизнь и уважение, 11 сентября в стране ежегодно отмечается государственный праздник — День патриота. Большой патриот России известный писатель В. Распутин, подчеркивая значение патриотизма для возрождения страны, в своей статье «Нет, не кончено с Россией...» писал: «Любовь к Родине — то же, что чувство к матери, вечная благодарность ей и вечная тяга к самому близкому существу на свете. Родина дала нам все, что мы имеем. Человек, имеющий в своем сердце Родину, не запутается, не опустится, не озвереет, ибо она найдет способ, как наставить на путь истинный и помочь. Она и силу, и веру даст»².

В свою очередь, *патриотическое отношение* включает в себя несколько аспектов: первый — отношение к государству как необходимому инструменту, обеспечивающему порядок и устойчивое развитие общества; второй — позитивное и конструктивное отношение к обществу (в том числе многонациональному) и неприятие деструктивных процессов в нем (преступность, наркомания, алкоголизм, коррупция и т.д.); третий — уважительное отношение к отечественной истории, культуре и национальным традициям; четвертый — ответственное отношение к своей работе и собственной личности как части общест-

ва, нации, государства. Недаром еще в начале XIX в. русский историк Н. М. Карамзин в издаваемом им журнале «Вестник Европы» в статье «О любви к Отечеству и народной гордости» писал: «Патриотизм — есть любовь ко благу и славе Отечества и желание способствовать им во всех отношениях»³. Поэтому неуважительное отношение к достижениям своей страны, безразличное, а иногда пренебрежительное отношение к самоотверженности и героизму народа в период исторических потрясений и испытаний, преклонение перед западно-либеральной моделью развития, равнодушие к порокам и проблемам современного российского общества, к поиску эффективных путей развития не без оснований можно оценивать как непатриотическое отношение.

Патриотическое сознание и патриотическое отношение — источники деятельного патриотизма. В свою очередь, *патриотическая деятельность* включает в себя две составляющие: организационно-пропагандистскую деятельность по формированию патриотизма у граждан (в учебных заведениях, трудовых коллективах, населенных пунктах, обществе в целом) и непосредственное проявление патриотизма людьми в повседневной жизни, это самая главная составляющая и определяющий показатель патриотизма.

Таким образом, патриотизм — важнейшее духовное достояние личности, одна из наиболее значимых, непреходящих ценностей общества, олицетворяющая любовь к своей Родине, сопричастность ее истории, культуре, достижениям, проблемам и проявляющаяся в практической деятельности на ее благо.

Истинный патриотизм — это любовь к Родине в действии, когда свои поступки, дела человек соизмеряет с ее интересами, при необходимости пренебрегая личными. Данное обстоятельство исключительно важно для организации и проведения патриотического воспитания молодежи. Вместе с тем, несмотря на принятие и реализацию начиная с 2001 г. трех программ, посвященных патриотическому воспитанию граждан, патриотизм не стал объединяющей духовной основой российского общества и доминирующей ценностью молодежи. Почему? Перемены в российском обществе в 1990–2000-е годы затронули все стороны жизни, повлекли за собой радикальные изменения во всех компонентах социальной структуры, особенно среди подрастающего поколения. Конечно, объективности ради следует признать, что согласно Государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 гг.» реализовано и проводится много интересных, полезных и содержательных мероприятий. Например, организация всероссийских конкурсов среди педагогов «Растим патриотов России»; всероссийские совещания орга-

низаторов патриотического воспитания образовательных учреждений; всероссийские конференции с привлечением различных министерств и ведомств; всероссийские конкурсы на лучшие работы патриотической направленности среди различных категорий граждан и т.д. Уже не первый год практикуется награждение памятной медалью «Патриот России», почетным знаком «За активную работу по патриотическому воспитанию граждан РФ» и др.⁴ С точки зрения создателей данной программы, в целом мероприятия носят комплексный и непрерывный характер, но в реальности для конкретных социальных групп и коллективов молодежи они только эпизодичны. В то же время в России на детей и подростков оказывает воздействие ряд постоянных факторов. При этом вектор их направленности зачастую отнюдь не патриотический, а результаты влияния, особенно на молодое поколение, деструктивны.

Выделяя социально-политический аспект этой проблемы, следует отметить, что под воздействием этих факторов происходит изменение национального менталитета и самобытности российского общества. Например, поток западной информации призван «вестернизировать», а по оценке Президента России В. В. Путина — «перекодировать» общественное сознание россиян, навязать ложных кумиров и ценности. При этом главный удар наносится по соборности русского народа, присущим ему национальным чертам: духовности, солидарности, самоотверженности. Утверждение денег, личного богатства в качестве высшей ценности новой России в их общей системе и у молодежи, в частности, повлекло разрушение традиционной духовно-нравственной основы российского общества. Результаты исследований свидетельствуют о том, что духовные начала в ценностях молодежи — честность, долг, служение Родине, честь и др. — исчезают под натиском прагматизма и эгоизма. Социологические исследования среди учащихся Москвы, Санкт-Петербурга и других городов показали, что любить и уважать свою Родину, ее историю и культуру считают необходимым от 55 до 62% опрошенных, но быть преданными Родине — только 9–11%; делать все для Родины, отстаивать ее интересы, пытаться улучшить ее положение — от 9 до 15%. Защищать Родину согласны только 7–12% опрошенных, быть готовыми на самопожертвование во имя Родины — всего 5–6%. Само понятие «Родина» у большинства опрошенных размыто⁵.

Деструктивно в этом аспекте влияние на молодежь СМИ. Об этом много говорилось на всех уровнях власти. Однако и сегодня в большинстве популярных телеканалов по-прежнему велика доля кинопродукции США, а для российских сериалов крайне редко характерна патриотическая направленность. А ведь многое зависит от того, что чаще

видит и слышит подросток. Поэтому не случайно в новой Военной доктрине РФ в числе основных внутренних военных опасностей впервые названа «деятельность по информационному воздействию на население, в первую очередь на молодых граждан страны, имеющая цель — подрыв исторических, духовных и патриотических традиций в области защиты Отечества»⁶.

Кроме того, характер и формы освещения произошедших перемен в нашем обществе способствовали резкому падению роли и значения патриотизма как одной из ключевых ценностей нашего народа. Еще в XIX в. историк В. О. Ключевский утверждал, что «ум современного молодого человека... теряет способность к самостоятельности. Чужой западноевропейский ум призван был, чтобы научить нас жить своим умом, но мы попытались заменить им свой ум»⁷. По сути, подобное произошло и в наше время.

В условиях перманентных реформ системы образования по-прежнему недостает активности и систематичности в формировании ценностей патриотизма у школьников и студентов в ходе учебно-воспитательного процесса. Это особенно важно в преподавании истории. У нас наконец сейчас оформляется концепция исторического образования. Представляется, что в этом аспекте одна из главных задач педагога — обеспечить всесторонний подход при изучении исторических событий, оценить их в контексте специфики той или иной эпохи. При этом важно показывать все достижения России, независимо от того, каким было государство — княжеским, царским или советским. Главное — стремление вызывать чувство гордости за Родину и извлечение уроков из ошибок. Это не значит, что надо замалчивать явные перегибы, «черные пятна» истории. Важно разъяснять, что их не удалось избежать ни одному государству и что негатив отнюдь не перечеркивает славных страниц истории. Значимым также представляется патриотическое воспитание путем показа самоотверженной борьбы россиян за независимость страны и национальные интересы. Учащимся целесообразно объяснять, почему наши предшественники жертвовали состоянием и самой жизнью во имя интересов Отечества. Общеизвестно, что современная молодежь плохо знает настоящих героев России, СССР, в том числе подвиги своих сверстников в период Великой Отечественной войны, а ведь на таких примерах воспитывается желание честно, а когда необходимо — самоотверженно служить Родине.

