

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

.....

И. В. Мирошниченко¹

В статье рассматриваются динамика трансформации и состояние публичной политики современной России. Выделяя позитивные и негативные характеристики трансформации национальной модели публичной политики России на различных этапах, автор оценивает перспективы ее реконструкции и развития.

Ключевые слова: российская публичная политика, трансформация, институциональная реконструкция публичной политики.

This article examines the dynamics of transformation and the current state of public policy in modern Russia. Allocating positive and negative characteristics of transformation of national model of public policy of modern Russia at various stages, the author estimates prospects of its positive reconstruction and development.

Key words: Russian public policy, transformation, institutional reconstruction of public policy.

Теоретическое осмысление публичной политики как социального явления обуславливалось трансформацией публичной сферы современного российского общества и оценкой ее текущего состояния с позиции развитости тех или иных институтов публичной политики и публичных практик. Условно можно выделить три этапа развития публичной сферы и публичной политики в современной России, которые нашли свое отражение в научных дискуссиях и работах.

1 этап — этап демократизации публичной политики в РФ (1993-2000-х гг.) — связан с оформлением институционального дизайна демократического государства: становление рыночной экономики и гражданского общества, формирование института президентства, многопартийности, системы политического

¹ Мирошниченко Инна Валерьевна — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета. Эл. почта: mirinna78@mail.ru.

Работа выполнена в рамках проекта «Социальные сети как ресурс модернизации современного российского общества: концептуальные основы и методология межрегиональных сравнений» (МК-2122.2011.6) при финансовой поддержке гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук.

представительства [21; 25; 26] и парламентаризма, закрепление федеративных принципов политико-территориального устройства государства, развитие региональной политики и политики местных сообществ [16; 22]. Как отмечают исследователи, в начале 1990-х гг. происходит «тройной переход», который была вынуждена осуществить Россия: от централизованно-плановой экономики к рынку; от тоталитарного строя — к протодемократии, от многонационального государства, скрепленного идеологической скрепой, — к национальному государству [5, с. 11]. В этот период происходит создание институциональных и технологических основ гражданского участия и межсекторного взаимодействия в сфере социальной политики как центрального объекта публичной деятельности на федеральном и региональном уровнях [14; 19; 30; 40]. Данная проблематика актуализирована в политической практике в качестве предмета исследования российской публичной политики на протяжении всего периода трансформации публичной политики [9; 35; 36]. В данный период сформировалась, по определению А. Ю. Зудина [10, с. 24], полицентричная система публичной политики, которая обеспечивалась сочетанием двух факторов: повышенной конфликтности и агрессивного информационного освещения событий и явлений общественно-политической жизни со стороны ведущих СМИ.

II этап — институциональный кризис и субъективное институциональное строительство в российской публичной политике (2000-2007 гг.) — характеризуется смещением фокуса исследовательской оптики от процесса создания институциональных основ, обеспечивающих функционирование делиберативной демократии, к их функциональной эффективности [23; 24; 37] в результате посткоммунистических преобразований [4; 18]. Публичная политика рассматривается в контексте соотношения формальных и неформальных институтов, негативной конвергенции институтов демократии и доминирования «подрывных неформальных институтов» [2; 20; 27].

Политическая система начала 2000-х гг. характеризовалась усилением властной вертикали, равноудаленностью крупного бизнеса от власти, повышением роли государства в социально-экономической сфере, сменой приоритетов в региональной политике, попыткой создания действенной судебной системы, реформированием административно-государственного аппарата. Не отказываясь от либеральных преобразований в экономической сфере, государство стало проводить активную социальную политику путем перераспределения ресурсов в пользу социально депривированных слоев общества. Политические преобразования стали носить в значительной степени авторитарный характер, закрепляя формирующийся политический порядок.

