

## АНТИКРИЗИСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ ЕЁ СОСТОЯНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ\*

Л.И. Никовская, В.Н. Якимец<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** публичная политика, кризис, конфликт, «повестка дня», региональный уровень. **Keywords:** public policy, crisis, conflict, "agenda", the regional level.

Нынешний глобальный мировой кризис, который сотрясает страны и континенты, – это не просто циклическое, но особое явление, какого еще человечество не знало. Его смело можно отнести к категории явлений, не имеющих аналогов в мировой истории и кардинально меняющих мировой порядок, все экономические устои. Начавшись как банальный валютно-финансовый кризис, он затем приобрел комплексную природу, которая заявила себя как сложно-составной конфликт, затронувший все чувствительные сферы жизни людей – социальную, экономическую, нормативно-ценностную и, естественно, политическую. Для его разрешения сегодня необходимы неординарные подходы, пересматривающие все старые догмы и стереотипы.

Этимологическое значение понятия «кризис» предполагает ситуацию сложного переходного состояния, перелома, поворотного пункта, требующего решения. Еще у древних греков политический кризис понимался как поворотный пункт, как решающее время в развитии общественного организма, которое ведет либо к упадку, либо к возрождению. Постепенно в обществе выкристаллизовывалось понимание регулирующей роли кризиса, который разрешался на демократической основе посредством открытого арбитража и мирного диалога противоборствующих сторон [25, с. 27].

Глобализация создала такие условия, в рамках которых кризисы стали касаться всех элементов и участников мировой экономики, а как показывает ха-

---

\* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ № 09-03-00001а.

<sup>1</sup> Никовская Лариса Игоревна – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН. Эл. почта: [nikovsky@inbox.ru](mailto:nikovsky@inbox.ru)

Якимец Владимир Николаевич – доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН. Эл. почта: [iakim@isa.ru](mailto:iakim@isa.ru)

рактический характер развертывания нынешнего кризиса, и всех сфер жизни. И в своей теоретической рефлексии он соединил в себе сегодня два концептуальных хода мысли, которые до этого шли порознь – как регулирующего явления в мировой системе и как индикатора исчерпания возможностей развития самого капитализма. Первое направление развивали Ф. Ницше, В. Зомбарт, Й Шумпетер, вводя его в рамку концепта «разрушительного созидания». И. Валлерстайн в этом отношении особо подчеркивал, что «кризис – это исторический момент, момент опасности и неуверенности, в течение которого следуют ответственные решения и трансформации, определяющие будущее развитие системы и – насколько это возможно – ее новый социальный, экономический и политический базис». Это означает комплексную природу самого феномена кризиса в нынешних условиях и глубину противоречий, вызвавших его к жизни: «Главные признаки и причина системного кризиса – исчерпание веры в геокультуру либерального реформизма и прогрессивного развития, утрата согласия на подчинение среди подчиненных групп и стран мира» [2, с. 36].

Второе направление, связанное с марксизмом, актуализируется ныне в связи с вопросом об исчерпании капитализмом в его нынешнем постклассическом виде позитивных возможностей для поступательного развития и переходом к новой качественной стадии роста [1].

Начавшись с экономических проблем и конфликтов (спад производства, снижение инвестиций, кризис ликвидности, банкротство предприятий), системный кризис запустил цепочку сложно-составного конфликта, который со всей остротой выявил те проблемы, с решением которых за восьмилетний, наиболее благоприятный период развития страна не справилась. Главная из них – консервация бедности. Несмотря на неоднократно провозглашенную цель преодоления бедности и достигнутые в этом направлении скромные успехи, все-таки остается достаточно большим и опасным разрыв между уровнем доходов беднейших слоев и сверхобеспеченных групп общества. На фоне экономического роста, происходило закрепление глубокого социального неравенства. Самой чувствительной категорией, по которой сегодня пошла линия разлома, стало понятие социальной справедливости. Именно здесь копился потенциал социального напряжения, социальной базой которого стали срединные слои, которые не хотели возврата к однопартийной системе, произволу, сужению спектра возможностей для роста качества жизни и своего дела. Именно здесь в первую очередь сработал закон социального сравнения: люди готовы были терпеть неравенства, но только справедливые! Впервые системный кризис принципиально поставил вопрос о природе глубинных противоречий российского варианта экономических реформ: недемократический характер российского капитализма выростил глубинное противоречие между узко-клановой формой присвоения общественного богатства и необходимостью актуализации (интенсификации) социальных форм общественного раз-