Таким образом, чтобы более эффективно бороться против разрушающих государство и общество внешних и внутренних сил и процессов, необходимо осознание общепризнанной ценности, которой является

Родина, и безусловной обязанности по отношению к ней. Это стержень патриотизма. К безусловным ценностям патриотизма относятся также уважение к истории и культуре Отечества, почитание народных традиций, гордость за достижения, переживание бедствий и проблем, готовность к самопожертвованию, конкретные поступки в этом аспекте.

Однако ценности патриотизма часто не тождественны корпоративным или личным ценностям, но в интересах безопасности и развития всего общества должны подчинять их себе. В современной России этого сложно добиться на практике, так как механизмы мобилизации сверху уже работают неэффективно, поэтому в патриотическом воспитании наиболее оптимален переход от односторонней модели коммуникаций к двусторонней, направленной на налаживание обратной связи, когда имеет место поддержка значимых инициатив общественности властями, или адекватная, в том числе позитивная, реакция граждан на действия государственной власти. Пример такого конструктивного взаимодействия — массовое патриотическое движение «Бессмертный полк». В данном случае имели место широкая и искренняя гражданская инициатива, а также всемерная политическая и организационная поддержка акции со стороны государства. Это и способствовало приданию небывалой массовости акции и единению ее участников на основе ценностей патриотизма.

При этом, организуя данный коммуникативный процесс, следует опираться на соответствующие принципы патриотического воспитания. Необходимым условием также является формирование социальной справедливости и духовности в стране, создающих атмосферу согласия и доверия.

Важнейшие из принципов: признание обществом жизненно важной социальной значимости патриотизма; целенаправленность патриотического воспитания; сочетание исторической преемственности и творческого подхода; системность и непрерывность в воспитании; доступность и доходчивость мероприятий; разумное сочетание массовых и индивидуальных форм и методов работы; централизованная координация функционирования всей системы патриотического воспитания и ее мониторинг.

Существенное значение для формирования патриотизма имеют реальные политические, экономические и социальные факторы, действующие в обществе. Они, как показывает анализ, наиболее сильно влияют на процесс и результативность патриотического воспитания подростков. Данный аспект приобретает возрастающее значение в связи с усилением социальной дифференциации нашего общест-

ва, что в свою очередь изменило статус отдельных социальных групп и морально-этическую ориентацию молодежи начиная с детских лет. Особо следует выделить господствующие в стране ценности и пример патриотичности, который демонстрируют в повседневной жизни элиты. Проявляют себя чиновники, известные и влиятельные граждане страны как патриоты России в реальных делах или нет? Ведь их поведение, поступки служат ориентиром для детей и подростков. На исключительную важность в воспитании молодежи существующих в обществе ценностей и фактора личного примера обращалось внимание еще в первых учебных заведениях России. Так, директор первого Кадетского корпуса, открытого в 1732 г., И. И. Бецкой отмечал: «Самое верное воспитательное средство — это соответствующая моральная среда, живые образцы высоких нравственных качеств, окружающие воспитанников»⁸. Вот почему если приведенные методологические принципы и условия не будут реализовываться, то вся система патриотического воспитания в стране будет уподоблена лебедю, раку и жуке из известной басни И. Крылова, с соответствующим уровнем эффективности общих усилий. Представляется, что от решения названных проблем зависит — будет ли в России реальностью массовый патриотизм, или останутся только его «оазисы» в виде военно-патриотических клубов, поисковых отрядов, кадетских корпусов и т.п.

В данной главе не ставится цель раскрывать направления патриотического воспитания, они изложены в государственных программах... Способствует ли их системная реализация повышению уровня управляемости и безопасности в стране? Несомненно, патриотизм тесно связан с гражданственностью, так как это взаимопроникающие понятия, поэтому патриотическое воспитание способствует не только формированию у граждан готовности отстаивать национальные интересы, но и привитию уважения к законам государства, социально значимых нравственных установок, неприятия дестабилизации, раскола общества, расшатывания основ конституционного строя. Это особенно актуально сегодня, когда надо обеспечивать безопасность и устойчивое развитие страны в условиях неопределенности и новых вызовов, опасностей и угроз для России. При этом патриотизм не исключает активную гражданскую позицию в публичной политике. Наоборот, он также проявляется в активной гражданской позиции человека, но человека, ответственного за свои поступки при решении как насущных частных проблем, так и всего общества.

Следует признать, что у российской власти в последние годы наконец стало складываться ясное понимание того, что «государство

обязано и имеет право и свои усилия, и свои ресурсы направлять... в том числе и на формирование мировоззрения, скрепляющего нацию»⁹. А ведь учеными уже давно обращалось внимание на то обстоятельство, что современное российское общество лишено четкого социального идеала, а общественное сознание подвержено деструктивному влиянию неолиберальной идеологии¹⁰. При формировании политики устойчивого развития в условиях неопределенности нельзя не учитывать уроки тысячелетней истории России, доказывающие, что во всех эпохальных свершениях русский народ руководствовался не личными, не корпоративными, а общенациональными интересами. «В российской культуре — большая историческая традиция уважения к государству, к общественным интересам, к тому, что нужно стране. Абсолютное большинство россиян хотят видеть нашу страну великой и сильной, уважают героев, положивших жизнь на общее благо»¹¹. Эту традицию как важный фактор повышения конкурентоспособности и безопасности России нельзя умалять и тем более игнорировать в современных условиях.

Выход России из кризиса в условиях агрессивного давления Запада, ее перспективы неразрывно связаны с духовно-нравственным здоровьем общества. Без этого трудно рассчитывать на возрождение России как развитого, уважаемого в мире государства, притягательного центра силы. Из истории известно, что во времена тяжелых испытаний, войн, смут, выпавших на долю нашей страны, ведущей силой ее спасения и возрождения всегда выступали высокий моральный дух, стойкость, вера народа в себя и высокую миссию России. Состояние духа народа, его патриотизм и сплоченность и сегодня надо расценивать как стратегический фактор мощи и потенциала страны. В свою очередь, и мировой опыт показывает, что важнейшим источником крепости духа народа являются великие идеалы, понятная спланивающая национальная идея, которая последовательно воплощается в реальной политике государства. В связи с этим жизненно важным достоянием России представляются ее традиционные духовные ценности, сформировавшиеся на протяжении всей истории развития нашего государства и отражающие главные, отличительные от европейской традиции черты и особенности России как единой нации. Многие исследования, и особенно труды Н. Я. Данилевского, показывают, что в числе характерных для традиционной культуры России духовных ценностей наиболее принципиально значимы и приоритетны мировоззренческие и общественные ценности. Наиболее важные среди них — совесть, достоинство, религиозная вера, патриотизм и гражданская ответствен-

ность за судьбу страны, честное служение Родине и чувство долга перед Отечеством. И в царской, и в советской России всегда были актуальны и значимы семейные ценности и ценности межличностного общения, такие, как взаимопомощь, честность, порядочность, которые, по сути, тесно связаны с патриотическим сознанием.