Ю. А. Красин, выражая позицию политологического экспертного сообщества, говорит о формировании в данный период модели «управляемой демократии», которая характеризуется следующими дефектами в сфере публичной политики: принцип разделения властей подменен доминированием института

президентства, подчиняющего органы исполнительной власти; парламент лишен реальных рычагов власти и контрольных функций; политические партии не имеют ни глубоких корней в обществе, ни эффективных каналов влияния на публичную политику; средства массовой информации в большинстве своем находятся под колпаком олигархических групп и государственной бюрократии и используются как инструменты манипулирования общественным мнением; свободные выборы деформированы, права человека и гражданина нарушаются на каждом шагу, в том числе и самим государством. Ссылаясь на мнение шведского ученого А. Фогелклу, он отмечает, что «главные функции Конституции заключаются в том, чтобы легитимизировать и легализировать решения, почти не влияя при этом на результаты политического процесса» [12, с. 25].

Анализируя изменения в публичной политике, происходящие в России, А. А. Рябов приходит к выводу, что российская политическая система в своем институциональном аспекте противодействует укреплению публичности. «Вопреки конституционным институтам власти — парламенту, правительству, которые в разной степени должны быть «открытыми», решения принимаются в неформальных, непубличных, «тайных» центрах власти» [28, с. 89]. В данный период происходит консервация публичной политики, обусловленная доминированием ключевых акторов, использующих институты в своих целях. Г. В. Пушкарева говорит о «кризисном поле российской демократии», так как «институциональные структуры не обрели необходимой прочности и не способны в полной мере выполнять функцию нормативного ограничителя для политических акторов, обретших в конкурентной ситуации возможность мобилизовать новые ресурсы с целью усиления своих властных позиций или продавливания решений, отвечающих групповым интересам» [29, с. 53].

Отсутствие институциональных изменений означает, что никто из агентов не заинтересован в изменении существующих правил игры. С. В. Патрушев, исходя из концепции институциональной эволюции Д. Норта, отмечает, что «в сохранении неэффективных институтов может быть заинтересовано государство... такие институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами; а эволюция общества ... может попасть в зависимость от однажды избранной институциональной траектории» [11, с. 31].

По определению Н. Ю. Беляевой, происходит «субъективное институциональное строительство»: «для повышения эффективности своей деятельности и минимизации издержек при реализации собственных политических интересов активные субъекты публичной политики стремятся закрепить свои отношения с политическими партнерами посредством формальных соглашений, а при возможности — и специальных нормативных актов. Тем самым они, по сути, создают новые публичные институты, которые соответствуют их индивидуальным политическим интересам» [1, с. 29-30].

III этап — имитация публичности и формирование новых «точек роста» гражданской активности в условиях модернизации государства (2008 г. — по настоящее время). Данный этап характеризуется переплетением ряда тенденций, находящихся во внутреннем противоречии друг с другом.

Во-первых, происходит закрепление результатов субъективного институционального строительства путем медийных технологий. Как отмечает А.И. Соловьев, «...власть наряду с информационным прикрытием административного ресурса занимается целенаправленным конструированием массовых коммуникаций», где основными информационными стратегиями являются риторика политического руководства, обещающая гражданам скорые реформы и изменения; активное выдавливание оппозиции из информационного пространства, компрометация оппозиционных сил и любых форм протестных настроений и действий [33, с. 17]. По определению Л.И. Никовской, современный политический процесс в России «являет собой особую конфигурацию административно-централизованных методов управления полем политики и спорадической самоактивизации остаточных элементов публичного дискурса. Медиапозиционирование нейтральных или благожелательных правящему режиму «игроков» выдавливает гражданский сектор на периферию политической системы» [15, с. 168-169].

Во-вторых, в условиях экономического кризиса, обострившего внутренние проблемы, политическое руководство вынуждено предложить новую стратегию модернизации РФ, которая напрямую затрагивает сферу публичной политики. Модернизационные ориентиры в экономике направлены на создание материальных, интеллектуально-технологических, кадровых и социальных оснований для инноваций; в общественно-государственном секторе — становление государственных и общественных институтов, которые Д.А. Медведев определил формулой из четырех «И» (институты, инновации, инфраструктура, инвестиции) [17].