вития, когда требуется, как отмечал Р. Дарендорф, прекратить «перевод богатства во власть» [4] и сделать реальностью гражданские и социальные права для всех, а не только для избранных. Именно поэтому разворачивающийся сложносоставной конфликт, наиболее остро проявившись в социальной сфере (в стране растёт безработица, сокращаются заработная плата и реальные доходы большинства граждан), все больше начал возвращать к жизни большую политику, задевающую интересы больших социальных групп и публично формулирующую вопросы к представителям правящего класса: почему Россия упала глубже большинства развивающихся экономик, в том числе и соперников по BRIC. Даже в последнем, самом пессимистическом прогнозе МВФ ожидают роста в Китае на уровне 6,7 %, в Индии – 5,1 %, а в Бразилии – на уровне 1,8 %. Наиболее обтекаемую формулу для объяснения этого процесса подобрала министр экономического развития Э. Набиуллина: «Скорость распространения кризисных явлений – следствие системных проблем в сложившейся модели роста, которые не удалось решить в силу того, что они объективно требуют большего времени» [13].

Иначе говоря, мировой финансовый кризис ускорил развитие негативных тенденций в социально-экономической системе России, но не породил их. Он лишь заставил накопившиеся проблемы проявиться на год-два раньше их «естественного срока». Другими словами, большая политика со всей остротой вскрыла противоречие прошедшего «стабильного» периода – между монополизирующей властью и плюрализмом многообразных гражданских интересов, разбуженных демократическими реформами и отрезанными от процесса принятия социально значимых решений. В. Путин так и не решил проблему российской бюрократии – главного субъекта всех активных политических действий. Именно поэтому политическая и экономическая стабилизация как безусловные и очевидные достижения путинской политики, сняв остроту проблемы безвластия и анархии, вернули мощь и уверенность бюрократическому классу в России, который в турбулентно развивающейся кризисной ситуации оказывается все более неэффективным, поскольку контролируемая сверху бюрократия не могла быть иной, кроме как традиционной, служащей не делу и закону, а лицам, преследующим собственные интересы. Сформировавшаяся «партия порядка» лишила себя «защиты от дурака» – политическая жизнь перестала своевременно получать подпитку снизу. Роль оппозиции была заранее сведена к нулю. Партийная система отличалась сформированным мощным, но достаточно аморфным, управляемым центром, партийные фланги оказались более идеологизированы, но очень слабо представлены в публичном пространстве. Отсюда плохое выполнение функции представительства интересов. Узкий политический класс замкнулся сам на себя и «закапсулировался». Поэтому симптомы кризисного развития не привели к росту голоса конструктивной политической оппозиции и политической публичной дискуссии. Нарастающее социально-политическое напряжение не канализирова-

лось. И если в кризисные и штормовые 1990-е гг. ситуацию вытянул стихийно формирующийся, вопреки всем обстоятельствам, малый бизнес (люди шли в «челноки», создавали малые предприятия и пр.) и некоммерческий сектор, который решал проблемы самозанятости и микрокредитования, т.е. сегодня предпринимательство и НКО-сектор фактически блокированы под административным прессом и уже системной коррупцией, поскольку проблема последней – это не «порча» государственного механизма, это уже сам механизм.

Позитивная роль кризиса проявляется в том, что он выводит на поверхность назревшие противоречия и проблемы, когда скрытые до поры до времени факторы и закономерности медленно, но методично подтачивали основы нового подъема и прорыва. Только в моменты кризисов становится очевидным, что в экономических и социальных системах на каждую положительную обратную связь есть несколько отрицательных.

Современная Россия, если хочет сойти с орбиты отстающего развития, консервирующего бедность, социальную поляризацию и традиционализм, просто обречена на существенную социально-политическую коррекцию преобразований. Политика экономического либерализма, с его идеей минималистского государства, вкупе с господством коррумпированной бюрократии в сфере отношений государства и бизнеса вполне устраивала олигархический, бюрократический, «верхушечный» капитализм, который в своем развитии не сопровождается позитивными социальными изменениями. Вызовы современного общества требуют не просто борьбы с господством коррумпированной бюрократии в центре и на местах, но и существенных мер, направленных на разрушение более зловещих социальных последствий деградации государства – узурпации власти над человеком, монополии на распоряжение условиями человеческого существования. Если в этом ключе не будут существенно переосмыслены задачи и функции самого государства, продуманы альтернативы выхода из системного кризиса, разносторонние субъекты прорыва, то стране грозит опасность сползания к социальной катастрофе.