Сегодня вполне очевидно, что результаты либерально-реформаторской деятельности оказались в своей основе деструктивными, в том числе с точки зрения ее влияния на морально-политическое состояние нации и сохранение традиционных ценностей. А ведь эти ценности всегда выступали факторами государственной жизнеспособности. Они закреплялись на уровне коллективной памяти в качестве духовных основ нации и передавались посредством традиций. Понимание значимости данных ценностей, в центре которых патриотизм, солидарность и социальная справедливость, позволяет через целенаправленное воздействие на них посредством государственных институтов — права, образования, массовой информации и др., — а также гражданского общества управлять потенциалом жизнеспособности государства. Это будет способствовать более эффективному обеспечению национальной безопасности и устойчивому развитию страны. Необходимо обеспечить должную управляемость обществом, позволяющую в новых социально-экономических и международных условиях, опираясь на такие значимые для России публичные ценности, как патриотизм и сплоченность нации, повысить конкурентоспособность страны.

Не случайно в последние годы, как показывают исследования, одним из направлений повышения эффективности государственного управления стала его публичная ориентация не на узкие корпоративные интересы влиятельных элит, а на насущные интересы и ценности больших социальных групп и общества в целом. Утверждается, что «с точки зрения общей теории социальных систем политическая система осуществляет селекцию (отбор) публичных интересов и ценностей. Селекция публичных ценностей позволяет правительству не только концентрировать материальные и нематериальные ресурсы на решение наиболее важных общественных проблем, повышая в явной или неявной форме эффективность государственного управления, но и способствовать развитию отношений доверия к государству в целом и правительству в особенности»¹². Следует отметить, что доверие к государству — это немаловажное условие сплоченности нации и фактор патриотического отношения граждан.

Таким образом, государственным институтам, реализуя потенциал общества в данном направлении, целесообразно учитывать, что реше-

ние задачи формирования патриотизма нации связано с соблюдением основополагающих принципов патриотического воспитания, созданием благоприятной для массового патриотизма социальной и духовной среды в стране. Это предполагает активизацию целенаправленной деятельности государства на всех уровнях, но в более тесном взаимодействии с институтами гражданского общества на основе двусторонней модели коммуникации.

Примечания

¹ Публичные ценности и государственное управление / Под. ред. Л. В. Сморгунова, А. В. Волковой. М.: Аспект Пресс, 2014. С. 7.

² *Распутин В.* Нет, не кончено с Россией // Правда. 1993. 29 декабря.

³ *Карамзин Н. М.* О любви к Отечеству и народной гордости // Вестник Европы. 1802. № 4. С. 59.

⁴ Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан РФ на 2011–2015 гг.». М., 2010. С. 5–6.

⁵ *Колосов Ю. И.* Социальные ресурсы Победы (Патриотизм в системе ценностных ориентаций молодежи) // Материалы Всероссийской научно-практической конференции 18 апреля 2008 г. СПб., 2008. С. 132.

⁶ Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 2014. 30 декабря.

⁷ Патриотическое воспитание подрастающего поколения на примерах истории / Отв. ред. М. И. Каратуев. СПб., 2008. С. 134.

⁸ Быть достойным поколения победителей. СПб.: ООО «СПб СРП “Павел” ВОГ», 2010. Ч. 2. С. 5.

⁹ *Путин В. В.* Россия сосредоточивается. Ориентиры. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. С. 21.

¹⁰ *Петров С. И.* Социально-политические аспекты формирования патриотизма в современной России // Вестник СПбГУ. Серия 6. 2013. Вып. 1. С. 81.

¹¹ *Путин В. В.* Указ. соч. С. 8.

¹² Публичные ценности и государственное управление / Под. ред. Л. В. Сморгунова, А. В. Волковой. М.: Аспект Пресс, 2014. С. 109.

5.6. Политико-управленческий дизайн областного центра и управление публичной политикой в городе: особенности взаимовлияния в процессе современной муниципальной реформы

Публичная политика в городах как форма публичного дискурса по поводу решения вопросов местного значения и реализации интересов местного сообщества институционализована в рамках определенных политико-управленческих конструкций. Последние задают рамки и параметры выработки и принятия решений относительно

функционирования городской инфраструктуры и решения местных проблем. Акторами публичной политики в крупных городах при этом могут стать те группы и структуры, что способны публично артикулировать свои интересы. Содержание городской политики, таким образом, определяется именно набором артикулированных тем, попавших в поле публичного дискурса. В этом смысле институционализация определенной политико-управленческой модели, задающей дизайн органов муниципальной власти, способы их формирования, функционирования и подотчетности, оказывает решающее влияние на управление публичной политикой в городах. Модели управления городами, таким образом, могут рассматриваться как основа пространственных практик, создающих в совокупности социальное производство городского пространства, включающего в себя материальное формирование пространства (планировка, перепланировка, джентрификация, программы городского развития), социального и символического капитала, образов и традиций, социальный взаимообмен¹.

Реализуемый в настоящий момент в российских регионах очередной этап муниципальной реформы создает возможности для роста вариативности в организации местной власти городов, формирования разных по качеству и направленности городских режимов политико-экономического управления. В то же время этот этап реформирования местного самоуправления встроен в меняющиеся общенациональные политические тренды; данное обстоятельство задает определенную направленность трансформации локальных режимов. Качественные характеристики последних в свою очередь оказывают существенное влияние на характер управления публичной политикой в городах.

С избранием В. Путина на очередной президентский срок политика федерального Центра в отношении регионального и местного уровней публичного управления претерпела серьезные изменения. Федеральная власть сформировала новую стратегию региональной политики, сочетающую усиление политического контроля над губернаторским корпусом и региональными элитами с частичной децентрализацией федеральных полномочий, попыткой укрепления легитимности руководителей субъектов РФ и повышением их ответственности за качество социально-экономической политики как перед Центром, так и перед гражданами.

В рамках указанной стратегии ключевое значение имеет возвращение института прямых выборов руководителей субъектов РФ населением, которые, однако, существенно корректируются в своей организации и проведении системой институциональных «фильтров». Таким

образом, с одной стороны, статус главы региона приобретает или подтверждается посредством публичной легитимации, с другой — тщательно сформированная и отработанная система «фильтров» препятствует вхождению в губернаторские избирательные кампании нежелательных для федерального Центра политических фигур. Практики организации губернаторских кампаний 2012–2014 гг. сформировали систему выборов «референдумного типа», когда маркированный федеральным Центром кандидат соревнуется со спойлерами в рамках неформального «договорного матча», превращающего выборы из конкурентного института в фактически безальтернативное «голосование о доверии» заранее определенному фавориту. Тем не менее даже в таком формате организация избирательной кампании формирует ограниченную публичную легитимацию регионального руководителя и способствует активизации механизмов, обеспечивающих ему более плотные, нежели в «назначенческом» формате, коммуникацию и обратную связь с населением территории.

