

# Публичная политика в регионах России: Характеристика типов и ресурс влияния

Л.И. Никовская, В.Н. Якимец

*Опираясь на опыт полевых исследований 2004 – 2006 гг. авторами был создан инструмент для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России. Этот инструмент (далее ЯН-индекс) нацелен на измерение двух компонентов – степени развитости субъектов публичной сферы и состояния институтов и механизмов публичной политики. В 2009 – 2010 гг. ЯН-индекс был применен в более, чем 20 субъектах РФ в рамках крупномасштабного исследовательского проекта. В статье представлены значимые результаты данного проекта: а) выявлены пять типов региональной публичной политики; б) дана их характеристика; в) очерчены возможности влияния субъектов и институтов публичной политики на принятие социально значимых решений в рамках выделенных типов; г) осуществлено их межрегиональное сопоставление.*

В современных условиях, когда руководством России заявлен курс на системную модернизацию страны, центральным становится вопрос, какая политическая система окажется для ее осуществления более эффективной – либеральная автократия или демократия? Кроме того, стоящие перед Российской Федерацией стратегические модернизационные задачи предполагают создание отечественной модели «умной экономики», формирование национальной инновационной системы, переход к «обществу знаний», к инновационному типу развития. Все эти задачи невозможно решить, опираясь лишь на меры бюрократической мобилизации и одни лишь технократические усилия. Без включения в эти процессы потенциала общества, без развития творческой конкуренции идей и подходов, без реальной многопартийности любые, даже самые позитивные импульсы «сверху» неизбежно будут наткнуться на объективные социально-экономические и политические ограничители. Именно поэтому необходимо проведение полноценной политической модернизации политической системы в направлении расширения принципов

политической конкурентности, демократии и повышения качества народного представительства в органах власти и управления.

Разворачивающиеся системные изменения в стране актуализируют проблематику института обратной связи, который позволял бы власти:

- своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов;
- производить коррекцию управленческих решений;
- снимать накапливающиеся в обществе напряжение;
- поддерживать доверие населения к государственным органам;
- обеспечивать право и возможность влияния граждан на принятие социально-значимых решений.

Все эти вопросы, в той или иной мере, составляют суть феномена публичной политики. Серьезная системная модернизация, как известно, не просто дает шанс чему-то новому или ранее маргинальному. Она должна сформировать устойчивый спрос на технологии отбора и селекции тех субъектов, которые формируют суще-

**Никовская Лариса Игоревна** – д.соц.н. профессор, главный научный сотрудник института социологии РАН;  
**Якимец Владимир Николаевич** – д.соц.н. профессор, главный научный сотрудник института системного анализа РАН. E-mail: vestnik@mgimo.ru

ство нового этапа развития. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для привлечения в эти процессы более широкого круга людей, чтобы быстрее произошел поиск и формирование новых субъектов роста.

Иными словами, мы видим, что развитие модернизации и национальной инновационной системы требуют «диверсификации» вертикали управления в сторону расширения действия принципов конкурентности, плюрализма, открытости, диалога, то есть тех механизмов, на которых основывает свою деятельность гражданское общество. Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнерству и консолидации – залог и условие успешного внедрения и стимулирования постиндустриальных инноваций. На это, собственно, указали и авторы широко обсуждаемого в экспертной среде доклада ИНСОРа «Россия XXI века: Образ желаемого завтра».

Нынешняя модернизация предъявляет свои требования к политической системе страны:

- качественное государственное управление – компетентное, обеспечивающее выполнение базовых функций государства и предоставление обществу базовых общественных благ; некоррумпированное, прозрачное, ответственное и поддерживающее постоянную обратную связь с обществом.
- верховенство права, защита прав и свобод граждан, в т.ч. – права собственности;
- обеспечение свободного развития каждого гражданина и групп граждан.

Такое государство – помимо всех прочих своих базовых функций, – должно выступать арбитром и управляющим всеми конфликтами между плюралистичными интересами. Описанные выше черты желаемого общественного строя дают четкое его определение как демократии, причем демократии современной<sup>1</sup>.

Думается, что именно институт публичной политики выступает тем социально-политическим образованием, которое по своей природе и призвано выступать условием и средством, позволяющим обществу:

- формировать стратегическую повестку дня;
- создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития;
- переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики.

Публичная политика во всем многообразии своего проявления представляет собой широкий круг процессов и явлений:

- во-первых, она являет собой особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей: (1) отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизон-

тальных отношений партнерства, кооперации;

(2) переход от «логики учреждения» к «логике обслуживания»;

(3) развитие нового государственного менеджмента, исключающего жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX века)<sup>2</sup>;

- во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений;
- в-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения в обществе возникающих проблем, а также социальные технологии их реализации;
- в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме.

На Западе тематика, связанная с публичной политикой, постоянно была в фокусе теоретических дискуссий, рассматривалась как органическая часть политической науки, без которой было немыслимо представить механизмы формирования политики, взаимодействия в этом процессе государства, гражданского общества и бизнеса. Любой профессиональный политик получал квалификацию по «policy science». В книге американского философа Д. Дьюи «Публичное и его проблемы», вышедшей в 1927 г., «публичное» истолковывалось как способ регулирования обществом тех реально существующих интересов, эффект которых выходит за рамки прямого взаимодействия частных лиц и существенно скажется на жизни многих граждан общества.<sup>3</sup>

После Второй мировой войны интерес к проблематике публичной политики был стимулирован изданной в 1962 г. в Германии книгой Ю. Хабермаса «Структурная трансформация публичной сферы». Помимо раскрытия смысла этой категории, рассмотрения ее исторического генезиса, автор, опережая время, обозначил наиболее острые узлы взаимодействия публичного и частного в современных условиях. Английское переиздание книги в 1989 г. попало уже на подготовленную почву и вызвало бурную дискуссию, продолжающуюся и до настоящего времени<sup>4</sup>. Сам же Ю. Хабермас не раз развивал и уточнял содержательное наполнение категории публичной политики и ее проявления в различных социально-политических условиях<sup>5</sup>.