Для предотвращения социально неуправляемого сценария развития кризиса, перевода его в позитивно-функциональное русло необходимо снять назревшее противоречие между монополизирующейся властью и плюрализмом интересов активных субъектов общественного процесса. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима, возврата к реальной демократии, к тому, что В. Третьяков образно назвал «реверсивной демократией», т.е. процессу постепенного «размораживания политических процессов и гражданских инициатив, свернутых отчасти в годы правления В. Путина» [20, с. 35]. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия на реальную власть, на процесс принятия социально значимых решений, а значит, и разделения ответственности за свое будущее между обществом

и властью. Большая гибкость и социальная эластичность создаваемой системы делает общественную среду менее напряженной, вовремя разряжает скопившуюся деструктивную энергию, канализирует недовольство, а самое главное, дает пробиться новым росткам и трендам. Серьезный кризис не просто дает шанс новому или ранее маргинальному. Устойчивый выход из него возможен только усилиями тех субъектов, которые формируют существо нового этапа. Но заранее сказать, какие это будут субъекты, невозможно. Именно поэтому необходимо дать равные возможности для более широкого круга сторон, чтобы быстрее произошел поиск и переход от спада к оживлению. Концентрация усилий и ресурсов на одном самом перспективном направлении непродуктивна. В условиях хаотизации никто точно не знает, какое именно направление будет перспективным. Попытка жестко защитить механизмы вчерашнего роста способна лишь усугубить проблемы, поскольку предпосылки для такого роста уже исчерпаны. «Из-за того, что в историческом обществе то, что правильно сегодня, завтра может (а, вероятно, даже и должно) стать неправильным, и поскольку в неопределенном мире ответ одного не может быть правильнее, чем ответ другого, всякий прогресс зиждется на многообразии и противоречивости человеческого общества, то есть на том, чтобы наперекор нормам и группам находить “разовое” приемлемое решение, чтобы тут же его снова критически релятивизировать. В этом смысле конфликт и изменения, многообразие и история основаны на конститутивной неопределенности человеческого существования» [4, с. 375].

В условиях разворачивающегося кризиса особенно важным становится институт обратной связи, позволяющей власти своевременно улавливать тенденции развития общественных процессов, производить коррекцию управленческих решений, канализировать накопившееся общественное напряжение. Понятие публичной политики акцентирует исследовательское внимание на характере, процедурах процесса разработки и реализации программ деятельности власти различного уровня. В целом под публичной политикой можно понимать программы и приоритеты органов власти, а также механизмы и технологии их реализации, выработанные на основе и с учетом ожиданий социальных групп общества через их представителей. Легко видеть, что понимаемая таким образом публичная политика оказывается тесно связанной с понятием общественного участия в принятии властных решений. Поэтому, исходя из сказанного, публичную политику можно определить как «деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием государства, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных социальных, профессиональных групп и слоев, общественных объединений по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа и населения определенных территорий» [9, с. 45]. Однако сформировавшаяся система «управляемой демократии» привела к полному обрыву обратных связей, к

экспансии бюрократического начала в большую политику, задевающую интересы больших социальных групп. Сложившийся режим вертикализации власти показал, что бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, она способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования. Однако технология управляемой демократии в условиях кризиса исчерпала свои возможности и подошла к своему логическому концу в силу того, что она оказалась достаточно неэффективной.

Проведенные нами исследования по оценке состояния публичной политики в регионах РФ с использованием оригинальной методики ЯН-индекса привели нас к выводу, что степень и качество публичной политики на субрегиональном уровне является достаточно важным фактором, определяющим социальное равновесие и стабильность на микроуровне. В кризисные периоды целенаправленное иерархическое управление сверху объективно ограничивается. Возрастает роль самоуправления и самоорганизации, идущих от низовых социальных структур. Активность нижних звеньев социальных структур возрастает, но при этом исчезает единообразие социального действия, усиливается активность не только позитивная, но и негативная. Для официальных структур чрезвычайно важно для сохранения жизнедеятельности и функционирования общества анализировать позитивные и особенно негативные процессы самоорганизации деструктивной для общества энергии (социальные взрывы, организованная преступность, алкоголизация, наркомания и пр.). Это необходимо, чтобы по возможности способствовать позитивной самоорганизации местного сообщества и подавлять негативную. Лучшего варианта, чем опереться региональной и местной власти на гражданскую инициативу, заинтересованную в социально значимых проектах и решении наиболее острых проблем местного сообщества своими руками, но при поддержке власти, не найти. Здесь будет задействован гражданский и инновационный потенциал здоровых слоев общества и отобилизован его ресурс в стратегически важном направлении. Степень развитости публичных институтов и механизмов на региональном и местном уровнях начинает зависеть не только от общепринятых на федеральном уровне условий и факторов, но и от специфических именно на региональном уровне, в частности, от типа поселения (сельского или городского), от степени развитости институтов местного самоуправления, от наличия региональных гражданских и деловых инициатив и ряда других специфических условий.