В то же время реализация стратегии модернизации «сверху» порождает усложнение и диверсификацию общественных отношений, выдвигая новые вызовы политической элите и гражданскому обществу. Как отмечает И.Е. Дискин, «серьезное противоречие кроется в трудном согласовании модернизационных ориентиров, с одной стороны, и демократических методов их реализации, с другой», что в свою очередь создает следующие опасности для современной России:

– при политической закрытости утрачиваются шансы на рациональный выбор целей модернизации: «рассчитывать на прозорливость авторитарного лидера — чрезмерный риск»;

– «авторитаризм неизбежно разрушает обратные связи в системах управления, искажает идущие снизу сигналы... расхождение между исходным замыс-

лом и практикой неизбежно», модернизация утрачивает способность адаптации институциональных механизмов;

– авторитаризм всегда стремится к контролю, ограничению общественной инициативы, что губительно в условиях, когда «мобилизация активности и самостоятельности социальных субъектов — жесткий императив» [6, с. 220-224].

В. Н. Якимец утверждает, что существующий в России «порядок ограниченного доступа», базирующийся на рентной монополии для элит посредством создания барьеров на вход и подавления конкуренции — как в экономике, так и в политике, препятствует долгосрочному экономическому росту и самоорганизации общества [38]. Модернизация российского общества возможна только при переходе к порядку открытого доступа, где существуют свобода организаций, низкие входные барьеры, справедливая конкуренция и деперсонализация социальных связей. При этих условиях формируется базис гражданского общества с многочисленными группами, способными на политическую активность в случае угрозы их интересам. Конкуренция свободно формирующихся организаций ведет к постоянному открытию новых источников рент (инновационному развитию), а не к закреплению старых за определенными группами интересов.

Существование таких противоречивых трендов публичной политики современной России, как имитационная публичность и курс государства на модернизацию, способствовало возникновению нового тренда в публичной политике — актуализации «подпольной публичности» в *online-пространстве* и формированию новых форм коллективного действия в *offline*. Открытое противостояние имитационной и подпольной публичности произошло в период избирательного цикла парламентских (осень 2011 г.) и президентских (весна 2012 г.) выборов. Несмотря на то что «центром противостояния была фигура избранного на новый срок президентом В. В. Путина, соответствующие противостояния включали в себя идеологемы «авторитаризм — демократия», «манипуляция — честность», «стабильность — развитие», «реставрация — революция», «закрытость — открытость» и т. д., тем не менее эти внешние и видимые очертания конфликтного противостояния скрывали за собой более глубокие процессы и разломы, которые сопровождают современное развитие России» [32, с. 34]. Новые практики коллективного действия и протестной активности граждан, формирующиеся в *online-пространстве* публичной политики, являются ответом на различные формы подавления со стороны государства, сочетающим в себе процесс единой согласованной сетевой деятельности и социальное творчество особых социальных субъектов (индивидов, сообществ), направленное на выстраивание каналов взаимодействия с органами власти.

Охарактеризованные тренды складывания публичной политики нашли свое отражение в ее современном состоянии, в котором сочетаются позитив-

ные и негативные аспекты развития. Среди них в качестве определяющих можно выделить следующие черты публичной политики:

Субъективное институциональное строительство в публичной политике способствует формированию полутеневых и теневых механизмов государственного регулирования при одновременном нивелировании роли традиционных структур гражданских интересов: электоральные механизмы перестали выступать механизмом выбора политических предпочтений населения; партийный рынок сузился до нескольких представленных в Думе партий власти (за исключением КПРФ), а его пространство стало жестко контролироваться в виде квазиполитической организации «Единая Россия» [34, с. 3-30]. При этом институциональный каркас системы публичной политики упрощался, но одновременно обрастал временными приспособлениями, изобретаемыми для решения каждой отдельной частной задачи, создавая видимость включения в разработку стратегических решений круга заинтересованных общественных акторов.