На Западе публичной политике посвящена огромная научная литература, в которой всесторонне исследуется как сам феномен публичной политики, так и его наиболее важные компоненты и функции в общественной жизни<sup>6</sup>. В Российской Федерации конкретные механизмы формирования и осуществления публичной политики изучаются явно недостаточно. На этом фоне

выделяется интересная в методологическом и концептуальном плане работа, выполненная научным коллективом под руководством Ю.А. Красина<sup>7</sup>, в которой системно исследуются проблемы публичной сферы и публичной политики применительно к постсоветской России. Немало для осмысления и исследования общей теории публичной политики делается кафедрой публичной политики ГУ-ВШЭ под руководством Н.Ю. Беляевой<sup>8</sup>, а также гуманитарно-политологическим Центром «Стратегия»<sup>9</sup> под руководством А.Ю. Сунгурова. В разработку данной проблематики подключаются и региональные институты и университеты, в частности, Пермский госуниверситет<sup>10</sup>. Авторами настоящей статьи был разработан количественный инструмент исследования состояния публичной политики в регионах России<sup>11</sup>, в ходе применения которого была выявлена типология ее реализации в регионах, особенности ее институциональных и субъектных срезов формирования.<sup>12</sup>

От организации публичной сферы и развитости ее ключевых институтов и механизмов в значительной мере зависит характер публичной политики. Публичная сфера – это своеобразный «инновационный инкубатор», позволяющий «свежей крови» новых социальных технологий:

- оптимизировать механизм взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества (развить межсекторное социальное партнерство);
- преодолеть с целью конструктивного реформирования закостенелость государственных институтов и структур;
- подключать ресурс гражданских инициатив к формированию государственной политики и контролю за деятельностью власти.

Публичная сфера выполняет четыре важнейшие функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес:

- артикуляции общественных интересов;
- публичного контроля деятельности власти и состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере;
- влияния на формирование государственной политики;
- политического просвещения граждан.

Разработанный нами ЯН-индекс построен из двух частных индексов:

- ЯН-индекса развитости субъектов публичной политики (оценивает развитость субъектов публичной сферы - представительная власть, исполнительная власть, некоммерческий сектор бизнес, партии, профсоюзы и пр.);
- ЯН-индекса, характеризующего состояние институциональной инфраструктуры публичной политики (отражает степень открытости и демократичности институтов и процедур, касающихся систем и каналов участия граждан в публичной политике - выборов, верховенства закона, возможности ведения

экономической деятельности, гражданского контроля и т.д.).

В целом задачи расширения рамок и качества социально-политического представительства интересов полноценно может осуществляться и функционировать только в публичной сфере. Публичная сфера – это сфера диалога, общения, коммуникации, это сфера договора с государством по общезначимым вопросам. Как только атрибуты публичности начинает исчезать или ощутимо «уменьшаться», так сразу же на смену ему идут закрытость, коррумпированность, клановость и пр. Каналы влияния на органы государственной власти начинают монополизироваться сильнейшими группами давления, а гражданские институты оказываются не в состоянии донести свои интересы до власти имущих.

Основная гипотеза нашего исследования состояла в том, что чем меньше развиты институты и субъекты публичной политики (далее – ПП), тем больше степень социальной напряженности и конфликтности в регионе, недовольства эффективностью государственного и муниципального управления, тем хуже показатели социального взаимодействия с основными активными группами региона и, соответственно, использования их потенциала для решения социально-значимых проблем регионального сообщества в условиях кризиса. При конструктивном выстраивании ПП граждане не только «сверху» должны воспринимать правильность принимаемых решений, но и быть подключены к поиску и реализации административных решений и иметь институциональные каналы для взаимного интенсивного обмена информацией, снятия напряжений и урегулирования конфликтных ситуаций.

В условиях преодоления кризисных явлений и перехода к системной модернизации страны на принципах демократии и «укоренения» ее институтов очень важной является такая функция публичной политики, как налаживание диалога между социально-значимыми субъектами общественно-политического процесса - властью, бизнесом, гражданскими организациями и самим населением. Расширение поля публичной политики может стать механизмом достижения консенсуса, то есть общественного согласия, среди различных активных групп общества и власти по формированию и принятию той «повестки дня», которая будет способствовать выходу общества из кризиса и перехода его к новому качественному состоянию.

Вторым нашим предположением, которое проверялось в ходе исследования, было утверждение о том, что модель «управляемой демократии» в условиях кризиса и задач созидательной модернизации не только не оправдала себя, но и показала исчерпанность своих концептуальных и технологических возможностей и низкую их эффективность. Обрыв «обратных связей» и избыточная «вертикализация» системы политико-государственного управления способствуют лишь реализации модели бюрократической мобили-

лизации. Это характерно для догоняющего типа развития, экспансии административного начала властвования в «большую политику», нечувствительности к сигналам, идущим «снизу».

Как следствие, в таких случаях формируется высокий уровень социальной напряженности и конфликтности, происходит сужение спектра горизонтальных связей и многообразия интересов, которые могут быть той основой, на которой начинают складываться условия и предпосылки формирования новых субъектов инновационного развития. И самое главное – избыточная и жесткая вертикализация ведет к блокированию потенциала развития деловой и гражданской инициативы, что существенно тормозит развитие социального и человеческого капитала как в масштабах региона, так и в масштабах страны.

Третьим предположением проведенного исследования было то, что на характер и качество публичной политики в регионе существенное влияние оказывают:

- региональные особенности социально-политических процессов;
- характер политико-государственного управления;
- сложившаяся политическая культура;
- реальная заинтересованность в развитии полноценного взаимодействия субъектов гражданского общества и власти;
- взаимная настроенность использовать обоюдный потенциал власти и гражданской и деловой инициативы.

Расчетные значения ЯН-индексов, гистограммы и «плоскостные портреты» публичной политики, полученные с помощью нашей методологии, являются информативными и очень наглядными, поскольку ни в одной из трех проведенных фокус-групп представители трех секторов регионального сообщества – власти, бизнеса и НКО-сектора не опровергли полученных количественных оценок. Более того, давая качественные интерпретации полученных результатов, они лишь подтвердили валидность представленных данных. По итогам проведенных фокус-групп было сформулировано общее мнение, что разработанный количественный инструментарий – ЯН-индекс – позволяет наглядно сравнивать положение дел с развитием публичной политики и демократизации в разных субъектах РФ и внутри того или иного региона. Более того, используя предлагаемый инструментарий, можно наладить систему мониторинга публичной политики в исследуемых регионах, постепенно «опуская» его и на субрегиональный уровень.