Сегодня западная общественная мысль располагает огромным количеством научной литературы, учебников, в которых дается определение публичной политики, раскрывается, как определяется политическая повестка дня, каков процесс принятия политических решений, их осуществления и коррекции, каковы критерии оценки и методы анализа достигнутых результатов и упуше-

ний. В качестве примера можно привести фундаментальный труд М. Хоулетт и М. Рамеша [24]. В России политологические исследования концентрируются преимущественно либо на общей теории политики, либо на политических технологиях, востребованных электоральной практикой. Однако в последнее время в связи с проводимыми реформами (административной, ЖКХ, пенсионной, местного самоуправления) резко возрос интерес к проблемам публичной политики. В этом отношении стоит отметить фундаментальную методологическую и концептуальную работу, выполненную научным коллективом под руководством доктора философских наук, главного научного сотрудника ИС РАН Ю.А. Красина [15], 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 кандидата юридических наук, профессора Н.Ю. Беляевой и кафедрой политологии и политического управления РАГС при Президенте РФ [11, 16, 18], а также гуманитарно-политологическим Центром «Стратегия» под руководством доктор политических наук, профессора А.Ю. Сунгурова. Уже пятый год Центр «Стратегия» издает ежегодный альманах «Публичная политика». В начале 2009 г. вышел пятый выпуск этого альманаха [14]. Вслед за столичными академическими институтами к разработке данной проблематики подключаются и региональные институты и университеты, в частности, Пермский госуниверситет, кафедра политических наук [17] (заведующая доктор политических наук, профессор Л.Н. Фадеева), кафедра государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета, уже не первый год проводит методологические семинары по различным вопросам соотношения типа административного управления и публичной политики [10] (заведующая кафедрой доктор философских наук, профессор Е.В. Морозова). Однако конкретные механизмы формирования и осуществления публичной политики изучаются явно недостаточно, особенно на региональном и субрегиональном уровнях, где осуществляется соединение институтов регионального государственного управления, местного самоуправления и регионального гражданского общества. В той или иной мере касаются данной проблематики исследования в области политической регионалистики, которые вслед за мировой традицией политологии считают категорию «политический режим» весьма информативной для описания сложной и динамичной политической жизни регионов, поскольку этот концепт вскрывает суть политических процессов через взаимодействие политических акторов, использующих институты власти, ресурсы и стратегии для борьбы за достижение и удержание власти внутри региона [19]. В определенной мере различные аспекты публичной политики на региональном и субрегиональном уровнях исследуются в работах, посвященных анализу состояния местного самоуправления, которое, согласно концепции реформы МСУ, должно стимулировать локальную гражданскую инициативу, привлекая

население к решению местных проблем и более активному влиянию на эффективность деятельности глав муниципальных образований [3, 8].

И все-таки глубоких, системных исследований особенностей собственно публичной политики на региональном уровне явно недостаточно. А нынешний кризис перевел «региональное измерение» российской государственности в особую плоскость политических и социально-экономических отношений: он дал толчок дифференциации и межрегиональной дивергенции, что не могло не сказаться на условиях формирования и осуществления публичной политики в регионах и на местном уровне. Запрос на подобного рода исследования отразился в исследованиях, которые иницируются по большей части структурами законодательных органов власти субъектов Федерации [5] или региональными Общественными палатами [6]. Помимо этого многие case studies в политической социологии дают богатый материал для теоретических размышлений по поводу механизмов формирования и осуществления публичной политики.

Следует особо отметить, что сегодня органы власти, различные политические институты, экспертное сообщество и бизнес-структуры испытывают дефицит критериев, которые позволили бы оценить, каким образом перспективы развития регионов России взаимосвязаны с социальной активностью граждан, с теми институтами и технологиями, которые сформировались в результате взаимодействия органов власти и местного сообщества. Исследователи отмечают, что существуют такие сферы гражданской активности и общественного участия, которые напрямую влияют на формирование нового качества жизни граждан и технологий их взаимодействия с властью (защита потребительских прав, создание профессиональных сообществ, формирование организаций собственников жилья, доступ граждан к правосудию и органам исполнительной власти и т.д.). В свою очередь степень и качество развития гражданского общества являются важными компонентами, по которым можно оценивать развитие той или иной территории. Несмотря на то что мировой исследовательский опыт предлагает разнообразные инструменты подобной «гуманитарной диагностики», его применение в России не всегда дает объективную картину происходящего. Анализу подобного рода проблематики посвящены работы Лаборатории по исследованию гражданского общества ГУ-ВШЭ [7, 21], а также отдельных исследователей, занимающихся изучением состояния гражданского общества и его оценкой [22, 23]. И все-таки следует отметить, что проблемам диагностики и оценке собственно публичной политики на федеральном, региональном и местном уровнях уделяется незначительное внимание, хотя запрос на подобного рода исследования и оценку выражен достаточно сильно.