Переформируемый губернаторский корпус в течение 2012–2014 гг. получил ряд новых полномочий в сфере социально-экономического управления территориями. Стратегия одновременного усиления политического контроля, возвращения внешней (при этом подконтрольной) процедуры всенародных выборов губернаторов и некоторое расширение их полномочий определяются экспертами как «регионализация вместо федерализации»². Ее стержневым моментом стало укрепление власти руководителей субъектов Федерации и их легитимности при углублении институциональной зависимости от федерального Центра.

Важным элементом этой стратегии стало также существенное расширение полномочий региональных властей в отношении местного самоуправления. Институциональный дизайн и практики функционирования муниципалитетов в рамках такого политического курса должны были неизбежно трансформироваться в сторону усиления прав региональных властей по модерации порядка формирования и характера ресурсного обеспечения местной власти. Одновременно декларировалась необходимость «приближения местного самоуправления к населению», что в сложившихся политических условиях означало сокращение полномочий и обязательств, а также структурную реорганизацию местной власти.

Пакет поправок в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятых весной 2014 г., решал указанные задачи. Фактически региональным властям было переда-

но право самостоятельно формировать институциональный дизайн и определять объемы полномочий органов местного самоуправления в рамках, установленных федеральным законодателем. Законами субъекта РФ теперь могут перераспределяться полномочия между региональным и местным уровнями публичной власти (при этом определен объем неотчуждаемых полномочий муниципалитетов), может переформатироваться территориальная организация в городских округах (посредством разделения их на районы как муниципальные образования и наоборот), а также должен устанавливаться порядок формирования органов власти в муниципальных образованиях. В последнем случае речь идет о статусе главы муниципального образования и главы администрации, порядке их наделения полномочиями, а также порядке формирования представительных органов муниципалитетов.

Напомним, что до середины 2014 г. действовал порядок, когда муниципалитеты имели возможность вариативного выбора моделей построения органов местного самоуправления на своей территории. Применительно к большинству муниципальных образований (кроме малых сельских поселений) выбор включал три варианта. В рамках первой позиции (модели) должности главы муниципалитета и главы местной администрации совмещались, при этом его избрание осуществлялось населением наряду с избранием представительного органа муниципального образования («сильный мэр»). Во второй модели на всеобщих муниципальных выборах избирался только представительный орган муниципального образования, который в свою очередь избирал из своего состава председателя, наделяемого одновременно полномочиями главы муниципалитета, а глава администрации (сити-менеджер) нанимался представительным органом после проведения конкурса, где в составе конкурсной комиссии (формируемой представительным органом) одна треть принадлежала представителям государственной власти субъекта РФ. Наконец, третья позиция (модель) в целом была сходна со второй (в части найма сити-менеджера), но отличалась тем, что глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, избирался населением.

Закрепление подобного набора вариантов в принятом в 2003 г. 131-ФЗ отражало несколько устремлений федерального Центра, запустившего масштабную муниципальную реформу. Как отмечают эксперты, сама идея 131-ФЗ отражала стремление к бюрократической рационализации местного самоуправления³, поскольку предыдущий федеральный закон, 1995 г., содержал немало расплывчатых форму-

лировок, способствующих «расползанию» институциональных форм осуществления местной власти в стране, начиная с моделей ее территориальной организации и заканчивая полномочиями и предметами ведения муниципалитетов. В этом смысле 131-ФЗ вносил определенную упорядоченность в значительную часть вопросов организации и функционирования местного самоуправления.

Еще одним важным обстоятельством стала встроенность муниципальной реформы в процессы рецентрализации и «вертикализации» российского политического пространства, повлекших за собой существенную трансформацию региональных и локальных (городских) режимов политико-экономического управления (*governance*). В этом отношении определяющее влияние на формирование моделей городского управления оказали отмена выборности губернаторов и переход к их «наделению полномочиями» по предложению Президента РФ, а также радикальное сокращение численности политических партий и последовательное сужение политической конкуренции на федеральном, региональном и местном уровнях.

Экономический рост 2000–2008 гг. качественно трансформировал мотивации локальных акторов. В административных центрах регионов сформировались «режимы роста и развития», которые подкреплялись бумом в сферах строительства, розничной торговли, сервиса, инфраструктуры (отчасти) и связанных с ними секторах экономики. Указанные процессы повлияли на характер локального политико-экономического управления, которое столкнулось с проблемами, отчасти сходными с теми, которые некогда стояли в повестке дня городских режимов американских и европейских городов⁴. В частности, наблюдалось повышение абсолютной и относительной ценности земли и недвижимости как ресурсов развития, а также усиление влияния бизнеса (местного, регионального, реже федерального) на процессы принятия решений в сфере городского управления. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось через массовое участие представителей бизнес-сообщества в выборах в представительные органы городов и вытеснение ими оттуда представителей интеллигенции.

Трансформация общероссийского политического режима на локальном уровне способствовала формированию «коалиций роста»⁵, состоящих из местных бизнес-структур, депутатов-лоббистов представительных органов и влиятельных групп региональных и муниципальных чиновников. В условиях господства указанных коалиций в хозяйственной и политико-управленческой сфере крупных городов издержки оппортунистического поведения для большинства биз-

нес-игроков (например, политическое оппонирование региональным и местным властным структурам) были выше встраивания в «партию власти». Таким образом, формировались условия, когда резкое снижение политической конкуренции на региональном и муниципальном уровнях «компенсировалось» для заинтересованных игроков участием в «партии власти», превратившейся в механизм сопряжения интересов различных заинтересованных групп. В тех регионах, где управляемость политического пространства достигла максимальной величины, под контроль исполнительной власти попадали и отделения оппозиционных политических партий; в такой конструкции вхождение региональных или местных бизнес-игроков в оппозиционные партии также санкционировалось со стороны властных структур, т.е. участие в оппозиции не исключало их из «коалиций роста».

В этих условиях наиболее предпочтительным вариантом функционирования органов местного самоуправления становится модель с нанимаемым сити-менеджером (главой администрации) и избранным из состава представительного органа главой муниципального образования. Указанная модель отвечала логике «вертикализации» местного самоуправления, поскольку последняя требовала встраивания глав администраций муниципалитетов в новую иерархическую, ориентированную «наверх» управленческую конструкцию, а найм сити-менеджера представительным органом муниципалитета при активном участии региональных властей представлял собой именно такой механизм интеграции. Появление на должности сити-менеджера кандидата, согласованного большинством муниципального представительного органа и областной исполнительной властью (часто — прямого представителя исполнительной власти региона, одобренного депутатами), позволяло перевести политико-управленческую коммуникацию руководства крупных муниципалитетов и региональных властей в русло активных неформальных контактов, предметом которых становилось решение проблем использования муниципальных активов, а также бюджетных ресурсов субъекта РФ, идущих на поддержку бюджетов муниципальных образований. В целом можно согласиться с мнением, что внедрение указанной модели организации муниципальной власти в крупных муниципалитетах (прежде всего в областных центрах) отвечало политической логике «бюрократического упрощения» местного самоуправления в рамках федеральной политики начиная с середины 2000-х годов⁶.