В целом, проведя эмпирический опрос в 21 регионе России, нами было выявлено пять типов публичной политики в регионах:

1. Регионы с консолидированными низкими оценками – там, где респонденты из 3 секторов одинаково низко оценивают состояние ПП;
2. Центрированные регионы – там, где консолидировано была дана средняя оценка;

3. Регионы с разрывами оценок – там, где оценки ПП респондентами из разных секторов характеризуется значимым разрывом;
4. Регионы с партнерскими отношениями между секторами – там, где, по крайней мере, респонденты из двух секторов дали консолидировано высокие оценки состоянию ПП;
5. Регионы с неконсолидированными оценками ПП – там, где между оценками респондентов из разных секторов большие разрывы в зоне низких оценок.

К первому типу (рис.1.) относятся Республика Дагестан, Мурманская, Иркутская области и Республика Коми.

На экспертной сессии в Иркутске ее участники отмечали:

**НКО** – «сворачиваются партнерские отношения – прекращена деятельность Губернского собрания общественности, власть выдавливает НКО-сектор на обочину публичной политики».

**Бизнес**<sup>1</sup> – «власть давит и устрашает, бизнес в ответ не подчиняется законам, уходит от непомерных налогов, вынужденно участвует в коррупции».

**Власть** – «мы не совсем удовлетворены: нормативно-правовая база не развита, институты и механизмы МСП слабы».

**Второй тип** (рис.2) характерен для Ярославской, Нижегородской, Курской и Амурской областей и Алтайского края.

Мнения на экспертной сессии в Курске:

**Власть** – «в совокупности все три сектора гражданского общества работают неплохо и удовлетворены существующим балансом интересов».

**Бизнес** – «Нет особых барьеров для входа на уровень принятия решений. Власть поддерживает наши полезные начинания».

**НКО** – «Полярные позиции отсутствуют, так как в публичной политике работает принцип золотой середины. Нет авторитаризма, но нет и бурных волн».

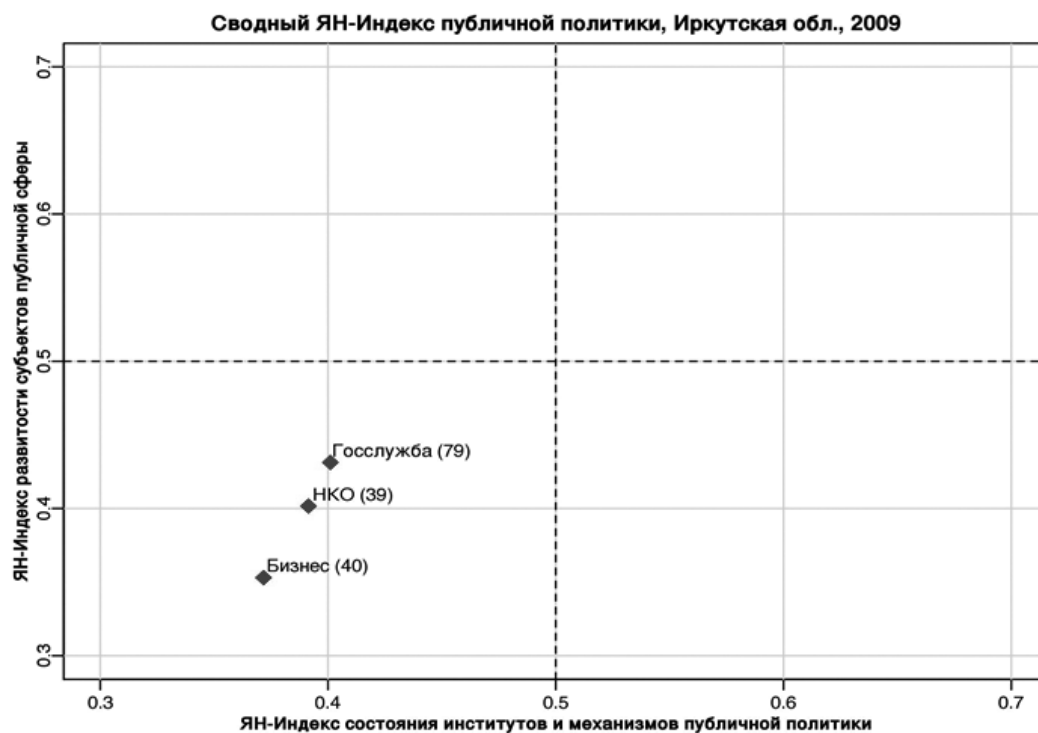
**Третий тип** (рис.3) выявлен в Краснодарском крае, Республике Татарстан, Пензенской, Архангельской и Тюменской областях.

На экспертной сессии в Краснодаре отмечалось:

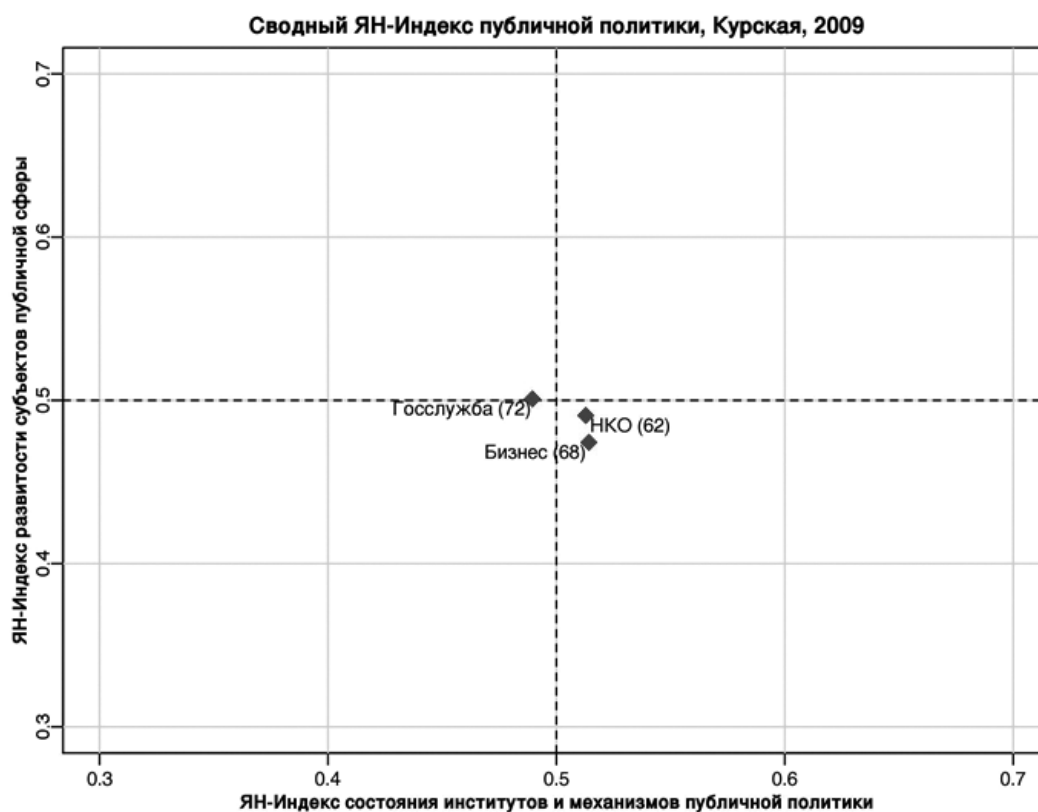
**НКО** – «В крае жесткая вертикаль власти, НКО выдавлены из процесса принятия решений: многие институты номинальны, имеют декоративный характер – Общественный Совет по содействию развитию гражданского общества при Главе не очень активен, 3 года назад принят закон о создании Общественной палаты края, но она так и не появилась».