При идеальной модели публичной политики «черный ящик» (система государственной власти и управления), как отмечает Ю. А. Красин, должен быть «погружен в публичную сферу, охватывающую все многообразие частных интересов, впитывая в себя через «центрифугу» постоянной рефлексии тот самый публичный интерес, который вываривается в котле жизненных коммуникаций и в котором сублимировано богатство индивидуальных, групповых и корпоративных интересов... В трансформирующемся российском обществе...запросы, требования, предложения поступают здесь в «черный ящик» политики, в основном минуя публичную сферу. Поступают непосредственно от частных и корпоративных интересов: от бизнес-сообществ, от корпораций, от гражданских организаций, отнюдь не всегда представляющих главные сегменты гражданского общества, от различных кланов государственной бюрократии, нередко коррумпированных и полукриминальных, иногда даже от слегка припудренных групп организованной преступности» [13, с. 77].

Политико-административные преобразования существенно увеличили способности государства как института публичной политики. Политика модернизации, по мнению А. В. Сморгунова, сводилась к трем составляющим: 1) усиление политико-административной автономии государства, его независимость от частных социальных интересов, будь-то интересы корпораций, отдельных экономических групп или региональных политико-экономических кланов; автономия государства позволяла самостоятельно формулировать государственно-публичную политику; 2) повышение уровня политико-государственных способностей государства осуществлять цели государственной политики, выполнять свои регулирующие функции по отношению к национальной экономике и обществу; способности государства позволяли осуществить цели более эффективно и качественно; 3) придание развитию экономики, об-

ществленным процессам и жизнедеятельности самого государства большей социальной ориентации [31].

Продолжающийся экономический кризис продемонстрировал, что «управляемая демократия» исчерпала свои возможности по глубокой системной модернизации общества. Переход от экономического недовольства в политическую мобилизацию в Пикалёво, Забайкалье, другие моногорода, а также крупные города, включая Владивосток и Калининград, способствовал со стороны органов власти созданию условий и механизмов для реализации межсекторного социального партнерства на региональном и местном уровнях публичной политики. В целом, по мнению исследователя процессов межсекторного партнерства в России В. Н. Якимца, за последние годы можно уже насчитать более трех с половиной тысяч созданных представителями гражданской и деловой инициативы на региональном и местном уровнях механизмов межсекторного социального партнерства [39, с. 15].

4. В процессе усиления государственного контроля в режиме «ручного управления» институты гражданского общества стали испытывать обратные эффекты, способствующие сопротивлению и селекции НКО:

- коалиции НКО оказались эффективным информационным каналом для органов власти при условии дефицита информации об объективном положении дел в стране вследствие установления контроля над наиболее массовыми СМИ;

- НКО обладают исключительными компетенциями и современными методами работы с депривационными, социально незащищенными слоями населения (пожилыми людьми, бывшими заключенными и их семьями, наркоманами и т. д.);

- использование НКО властными элитами как инструмента и союзников для борьбы за власть в то же время позволило НКО решить ряд проблем граждан [8, с. 50].

Описанные обратные эффекты в итоге повлекли за собой уменьшение административного давления на весь некоммерческий сектор и селективную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций.

5. Феномен «индивидуальной модернизации» определяет характер гражданской активности и новых сетевых форм коллективного действия. Процесс глобализации (под которым подразумевается не столько торговая и экономическая взаимосвязь, сколько формирование глобальных коммуникаций и глобальной культуры) открывает возможности для формирования новых идентичностей, позволяющих преодолеть деинституционализацию и взаимное отчуждение государства и общества, социальное напряжение в общественном пространстве [3, с. 9-10]. Новые формы коллективного действия формируются в сетевом пространстве публичной политики в условиях кризиса идентично-

сти, «снятие» которого, по словам З. А. Жаде, осуществляется путем создания самоорганизаций и ассоциаций, строящихся на идентичности сопротивления [7, с. 197]. При этом сетевое пространство публичной политики определяется социальным капиталом общества и использованием таких online-технологий, как блоги и социальные сети.