В то же время в начале десятых годов (2011 г. и первая половина 2012 г.) в политической жизни страны стала проявляться растущая гра-

жданская активность среднего класса, сосредоточенного в крупных городах, численность и доля которого в социальной структуре городских сообществ напрямую зависит от успешности экономического развития регионов. Среди основных требований «рассерженных горожан» выдвигались обеспечение большей прозрачности и подотчетности публичной власти, рост политической конкуренции и возможность более активно влиять на принятие управленческих решений⁷.

В этом контексте широкое распространение модели с сити-менеджером в административных центрах регионов воспринималось представителями среднего класса скорее как исключение городской исполнительной власти из поля непосредственной подотчетности населению муниципалитета и как умаление публичной легитимности муниципальной исполнительной власти в городах.

Закрепление нормы о публичной подотчетности наемного главы администрации перед представительным органом муниципалитета, установленное поправками в федеральное законодательство в 2009 г., а также право муниципальных депутатов и губернатора отправлять глав муниципалитетов в отставку скорее формализовали практику «вертикальной» зависимости сити-менеджеров от губернаторов, а также от лоббистов, доминирующих в представительных органах крупных муниципалитетов. Для региональных властей сохранение модели с сити-менеджером давало возможность поддерживать наиболее удобно организованную систему политического контроля за областным центром и другими ресурсными муниципалитетами. Возвращение губернаторских выборов мало изменило мотивацию руководителей регионов — минимизация муниципальной автономии региональной столицы и других муниципалитетов, а также контроль над системой управления в них остаются приоритетными задачами.

В рамках политической реформы, осуществленной после протестов представителей городского класса в конце 2011 — начале 2012 г., помимо возвращения губернаторских выборов с применением «муниципального фильтра», предполагалось углубление децентрализации власти, а также расширение «перечня выборных муниципальных должностей». Последнее предусматривал Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», подписанный 7 мая 2014 г.

Однако изменения в политической системе страны, обозначившиеся в 2012–2013 гг., демонстрировали противоположный тренд — усиление контроля «вертикали» над всеми акторами российской политики. Происходящая авторитарная коррекция политической реформы

усиливала институты прямого влияния федеральной власти на губернаторов, федеральный Центр активно задействовал антикоррупционные механизмы и роль полномочных представительств в федеральных округах для усиления политического контроля над структурами власти на региональном и местном уровнях. Одновременно происходила локальная децентрализация — передача части федеральных полномочий на уровень субъектов Федерации. Охарактеризованная выше модель «регионализации вместо федерализации», по сути, означает, что частично легитимированные на всенародных выборах, но фактически направленные на регион федеральным Центром губернаторы, находясь под его плотным политическим контролем, призваны мобилизовать ресурсы территорий для их экономического развития и выполнения социальных обязательств (зафиксированных федеральным Центром в так называемых майских указах Президента РФ), получив право формировать такую систему управления внутри региона, которая видится власти субъекта Федерации наиболее оптимальной (в рамках установленного федеральным законодательством набора вариантов).

Иначе говоря, в новой конфигурации законодательства о местном самоуправлении за областным парламентом, а фактически, учитывая российские политико-управленческие реалии, за губернаторами закрепляется право форматировать институциональную организацию местной власти, исходя из своих интересов и предпочтений, а также представлений об оптимальных моделях построения систем публичного управления. Страна вновь вступила в период крупномасштабной перестройки местного самоуправления, основным содержанием которой станет его дальнейшее встраивание в «вертикаль» и усиление политического контроля над ним со стороны государственной власти, прежде всего исполнительных структур регионального уровня.

До конца 2014 г. региональные представительные органы в основном завершили принятие законов, регламентирующих организацию и порядок наделения полномочиями органов и должностных лиц местного самоуправления на своих территориях. Общим трендом стало расширение практики использования модели с главой муниципалитета, избираемым из состава депутатов, и главой администрации, нанимаемым по контракту (модель сити-менеджера), причем указанная модель распространялась не только на региональные столицы (к весне 2015 г. менее двух десятков областных центров сохранили модель с «сильным мэром», избираемым населением), но и на

муниципальные районы, городские округа и городские поселения. В значительной части регионов были отменены прямые выборы населением глав в муниципальных образованиях практически всех видов, кроме самых малых сельских поселений. Резко расширилась практика отмены прямых выборов депутатов районных муниципальных собраний и замена их на механизм делегирования депутатов муниципальных органов нижестоящего уровня. Возник первый в России прецедент расщепления единого городского округа на городской округ с внутригородскими территориями, получившими статус муниципалитетов (Челябинск). Представительный орган этого городского округа также формируется методом делегирования, а прямые выборы мэра в таких городах исключены. Таким образом, пространство публичной политики и коммуникации муниципальной власти с населением существенно сокращается в пользу расширения «вертикального» политико-административного контроля со стороны регионального уровня государственной власти над муниципалитетами.

Резкое расширение практики использования модели с сити-менеджером создает не только преимущества «вертикализации» системы управления, но и риски, связанные с «раздвоенностью» муниципального управления (наличие двух глав — муниципалитета и администрации), размыванием ответственности и потенциальной конфликтностью данной модели. Федеральный Центр в рамках логики централизации и управленческой консолидации оперативно отреагировал на этот вызов — в феврале 2015 г. поправками в 131-ФЗ добавлены еще две модели организации муниципальной власти. Глава муниципалитета теперь может быть избран из состава депутатов представительного органа и одновременно может занять должность главы администрации (при этом он снимает с себя полномочия депутата). Вводится также возможность избрания главы муниципалитета, исполняющего полномочия главы администрации представительным органом на конкурсной основе — условия конкурса почти такие же, как в модели с сити-менеджером, но в новой модели статусы главы администрации и муниципального образования консолидируются.

В регионах уже проявлен большой интерес к указанным моделям, поскольку введение «единоначалия» в системах управления муниципалитетами через предложенные новые модели не обусловлено необходимостью проводить всенародные выборы главы, а позволяет сделать это в рамках процедур, поддающихся активному политическому контролю со стороны региональных властей. Избрание главы администрации из состава депутатов выглядит более демократичным

и легитимным, а конкурсный найм высшего должностного лица муниципалитета представляется спорным с точки зрения легитимности, но сохраняет возможность подбора кандидата с более строгих профессиональных позиций. Обе введенные модели имеют большую перспективу — можно предположить, что в нынешнем политико-управленческом контексте именно к ним будут дрейфовать модели с сити-менеджерами, тем более что решение о введении моделей управления муниципалитетами принимается заинтересованными в консолидации полномочий на местном уровне региональными властями.

Предоставление региональным властям права широко воздействовать на институциональный дизайн местного самоуправления приведет в ближайшем будущем к резкому росту разнообразия подходов к построению местной власти и ее политико-управленческих конфигураций. Соответственно, в областных центрах возможно становление различных по направленности локальных режимов — как «режимов роста», так и «поддержания статус-кво на основе распределительных коалиций». В качестве общего тренда можно, однако, отметить сокращение поля публичной политики — в связи с выпадением исполнительной власти из формата непосредственной подотчетности перед избирателями (из пяти предусмотренных федеральным законом вариантов только один предполагает прямые выборы главы администрации населением). Подотчетность глав муниципалитетов в нынешней институциональной конструкции ориентирована преимущественно «наверх» — к региональной власти и частично — в сторону депутатского корпуса, т.е. ключевых городских групп интересов. Таким образом, формируются институциональные условия для укрепления коалиций акторов в крупных городах, в которых ключевую роль играет региональная власть. Местная административная власть все чаще выступает в качестве «уполномоченного» последней с резко ограниченным уровнем автономии. В указанные коалиции интегрируются ключевые бизнес-группы, связанные с городской экономикой и/или использованием городских ресурсов, ориентированные преимущественно на региональную исполнительную власть в качестве основного игрока. Сфера публичной коммуникации ключевых городских игроков с местным сообществом концентрируется в основном вокруг муниципальных выборов в представительные органы, деятельности совещательных и экспертных структур при исполнительной власти, территориального общественного самоуправления и механизмов оценки эффективности муниципальных органов, учреждений и должностных лиц.