**Бизнес** – «У нас неэффективны антикоррупционные законы, нет независимых судов, работают неформальные связи. Власть – закрытая корпорация, она оторвана от понимания интересов других групп».

**Власть** – «Третий сектор маргинален, формально всякие «Советы при ...» не позволяют ему реально влиять на принятие решений».



*Рис.1. Пример региона с консолидированными низкими оценками*



*Рис.2. Пример централизованного региона*

<sup>1</sup> Респондентами от группы «бизнеса» были представлены малым и средним бизнесом. Представители крупного бизнеса в исследовании не участвовали.

Признаем, что степень взаимодействия власти и НКО слабая, НКО играют формальную роль в ПП»

**Четвертый – партнерский** - тип представлен на рис.4. Сюда попали Новосибирская и Челябинская области, а также Республика Карелия.

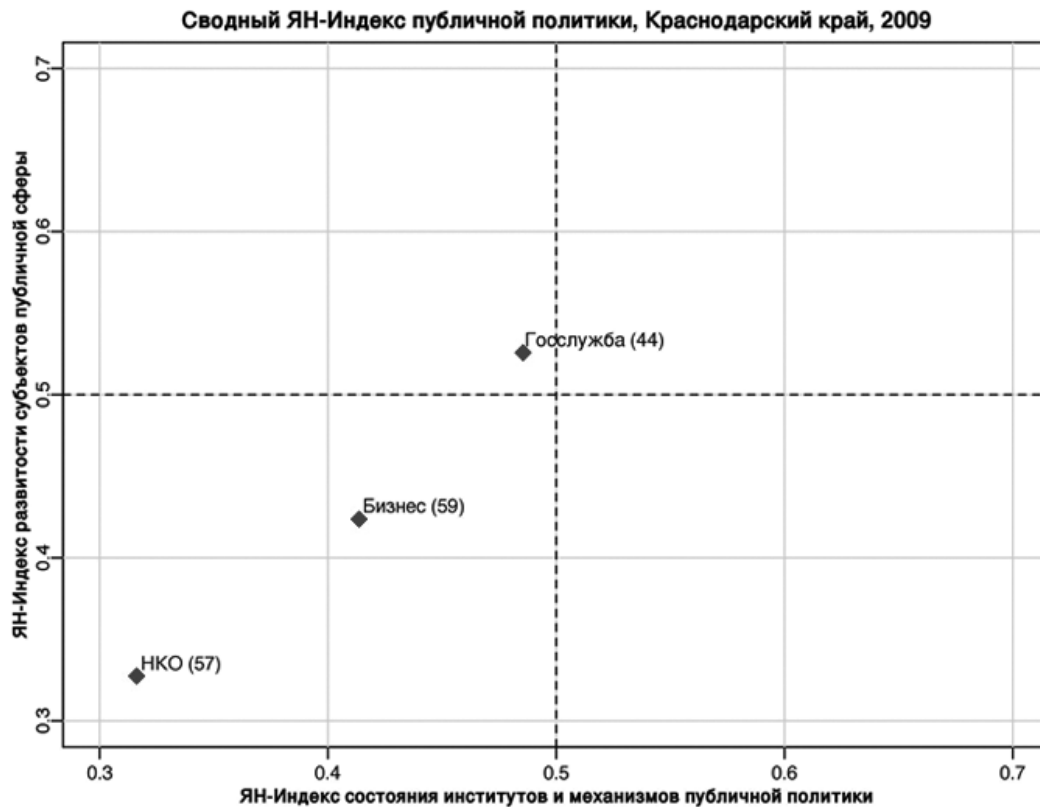
На экспертной сессии в Петрозаводске:

**НКО** – «Власти привлекают НКО к решению вопросов социальной политики. В Конституции РК с 1993 г. за НКО закреплено право законодательной инициативы. Власть поддерживает

трансграничное сотрудничество НКО со скандинавскими странами».

**Бизнес** – «Из-за кризиса малый бизнес разоряется. Надеемся на усиление потенциала частно-государственного партнерства и на развитие взаимодействия между бизнес-ассоциациями и властью».

**Власть** – «РК настроена на развитие потенциала МСП. Мнение НКО важно при подготовке решений, это надо для верной расстановки приоритетов, выявления острых проблем и поиска



**Рис.3. Пример региона с разрывами оценок ПП**

правильных вариантов решения (справедливые, отвечающие ожиданиям общества».