Нынешняя ситуация системного кризиса с незавершенным реформированием социальной сферы, ЖКХ, системы образования, здравоохранения и пр. со всей остротой ставит проблему поиска того оптимума, при котором взаимо-



действие общества, бизнеса и власти сохраняло бы свой позитивный потенциал и не вытесняло граждан и их организации в поле противостояния власти. В последнем случае формы «уличного», прямого, часто ультимативного проявления гражданской позиции могут перерасти в гражданское неповиновение. Последние протестные выступления населения против непопулярных антикризисных мер правительства, стихийно возникающие в регионах институты гражданской (общественной) экспертизы как реакция общественности на непродуманные и малоэффективные действия власти говорят о серьезных проблемах в поиске этого оптимума. Как никогда сегодня важна функция публичной политики – налаживание диалога между социально значимыми субъектами общественно-политического процесса: властью, бизнесом, гражданскими организациями и самим населением, которое очень чувствительно реагирует на стремительное снижение общественного благосостояния. Расширение поля публичной политики может стать механизмом достижения консенсуса, т. е. общественного согласия среди различных активных групп общества и власти по формированию и принятию той «повестки дня», которая будет способствовать выходу общества из кризиса.

### **Библиографический список**

1. *Бузгалин А.В.* Будущее коммунизма. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 1996.
2. *Валлерстайн И.* Миросистемный анализ: введение. М: Территория будущего, 2006.
3. Гражданское общество и реформа местного самоуправления в России. СПб.: СПбГУ, 2004.
4. *Дарендорф Р.* Тропы из утопии. М.: Праксис, 2002.
5. *Дахин А.В., Макарычев А.С., Семенов Е.Е., Стрелков Д.Г., Хазин В.Б.* Гражданское общество и развитие регионов. Н. Новгород: Центр социально-консервативной политики в Приволжском федеральном округе, 2008.
6. Доклад о состоянии гражданского общества в Иркутской области. 2008 г. Иркутск: Общественная палата Иркутской области, 2008.
7. *Мерсиянова И.В., Якобсон А.В.* Мониторинг гражданского общества. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
8. Местное самоуправление и гражданское общество: материалы общественной дискуссии. Н. Новгород: Центр социально-консервативной политики в Приволжском федеральном округе, 2008.
9. *Михеев В.А.* Публичная политика в современной России // *Власть*. 2005. № 4.
10. Политика развития, политико-административные отношения и режимы. Краснодар: КубГУ, 2008.
11. Политическое управление и публичная политика XXI века. М.: РОССПЭН, 2008.
12. *Попов Г.Х.* Об экономическом кризисе. М.: Фонд Плеханова, 2008.
13. Правительство отчиталось перед депутатами // *Российская газета*. 2009. 2 февр.
14. Публичная политика-2008. СПб.: Норма, 2009.

15. Публичная политика в России (по итогам российско-канадского проекта «Университет Калгари- Горбачев Фонд»). М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
16. Публичная политика в современной России. Субъекты и институты. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
17. Публичная политика в социальной сфере: региональная модель. Пермь: ПГУ, 2005.
18. Публичное пространство, гражданское общество и власть. М.: РОССПЭН, 2008.
19. Россия регионов: трансформация политических режимов. М.: Весь мир, 2007.
20. *Третьяков В.* Наука быть Россией. Наши национальные интересы и пути их реализации. М.: Русский мир, 2007.
21. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М.: ГУ-ВШЭ, 2008.
22. *Якимец В.Н.* Индекс для оценки и мониторинга публичной политики // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН, 2008.
23. *Якимец В.Н.* О социологическом мониторинге состояния гражданского общества в России // Проблемы вычислений в распределенной среде // Труды ИСА РАН М.: ИСА РАН, 2008. Т. 32.
24. *Howlett M., Ramesh M.* Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.
25. *Meier C.* Die Entstehung des Politischen bei den Griechen. Frankfurt a. M.: Sirkamp, 1980.