Примечания

¹ *Тыканова Е. В.* Влияние городских политических режимов на ход оспаривания городского пространства (на примере Санкт-Петербурга и Парижа) // Журнал социологии и социальной антропологии. 2013. № 3. С. 112–123.

² Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 годы. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад фонда «Либеральная миссия» / Под ред. К. Рогова. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.liberal.ru/articles/6537>. Дата обращения: 5.02.2015.

³ *Гельман В. Я.* От местного самоуправления — к вертикали власти // Pro et contra. 2007. № 1. С. 6–19.

⁴ *Stone C.* Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1989.

⁵ *Гельман В. Я., Рыженков С. И.* Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» // Политическая экспертиза. 2010. № 4. С. 130–152.

⁶ *Ледяев В. Г.* Социально-философский анализ власти в локальных сообществах // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 3. С. 124–130.

⁷ *Попова О. В.* «Рассерженные горожане»: группа одного интереса? // Политическая экспертиза. 2012. № 2. С. 58–79.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение публичной политики в современной мировой науке весьма развито. Об этом свидетельствуют издание более десятка журналов, где в названии присутствует термин *public policy*, соответствующие магистерские программы в большинстве ведущих университетов мира, исследовательские группы в национальных ассоциациях политологов и специалистов в области управления, экономики, социологии. Недавно было организовано Международное общество исследователей публичной политики, которое уже провело два крупных международных конгресса по тематике публичной политики. В общем, политические науки (*policy sciences*), которые развиваются с середины XX столетия, породили результат в виде развитой междисциплинарной отрасли.

Политическая наука вносит в изучение публичной политики свой вклад. И одно из значимых дисциплинарных направлений, развиваемых политологами, — управление публичной политикой. Нельзя сказать, что уже получены окончательные результаты и можно констатировать успешное завершение проекта, начатого движением за новое управление (*governance*) применительно к публичной политике. Но тенденция набирает силу. Об этом говорят публикации в журналах, издание книг и обсуждение проблематики на международных научных форумах. Прошедший в Санкт-Петербурге семинар лишь наметил данное направление исследований для российских ученых. Опубликованные здесь материалы являются первой попыткой сказать об управлении публичной политикой более-менее серьезно. Знаменательно, что в организации семинара принимали участие как Международная ассоциация политической науки, так и РАПН в лице соответствующих комитетов. Это говорит о том, что заявленная проблематика имеет основания.

Авторы, предоставившие свои материалы для данной монографии, надеются, что их идеи и суждения найдут критическую поддержку в научном сообществе и послужат определенной точкой движения вперед в развитии концепции управления публичной политикой.

ЛИТЕРАТУРА

Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики / Отв. ред. Н. Ю. Беляева. М.: РОССПЭН, 2012.

Ашкерев А. Ю. Эксперткратия: управление знаниями. Производство и обращение информации в эпоху ультракапитализма. М.: Европа, 2013.

Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ.; под ред. В. И. Иноземцева. М.: Логос, 2003.

Бессет Дж. М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011.

Быков И. А. Эмпирические исследования политики с использованием методов сетевого анализа. М., 2011.

Быков И. А. Политическая коммуникация: теория, практика и методы исследования. СПб.: ФГБОУ ВПО «СПГУТД», 2013.

Волкова А. В. Публичные ценности и система государственного управления в России. СПб.: Изд. С.-Петербург. ун-та, 2013.

Вульфович Р. М. Управляемый город: прошлое, настоящее, будущее: монография / Р. М. Вульфович, Я. Г. Гимельштейн. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2009.

Горшков М. К. Российское общество как оно есть (опыт социологической диагностики). М.: Новый хронограф, 2011.

Градосельская Г. В. Сетевые измерения в социологии: Учеб. пособие. М.: Новый учебник, 2004.

GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством: Учеб. пособие / Под ред. Л. В. Сморгунова, Л. Н. Тимофеевой. М.: РОССПЭН, 2012.

Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год / Ред. Т. Г. Насриддинов, Т. С. Иларионова, Г. Н. Бибииков, Р. Э. Гадиоров. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014.

Информационная эпоха: вызовы человеку / Ред. И. Ю. Алексеева, А. Ю. Сидоров. М.: РОССПЭН, 2010.

Каплан Б. Миф о рациональном избирателе. Почему демократии выбирают плохую политику / Пер. с англ.; под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2012.

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Пер. с англ.; под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Кастельс М. Галактика Интернет: размышления об Интернете, бизнесе и обществе. Екатеринбург: У-Фактория, 2004.

Келлетт П. Конфликтный диалог: работа с пластами значений для продуктивных взаимоотношений / Пер. с англ. Харьков: Изд-во «Гуманитарный центр» (М. А. Новицкая), 2010.

Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации в России / Под ред. Л. И. Никовской. М.: ИД «Ключ-С», Научное издание, 2012.

Курочкин А. В., Шерстобитов А. С. Политика и государственное управление в условиях сетевого общества. СПб.: Изд. С.-Петербург. ун-та, 2012.

Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб.: Наука, 2007.

Межсекторное взаимодействие в социальной сфере. М.: Минэкономразвития РФ, 2013.

Михайлова О. В. Сети в политике и государственном управлении. М.: ИД КДУ, 2013.

Мирошниченко И. В. Сетевой ландшафт российской публичной политики: Монография. Краснодар: Просвещение-Юг, 2013.

Оценка программ: методология и практика / Под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009.

Панарин А. С. Искушение глобализмом. М.: Алгоритм-книга, Эксмо, 2003.

Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996.

Политическая философия в Германии: Сб. статей / Под ред. Й. Изензее. М.: Современные тетради, 2005.

Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций: Материалы X Междунар. науч. конф. в РГГУ / А. П. Логунов, О. В. Гаман-Голтувина, Ю. В. Ирхин и др.: В 2 ч. М.: РГГУ, ЛЕЛАНД, 2013.

Политическое управление и публичная политика XXI века. М.: РОССПЭН, 2008.

Публичная политика-2007: Сб. статей / Под ред. М. Б. Горного, А. Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2007.

Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования / Отв. ред. Л. И. Никовская. М.: РОССПЭН, 2012.

Публичная политика в России / Под ред. Ю. А. Красина. М.: Альпина Паблишер, 2005.

Публичная политика в современной России. Субъекты и институты / Отв. ред. Н. Ю. Беляева. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

Публичная политика: от теории к практике / Сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008.

Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008.

Публичные ценности и государственное управление / Под ред. Л. В. Сморгунова, А. В. Волковой. М.: Аспект Пресс, 2014.

Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике / Под ред. А. Д. Некипелова. М., 2013.

Рябенко Н. А., Мирошниченко И. В. Институционализация публичной политики в *online*-пространстве современной России. Краснодар: Просвещение-Юг, 2012.

Сетевой анализ публичной политики / Отв. ред. Л. В. Сморгунов. М.: РГ-Пресс, 2012.

Сети в публичной политике. Политическая наука. Ежегодник-2014 / Отв. ред. А. И. Соловьев. М.: РОССПЭН, 2014.

Сморгунов Л. В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2012.

Сморгунов Л. В., Шертобитов А. С. Политические сети: теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014.

Соловьев А. И., Купряшин Л. Г. Государственное управление: теория и технологии. М.: МГУ, 2012.

Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах / Под ред. А. Е. Шадрина. М.: Агентство социальной информации, 2010.

Стэндинг Г. Прекариат: новый опасный класс. М.: Ад Маргинем Пресс, 2014.

Сунгуров А. Ю. Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы. М.: Политическая энциклопедия, 2015.

Тёрнер Ф. Дж. Фронтир в американской истории. М.: Весь мир, 2009.

Трансформация публичной сферы и сравнительный анализ новых феноменов политики / Под ред. Л. В. Сморгунова, Е. В. Морозовой. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2010.

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Пер. с англ. М.: АСТ, 2008.

Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001.

Штомпка П. Социология социальных изменений. М., 1996.

Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Науч. ред. В. В. Радаев. М.: РОССПЭН, 2002.

Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. М.: Едиториал УРСС, 2004.

Arguilla J., Ronfeldt D. (eds.) Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy / California: Rand Corporation, 2001.

Billington R. A. Westward expansion: A History of the American Frontier. N.Y.: Macmillan, 1960.

Burstein D. Blog. How the Newest Media Revolution is Changing Politics, Business and Culture. N.Y.: CDS Books, 2005.

Cairney P. Understanding Public Policy. Theories and Issues. London: Palgrave Macmillan, 2012.

Froestad J., Shearing C. Security Governance, Policing and Local Capacity. Boca Raton: CRC Press, 2012.

Frazer E. The Problem of Communitarian Politics. Unity and conflict. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Martin W., Benner Th. and Reinicke W. Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead. 2003.

McGann J., Sabatini R. Global Think Tanks: Policy Networks and Governance. N.Y.: Routledge, 2011.

Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: A Plume Book, 1992.

Putnam R. D. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. N.Y.: Simon and Schuster, 2000.

Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Open University Press, Buckingham and Philadelphia, 1997.

Thaler R. H., Sunstein C. R. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. New Haven; London: Yale University Press, 2008.

The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Zedner L. Security. N.Y.: Routledge, 2009.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

- Авторитаризм** 31, 35, 37–38, 46, 48, 105, 110, 184, 287
агломерация 147
актор 6, 14, 16, 19, 21, 28, 30, 44, 57, 67, 69, 71–92, 104, 113–114, 120–128, 147–149, 155–156, 160–169, 173, 177, 180–181, 205–206, 234, 237, 246, 280–284, 301–309
альтернативная власть 138–141
Аргентина 119, 182, 185,
- Безопасность** 157, 200, 224–224, 235, 297
блог 56, 90–107, 162, 174, 178
блогосфера 93, 99–100
Бразилия 119, 182–183, 186–187
- Великобритания** 112, 129, 160, 163, 165, 167, 169
внешняя среда 124, 194
внутриполитический контекст 43
- Германия** 58, 107, 193
гибридные войны 134–135
глобальные сети 124–126, 130–132
городская публичная политика 6–7, 160, 164–165, 169, 300–301
государство 6, 12, 16–27, 34–39, 43, 49, 66–67, 79–81, 110, 117–121, 129–130, 183, 186, 195, 206–209, 214, 221–223, 228–241, 252–253, 257, 260–263, 273, 218–279, 285–286, 295–297
государственное управление 26, 238, 260–261
гражданская активность 95, 134, 259, 284–285, 306
гражданский диалог 8, 266, 271
гражданское общество 11, 78–80, 83, 107, 110, 125, 129, 134, 143, 208, 222, 229–230, 237, 260–265, 278, 280, 286
группы интересов 26, 107, 108, 125, 254, 261, 305, 309
губернатор 139, 149, 156, 187–188, 201–204, 210, 229, 235–236, 255, 259, 301–307
- Делиберативная политика** 44–45
демократия 28, 33, 44, 57–58, 96, 110, 181, 189, 270, 274–275
дискурс 27–28, 31–38, 43–46, 50–56, 62, 70–73, 77, 138, 221, 230, 252, 266–269, 276, 278, 300–301
доверие 46, 48, 51, 73–74, 107, 172, 176, 238, 269, 280, 299
- Европа** (Европейский союз) 20, 62, 93, 107, 111, 142, 165, 169, 184, 215, 271–272
- Интернет** 40, 48, 55, 62, 64–65, 68–69, 88, 91–100, 102–103, 106, 108, 110, 145, 171, 174, 177, 180, 218, 247–248, 251, 256
интернет-технологии 92, 100
- Китай** 111, 226
коалиции 33–34, 131, 174, 176–177, 179, 213, 304–305, 309
комплексность социальной системы 19
конфликт 117–118, 126, 135, 138, 141, 168, 176, 178, 215, 231–232, 235, 237, 246, 257, 259, 261, 265, 270–272, 275, 280, 291
кооперация 171–172, 174, 176, 224
координация 12, 16, 121, 176, 206, 296
краудсорсинг 16, 56–57, 67–69, 75, 77, 87–89, 177
- Лидерство** 13, 167
лиминальность 53, 59
локальная политика 71–72
- Межсекторное социальное партнерство** 82, 241, 260
метрополитенский регион 149
механизм обратной связи 134, 136–137
местное самоуправление 12, 66
многоуровневое управление 12
мэр 100, 149, 188, 259, 286, 303, 307–308
- Некоммерческие организации (НКО)** 40, 89, 110, 138, 140, 172–174, 177–178, 205–211, 225, 240–246, 249, 255, 257–259
неопределенность 15, 53, 206
новое управление (*governance*) 6, 10–11, 13, 15, 113, 160, 227, 304, 311

Обратная связь 23, 95, 136–137, 154
общественный интерес 8, 12, 43, 213, 229, 240, 247, 251–258, 260–261, 263–264, 272, 298
общественно-государственное управление 241, 249–251
online-пространство 55–56, 75–77, 84, 88–90, 92, 177–178
оппозиция 145–146, 188, 190
оценивание политики 192, 194–196
оценка программ 196–198, 203–204, 207, 209