**Пятый тип** - это Хабаровский и Пермский края, Томская и Волгоградская области (рис.5).

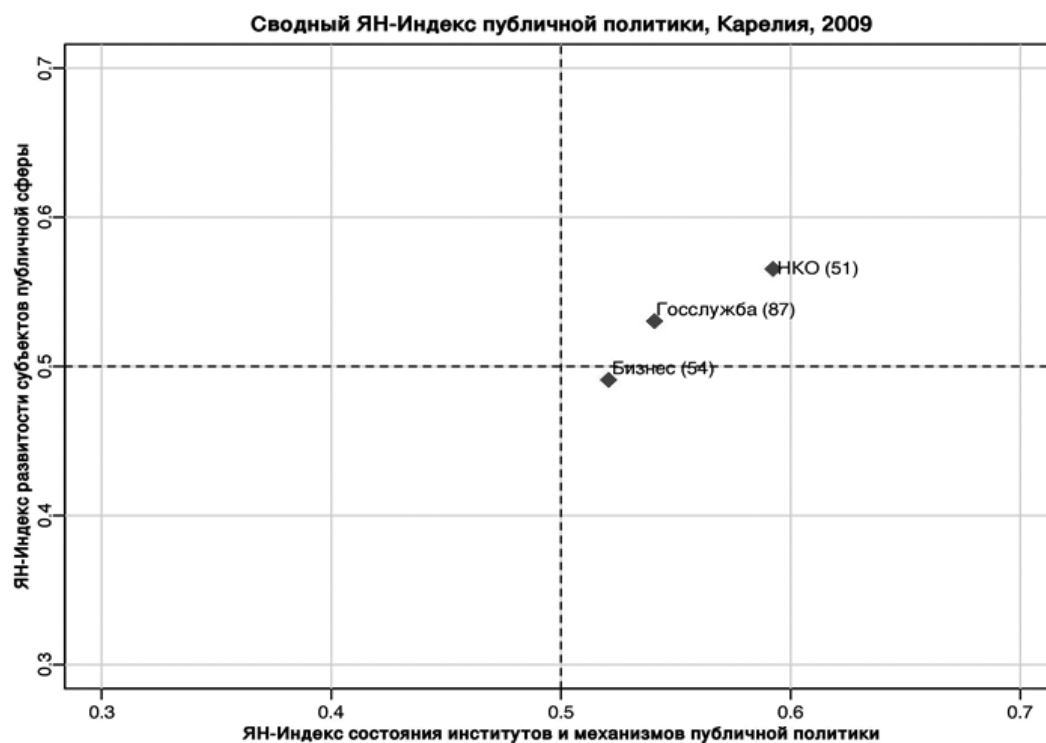
Здесь восприятие ПП респондентами из разных секторов характеризуется **большим разрывом в зоне низких оценок**. Видно, что оценки власти, находясь в нижнем квадрате, тем не менее, доминируют над оценками двух других секторов. Из-за такого разрыва в восприятии ПП предконфликтная ситуация достаточно вероятна.

На рисунке 6 даны межрегиональные сравнения оценок состояния ПП, сделанных бизнесменами, представителями органов власти и НКО.

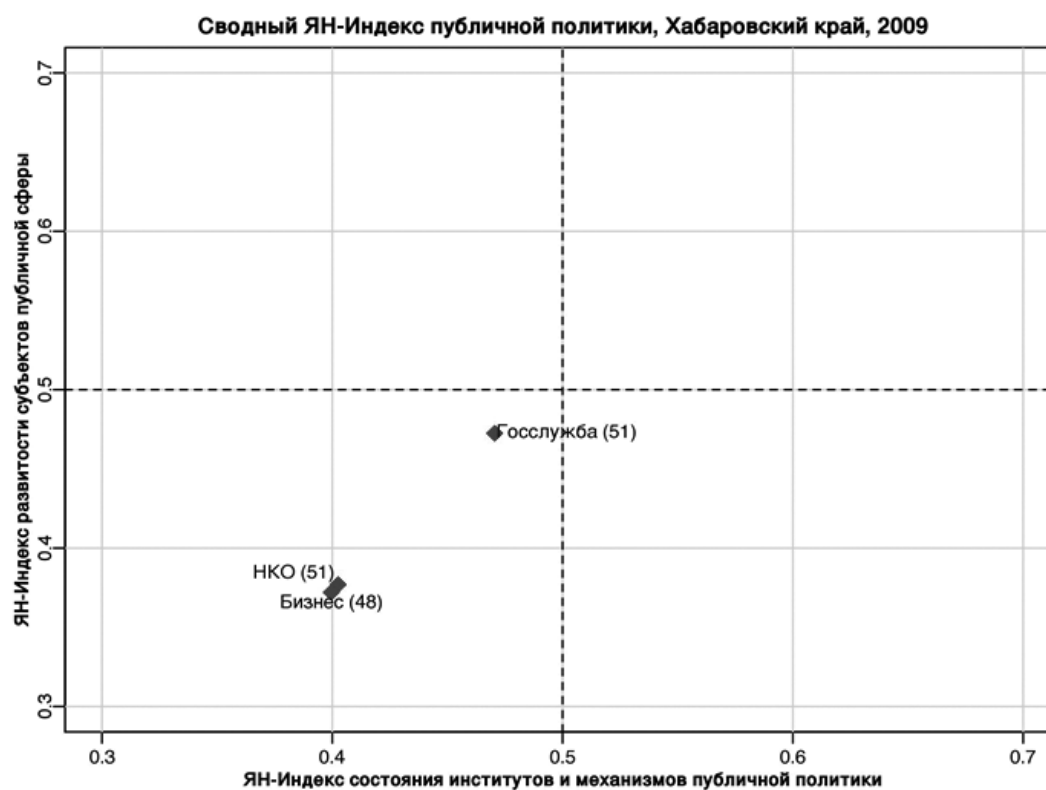
То, что представители бизнеса из 20 регионов ниже других секторов оценили состояние ПП, можно отнести к последствиям финансово-экономического кризиса. На экспертных сессиях с участием представителей малого и среднего предпринимательства говорилось о серьезных

масштабах разорений и сворачивании бизнеса. Однако это не исчерпывающее объяснение. Сложившаяся система ПП в регионах оказалась негибкой, практически не учитывала потребности малого и среднего бизнеса при разработке антикризисных мер и не позволяла оперативно вносить коррективы в антикризисные программы. Это усугублялось и действием коррупционных схем. Иными словами малый и средний бизнес оказался один на один перед проблемами сокращения спроса, сложностями получения кредитов и не получал своевременной поддержки со стороны власти. Это и предопределило более низкие оценки состояния ПП со стороны бизнесменов из разных регионов.

Чуть лучше выглядят оценки представителей НКО-сектора за счет небольшого числа регионов, где власти активно сотрудничают с НКО. В целом же эта картина межрегионального сравнения их оценок ПП не сильно отличается от оценок бизнеса.



*Рис.4. Пример региона с партнерскими отношениями между секторами.*



*Рис.5. Пример региона с неконсолидированными оценками ПП*

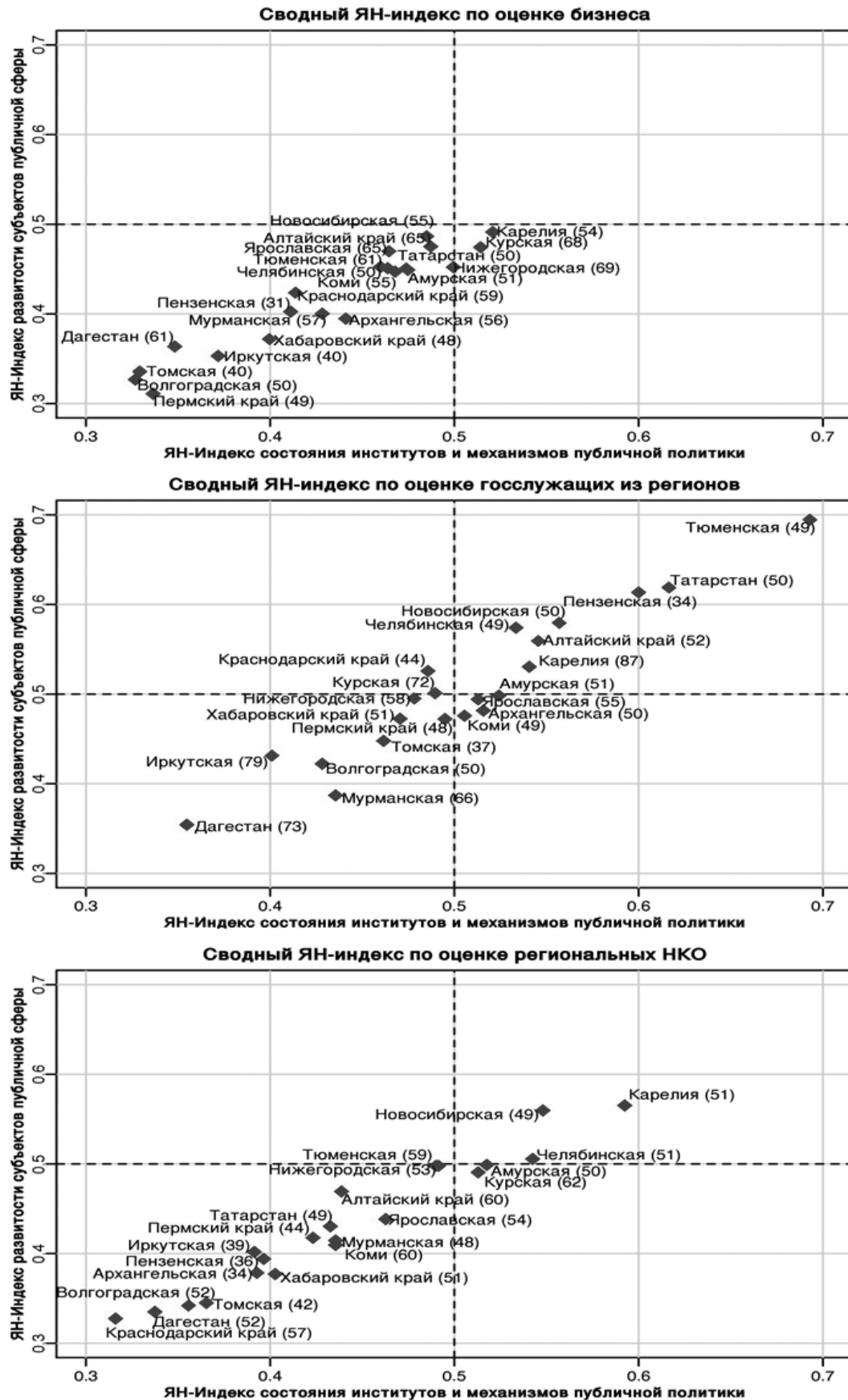


Рис.6. Межрегиональное сравнение оценок ПП бизнесменами, представителями органов власти и НКО.

По-иному выглядит межрегиональное сравнение оценок представителей власти. В ряде регионов они оптимистично оценивают состояние ПП, сильно отличаясь от мнений бизнеса и НКО. Что за этим стоит? Самодостаточность? Дистанцирование от общества? Или сознательное завышение своей роли в развитии ПП? Здесь нет общего знаменателя. В регионах, где выявлены сильные разрывы в оценках, скорее всего, преобладает намеренное завышение оценки. Не синдром ли это «потемкинских деревень»?

И, наконец, еще один интересный результат, полученный нами на основе анализа результатов оценки публичной политики в динамике.

На рис.7 приведены данные расчета ЯН-индекса для Приморского края, полученные в ходе пилотажного исследования 2005 года, а также в ходе проведения масштабного исследования 2009 года. Нетрудно видеть, что результаты не только сопоставимы, но хорошо интерпретируемы. В кризисном 2009 году оценки бизнеса изменились существенно меньше, чем оценки госслужащих и НКО. Более того, индекс оценки деятельности субъектов публичной сферы понизился и это объяснимо тем, что в период кризиса предприниматели имели слабую поддержку со стороны разных ветвей власти. Некоторое улучшение оценок бизнесменами состояния институтов публичной политики объясняется тем, что за прошедшие годы деятельность ряда институтов была улучшена. Последнее нашло отражение и в том, что индекс состояния институтов по оценке НКО вырос на один пункт, поскольку в это же время был принят ряд нормативно-правовых актов, совершенствующих

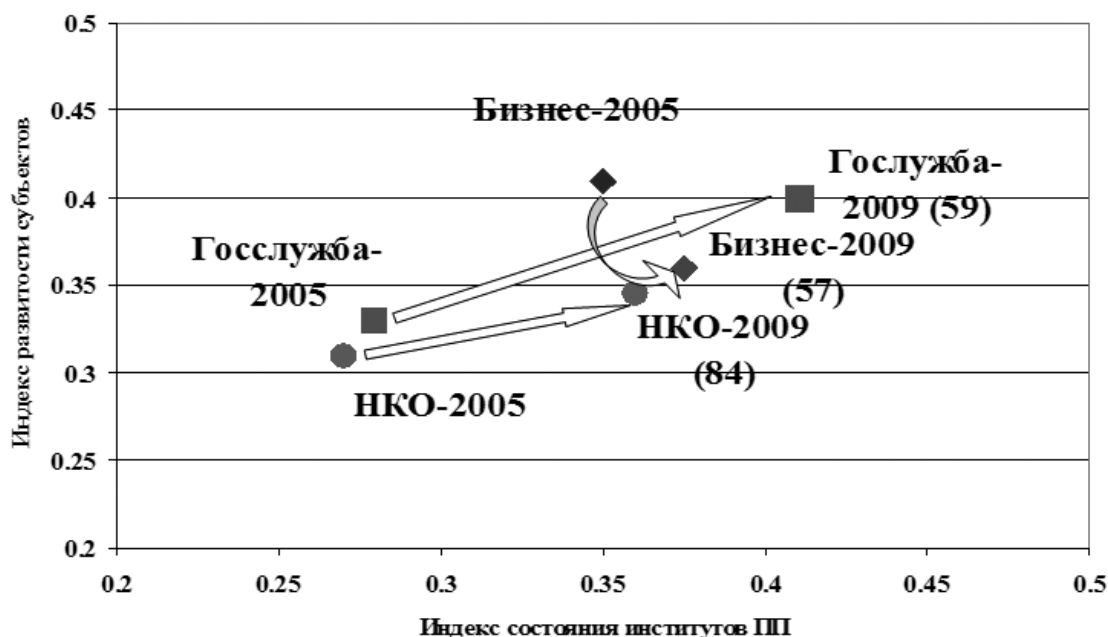
условия деятельности НКО-сектора.