Партнерство (сотрудничество) 6, 50, 107, 127–128, 130, 156, 167, 203–204, 241, 244, 251, 259, 286
патриотизм 50, 136, 291, 300
патриотическое воспитание 225, 293, 295, 297
повестка дня 39, 173, 253
политическая власть 138–140, 285
политическая жизнь 7, 51, 183, 286
политическая культура 56, 91, 269
политическая наука (*policy science*) 311
политические институты 5, 148, 223
политические решения, 124, 139, 154
политические сети 16, 39, 62
политический блогинг 91, 96–98
политический дизайн 5, 15–16, 40, 217, 300
посредничество 231
права человека 185, 217, 221, 226, 231
правительство 12, 18, 20–21, 29, 42, 66, 75, 105, 107, 110–111, 140, 164, 181, 185, 187, 189, 201, 215, 234
правозащитные институты 221
представительство интересов 263
президент 6, 22, 40, 47, 49–50, 96, 101, 124, 139, 141, 145, 183, 184–191, 200–203, 208, 217–218, 242, 248, 250, 258, 294, 304, 306–307
преступность 112, 157, 277, 292
провалы (неудачи) политики 17, 258
публика (общественность) 26, 31, 37, 41, 79, 233, 237, 255, 259, 284
публичная власть 77, 138–140
публичная политика 7–9, 18, 22, 27–28, 37–38, 53, 71, 91, 105, 134, 137, 181, 190, 240, 246, 291
публичная сфера 29, 35, 42, 62, 71, 252–253, 263, 267, 272

публичное управление 11, 228
публичные и политические арены 29
публичные ценности 17, 111, 298–299

Россия 6, 43, 88–89, 93, 141, 156, 235, 237, 240, 242, 244, 249, 252, 262–263, 266, 274–276, 280, 282–283, 291–299, 308

Сетевая публичность 62
сетевое общество 55, 64–65
сетевое управление 206
сетевые акторы 206
сетевые ресурсы 70, 77
сити-менеджер 303, 305–309
сложность 8, 12, 15, 161, 197, 206, 231
состоятельность институтов публичной политики 247
социальные сети 22, 83, 88, 90, 95, 178–179, 280
социальный капитал 14, 38, 73–74, 80–81, 116, 171
социальный механизм государственного управления 260–261
справедливость 17, 195, 270, 299
стратегия 117, 148, 150, 154, 158, 280, 288, 302
США 6, 19, 62, 95–96, 99, 106–107, 109, 112, 119, 146, 149–150, 169, 183, 185, 192–193, 204, 237, 292, 294

Теория социальных графов 84–88

Уголовная политика 112–113
узловое (нодальное) управление 112–123
Украина 50
управление знаний 160–161, 169
управление знаниями, 160
управление публичной политикой 5, 8, 10–12, 15–15, 62, 105, 107, 138, 300, 311
управляемость 5, 17, 134–135, 227, 230, 299, 305

Фронтир 53–59

Эксперт 99, 125, 138–139, 146, 166, 171, 173–176, 193–196, 204, 209, 211–212, 214–219, 250, 255–256, 262, 276, 302
экспертное сообщество 70, 97, 137, 172, 174, 175, 211, 213–214, 251, 256
этатизация публичной политики 20

ОБ АВТОРАХ

- Абрамов Владимир Владимирович** — аспирант кафедры политического управления факультета политологии СПбГУ.
- Баранов Николай Алексеевич** — доктор политических наук, профессор кафедры глобалистики и геополитики Балтийского государственного технического университета «Военмех», профессор кафедры политических институтов и прикладных политических исследований СПбГУ.
- Блинова Елена Александровна** — кандидат политических наук, ассистент кафедры политического управления факультета политологии СПбГУ.
- Бурикова Инга Сергеевна** — кандидат психологических наук, старший научный сотрудник факультета политологии СПбГУ.
- Ветренко Инна Александровна** — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политологии Омского государственного университета.
- Волкова Анна Владимировна** — доктор политических наук, доцент кафедры политического управления факультета политологии СПбГУ.
- Вульфович Ревекка Михайловна** — доктор политических наук, профессор кафедры стратегии, территориального развития и качества жизни СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ.
- Глухова Александра Викторовна** — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политологии Воронежского государственного университета.
- Гнедаш Анна Александровна** — кандидат политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета.
- Головин Юрий Алексеевич** — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.
- Горбак Эрика** — профессор административного и конституционного права Университета Буэнос-Айреса, Аргентина.
- Грибанова Галина Исааковна** — доктор социологических наук, профессор, зав. кафедрой политологии факультета социальных наук РГПУ им. А. И. Герцена.
- Гуринская Анна Леонидовна** — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права юридического факультета РГПУ им. А. И. Герцена, доцент кафедры проблем междисциплинарного синтеза в области социальных и гуманитарных наук факультета свободных искусств и наук СПбГУ.

-
- Дубицкий Валерий Васильевич** — доктор социологических наук, профессор, проректор Тюменского государственного университета.
- Единова Мария Сергеевна** — лаборант кафедры международных политических процессов факультета политологии СПбГУ.
- Елисеев Сергей Михайлович** — доктор политических наук, профессор кафедры социологии политических и социальных процессов факультета социологии СПбГУ.
- Ирхин Юрий Васильевич** — доктор философских наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте РФ.
- Карягин Михаил Евгеньевич** — магистр политологии, НИУ ВШЭ — СПб.
- Курочкин Александр Вячеславович** — доктор политических наук, доцент кафедры российской политики факультета политологии СПбГУ.
- Лазаревич Валерия Владимировна** — магистрант факультета политологии СПбГУ.
- Льюис Джереми** — профессор, программа «Политические науки», Хантингдон колледж, США.
- Мирошниченко Инна Валерьевна** — доктор политических наук, доцент, зав. кафедрой государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета.
- Морозова Елена Васильевна** — доктор философских наук, профессор кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета.
- Мутагиров Джамал Зейнутдинович** — доктор философских наук, профессор кафедры международных политических процессов факультета политологии СПбГУ.
- Никовская Лариса Игоревна** — доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социологии РАН.
- Парфенова Юлия Владимировна** — аспирант кафедры российской политики факультета политологии СПбГУ.
- Петров Сергей Иванович** — доктор исторических наук, профессор кафедры политического управления факультета политологии СПбГУ.
- Попова Ольга Валентиновна** — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии СПбГУ.
- Радиков Иван Владимирович** — доктор политических наук, профессор кафедры теории и философии политики факультета политологии СПбГУ.

Рябченко Наталья Анатольевна — кандидат политических наук, доцент кафедры социальной работы, психологии и педагогики высшего образования Кубанского государственного университета.

Слатинов Владимир Борисович — доктор политических наук, профессор кафедры государственной политики и территориального управления Юго-Западного государственного университета (Курск).

Сморгунов Леонид Владимирович — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой политического управления факультета политологии СПбГУ.

Соколов Александр Владимирович — кандидат политических наук, доцент кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

Соловьев Александр Иванович — доктор политических наук, профессор, зав. кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова.

Сунгуров Александр Юрьевич — доктор политических наук, профессор, руководитель департамента прикладной политологии НИУ ВШЭ — СПб.

Тимофеева Лидия Николаевна — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте РФ.

Якимец Владимир Николаевич — доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации им. А. А. Харкевича.

Научное издание

УПРАВЛЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКОЙ

Формат 60×90¹/₁₆. Усл. печ. л. 20,0.

Тираж 400 экз. Заказ №

ЗАО Издательство «Аспект Пресс»

111141, Москва, Зеленый проспект, д. 8.

E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru.

Тел.: 8 (495) 306-78-01, 306-83-71.

Отпечатано способом ролевой струйной печати

в ОАО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpk.ru, 8(495) 988-63-87