Наибольший прирост показал ЯН-индекс ПП, рассчитанный по результатам опроса госслужащих. Он вырос за 5 лет на 2 пункта. На наш взгляд такой прирост – это излишне оптимистичная оценка, когда желаемое выдают за действительное.

В целом, на общий уровень и характер развития институтов, механизмов и субъектов публичной политики в регионах, безусловно, влияют все системные пороки модели «управляемой демократии», креативный потенциал которой в условиях кризиса фактически оказался исчерпан. Переход к реализации целей и задач системной модернизации требует существенного пересмотра принципов организации публичной политики как на федеральном уровне, так и на региональном.

Подтвердилось наше предположение: чем ниже качество и характер осуществления принципов публичной политики в регионе, тем выше недовольство такими дисфункциональными явлениями, как коррупция, неэффективность деятельности институтов и технологий диалога между властью и обществом, высокая степень недоверия и на региональном уровне, большой потенциал недовольства и социальной напряженности, негативное отношение к действиям власти, низкий уровень доверия и взаимопонимания всех основных акторов публичной сферы. Это сказывается на качестве состояния социального и человеческого капитала региона (так, низкие оценки состояния ПП в Краснодарском крае полностью нашли подтверждение позднее в т.н. «синдроме Куцевки», вскрывшем деграда-

**Мониторинг публичной политики, Приморский край, 2005-2009**



*Рис.7. Динамика изменения ЯН-индексов ПП в Приморском крае.*

цию институтов и механизмов взаимодействия региональной и местной власти с населением).

Стоит особо подчеркнуть, что самым пространственным дисфункциональным явлением, существенно препятствующим формированию полноценной институциональной структуры публичной политики в регионах, является коррупция. Причем не в обычном понимании как взяточничество, как криминально наказуемое действие, носящее чаще всего аномальный характер и воспринимаемое как издержки системы, следствие ее недостаточной прозрачности. Она воспринимается как системная норма отношений бюрократии и бизнеса, где скорее исключением является безвозмездное предоставление административных услуг, а правилом, так называемой «статусной рентой»<sup>13</sup>.

Корни этого явления уходят в практику формирования отношений по поводу перераспределения собственности в лихие 90-е годы. Собственник, осознающий нелегитимность или крайне слабую легитимность своего состояния и своих активов, и бюрократ с психологией рантье, если они взаимодействуют в рамках системы, где «понятия» часто выше закона, обречены на то, чтобы это взаимодействие продолжать на той же основе обмена товара «административный ресурс» на товар «деньги», «товар-активы», «товар – статусная рента». Не случайно на втором месте по числу негативных оценок после коррупции респондентами упоминается несоблюдение принципа неприкосновенности частной собственности. Можно со всей определенностью говорить о том, что корпоративно-бюрократический «этос» отношений накладывает существенный отпечаток на всю систему общественных отношений в России и во многом предопределяет «правила игры», на которых она основана. Его основное влияние проявляется в закупке каналов взаимодействия общества с властью и в становящемся все более очевидным отчуждении рядовых граждан и от бизнеса, и от самой власти. Процессы корпоративизации<sup>14</sup> отношений между обществом и властью самым негативным образом сказываются на развитии институтов и механизмов публичной политики, и работают в противоположном направлении от реализации задач системной модернизации.

В отношении субъектных характеристик публичной политики практически все три группы всех регионов указали на слабость и неэффективность деятельности *профсоюзов*. В условиях острого кризиса «официальные» профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в большинстве случаев недееспособны, а альтернативные – крайне малочисленны, и в силу этого слабы. Наемные работники перед угрозой увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствуют себя экономическими и политически незащищенными, а предприниматели и шире – работодатели – свою безнаказанность и монополизм. Профсоюзов как-будто нет! Как ни когда, сегодня нужны действенные профсоюзы,

которые возьмут на себя заботу о соблюдении законных прав и интересов наемных работников и проявят способность организовывать – в случае необходимости – коллективные действия и солидарность при защите прав простых людей труда.

Как показывают наши исследования, практически все активные группы региональных сообществ в той или иной мере отказывают профсоюзам в праве считаться самостоятельной силой, способной отстаивать и выражать интересы наемных работников. К сожалению, самостоятельность профсоюзов в целом в общественном сознании россиян ставится под большое сомнение. Результаты многих исследований показывают, что большинство россиян воспринимают большинство профсоюзных организаций как *зависимую* структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от правительства и работодателей необходимого решения, либо как имитирующие оппозиционность. Даже когда профсоюзы громко заявляют о своем несогласии с правительством, они все равно выглядят в глазах населения «приводными ремнями», которые начинают действовать только если это нужно правящим группам.

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

В целом, обобщая, можно сказать, что сложившийся моноцентричный режим привел к снижению роли публичной сферы и политики в современном политическом процессе как на федеральном уровне, так и на региональном. Так, например, наши исследования показали, что, во-первых, там, где регионы получают существенную «подпитку» со стороны федерального Центра (как в случае с Краснодарским краем,

который активно реализует ФЦП «Сочи-2014»), или крупного бизнеса, штабы которых располагаются в Москве, они в большей степени начинают ориентироваться на интересы более верхних и высоких этажей политико-государственной системы, часто превращая управление регионом в аналог иерархично и жестко выстроенной модели крупной корпорации. И наоборот – чем более дотационен и, соответственно, социально уязвим регион, тем более взвешенно и партнерски он стремится выстраивать отношения с основными акторами публичного пространства, апеллируя к его деловой и гражданской активности.

Во-вторых, степень развитости субъектов и институтов, механизмов публичной политики на региональном уровне во многом зависит от комбинации факторов своего регионального свойства – качества государственного и муниципального управления, стабильности и культуры кадрового корпуса управленцев (так, например, частая смена губернаторов Иркутской области, нестабильность управленческих команд привела к существенным откатам в развитии институциональной базы публичной политики, наработанной в 1990-е и «нулевые» годы), особенностей развития культуры взаимодействия гражданского общества и власти, наконец, личной политической воли тех лидеров, которые возглавляют основные статусные позиции в регионе – губернаторы, руководители законодательных собраний, Общественных палат, институтов гражданского общества и бизнеса.

В целом, на федеральном уровне публичная политика пока не является системным свойством нынешней политической системы. Продолжает сохраняться система принятия политических и социально-значимых решений в «режиме консультаций» и «приводных ремней», при активном контроле государственно-административных структур. Но подобная практика конструирования публичной политики порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному диалогу с партнерами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих prerogatives. Участие внешних сил воспринимается как покушение на суверенную территорию исполнительной власти.

Существующая система принятия решений демонстрирует устойчивую склонность превращать «режим консультаций» в декорацию традиционного 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.

Между тем новые вызовы общественного развития, определяемые задачами перехода к системной модернизации, нацеливающей на формирование национальной инновационной системы, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с экспертизой и консалтингом по публичной политике. Отсюда появляется потребность в поддержке со стороны гражданского общества, центров публичной политики, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами. В этом, видимо, кроется глубинный настрой государства поддерживать тот формат взаимодействия с гражданскими структурами, который в последнее время оформился в виде общественных обсуждений программных статей и обращений Президента РФ (пример публичной дискуссии вокруг его статьи «Россия, вперед!», подготовки последнего Послания Федеральному Собранию РФ). Иными словами, тот вариант стабильности и порядка, который в начале нынешнего десятилетия отвел Россию от края пропасти и минимизировал угрозы безопасности государства и общества, сегодня показал невысокий запас прочности и, особенно, развития.

Но сегодня проблема находится глубже – без расширения качества и системности публичной политики невозможно вести речь о переходе к модернизации, а тем более – к инновационному типу развития российского общества. Речь нужно вести, по всей видимости, о создании условий для социальной инновации, то есть внедрении тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали бы гармонизации общества, и повышению жизненного уровня людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО, и такой важнейший институт, как независимые и квалифицированные средства массовой информации.

Многообразие институтов гражданского общества и политических акторов – страховка от опасностей авторитаризма и тоталитаризма, преследующих как тень едва ли не любую демократию и всегда возникающих перед глазами в периоды преодоления кризисов либо затяжных трудностей. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима. Требуется возврат к реальной демократии, т.е. процессу постепенного «размораживания» политических процессов и гражданских инициатив, свернутых отчасти в середине 2000-х годов. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия

на реальную власть, на процесс принятия социально-значимых решений, а значит и разделения ответственности за свое будущее между обществом и властью. Большая гибкость и социальная эластичность создаваемой системы делает общественную среду менее напряженной, вовремя разряжает скопившуюся деструктивную энергию, канализирует недовольство. А самое главное – дает пробиться новым росткам и трендам.

**Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Public Policy in the Russian Regions: Typology and Resource of Influence.**

**Summary:** The new Instrument for studying Regional Public Policy aimed at measuring both the Efficiency of Public Sphere Subjects and the Maturity of Public Policy Institutes (named YN-index) was applied in more than 20 Regions within the Framework of a

large-scale Project in 2009. From 2 to 4 Regions of all Federal Districts were involved into this Study. About 4000 Respondents representing regional small and medium Business Companies, non-commercial Organizations and governmental Structures were interviewed. Findings of this Study are represented in this Paper. Five Types of the Regional Public Policy Samples were revealed, including three of them showing various consolidated views, one Sample with unconsolidated estimates made by respondents of different groups and the so-called Partner-like Sample of Public Policy. This Typology is described in general as well as Examples of each type are given. Interregional Comparison of Public Policy Estimates made separately by each of three Groups of Respondents are shown. The YN-index Estimates by Businessmen were clearly much lower than those made by Representatives of governmental Structures.

**Ключевые слова**

субъекты, институты, механизмы и типы региональной публичной политики, ЯН-индекс.

**Keywords**

Subjects, Institutions, Mechanisms and types of the Regional Public Policy, YN-index.

**Примечания**

1. Россия XXI века: образ желаемого завтра. Институт современного развития. <http://www.riocenter.ru>.
2. См.: Сморгунюв Л.В. Современная сравнительная политология. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002, сс.382-393
3. Dewey J. The Public and Its Problems. Ohio University Press. Athens. 1954. Reprint, N.Y., 1927.
4. Calhoun C. Habermas and the Public Sphere. The MIT Press, Cambridge, 1997.
5. Habermas J. Strukturwandel der Öffentlichkeit. Berlin: Luchterhand Verlag, 1971; Habermas J. Die Moderne - ein unvollendetes Projekt: Philosophisch-politische Aufsätze 1977-1990. Leipzig: Reclam Verlag, 1990.
6. Howlett M. and Ramesh M. Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto. Oxford University Press, 1995.
7. Публичная политика в России (по итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари- Горбачев Фонд») М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
8. Публичная политика в современной России. Субъекты и институты. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
9. «Публичная политика – 2005». Сборник статей. СПб: Норма, 2006; Публичное пространство, гражданское общество и власть. М.: РОССПЭН, 2008.
10. «Публичная политика в социальной сфере: региональная модель. Пермь: ПГУ, 2005.
11. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики в регионах России// Труды ИСА РАН, том 25. Под ред. А.П.Афанасьева. М.: КомКнига, 2006. С.138-146; Никовская Л.И., Якимец В.Н.. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором, «Полития», №1, 2007. СС.30-51; Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. В кн. «Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт взаимодействия», М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. СС.107-121.
12. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Антикризисный потенциал публичной политики: ведение в проблему оценки ее состояния в регионах России // Человек. Сообщество. Управление. Краснодар. № 3, 2009; Никовская Л.И., Якимец В.Н. Особенности состояния публичной политики в регионах России: состояние и современные вызовы.// Политэкз, СПб, № 1, 2010.
13. Перегудов С.П. Бизнес и бюрократия в России: динамика взаимодействия.// Полития.2007, № 1.
14. См.: Перегудов С.П. Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное)// Полис (Политические исследования). Научный и культурно-просветительский журнал. № 5, 2010. сс. 111-129