6. Лиминальность публичной политики в России. Концепция лиминальности в интерпретации Л. В. Сморгунова «описывает такое состояние системы, когда она меняет свои структурные, идентификационные и функциональные свойства на другие, но при этом переход не является завершённым. Система находится на пороге изменений, что порождает ряд неустойчивых и высоко конфликтных ситуаций» [32, с. 36]. Характерными чертами ламинальности, по его мнению, являются:

- институциональная матрица политического устройства, заложенная Конституцией 1993 г. и усиленная политикой «управляемой демократии»;

- новая институциональная матрица не имеет четких очертаний, так как кризис репрезентативной демократии влечет за собой новые сетевые центры политической власти, в которых государство будет сохранять доминирующие позиции, но только в качестве антимонополистического ресурса, координирующей власти и символа национальной идентификации;

- трансформация публичной сферы обусловлена все возрастающей ролью государства как поставщика публичных услуг, но не как монопольного центра выработки публичных ценностей; с одной стороны, будут возрастать требования и общественный контроль над качеством публичных услуг; с другой — усилится влияние сетевой демократии на формирование политических повесток и принятие политических решений;

- функция легитимного насилия будет актуализироваться такими факторами, как «угроза коллективной безопасности», техногенные катастрофы и т. д.;

- политической стратегией государства в борьбе за ресурсы конкурентоспособности станет открытость глобального сообщества к национальным ресурсам [32, с. 35-36].

Перспективы позитивной трансформации российской публичной политики связаны с двумя траекториями ее развития: институциональной реконструкцией публичной политики и развития потенциала взаимодействия государства и сетевых структур гражданского общества.

Институциональная реконструкция публичной политики должна быть направлена на развитие интеграционных институтов общественной системы. Формирование дееспособных институтов будет способствовать вовлечению в публичность граждан и повышению роли репрезентативности интересов в системе государственного управления. На современном этапе трансформации российской публичной политики либерализация общественной жизни

и укрепление институциональных основ гражданского участия становятся инструментальной задачей. Ее решение востребовано как «сверху» — характером поставленных властью задач постиндустриальной модернизации, так и снизу — социально активными и «поднимающимися» социальными общностями, без которых ни модернизация экономики, ни модернизация общественно-политической сферы общества невозможны. При этом политическое и гражданское участие должно развиваться не за счет намеренного ослабления действующих «властных игроков», а благодаря расширению возможностей для появления новых социально-политических акторов, организованных на солидарных горизонтальных связях и их сетевом сотрудничестве.

Библиографический список

1. *Беляева Н. Ю.* Публичная политика в России: сопротивление среды // *Полис*. 2001. № 1.
2. *Гельман В.* «Подрывные институты» и неформальное управление в современной России // *Пути модернизации: траектории, развилки, тупики: сб. науч. ст.* СПб: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2010.
3. *Грин С.* Природа неподвижности российского общества // *Pro et Contra*, январь-апрель 2011. № 1-2 (51).
4. *Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века.* М.: Европа, 2010.
5. *Демократия: развитие российской модели.* М.: ИНСОП, 2008.
6. *Дискин И. Е.* Прорыв: как нам модернизировать Россию. М.: РОССПЭН, 2008.
7. *Жаде З. А.* Потенциал идентичности в условиях роста протестных настроений в российском обществе // *Экстраординарность, случайность и протест в политике: тематическое и методологическое поле сравнительных исследований: сб. науч. ст.* Краснодар: КубГУ, 2011.
8. *Зигенрт Й.* Эволюция гражданской ответственности // *Pro et Contra*. Январь-апрель 2011. № 1-2 (51).
9. *Зудин А.* Взаимоотношения крупного бизнеса и власти при В. Путине и их влияние на ситуацию в российских регионах // *Региональная элита в современной России.* М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005.
10. *Зудин А. Ю.* Публичная политика как инструмент российского выбора: материалы Третьего Всерос. конгресса политологов. М.: РАПН, 2003.
11. *Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России.* М.: ИСП РАН, 2006.
12. *Красин А. Ю.* Судьба демократии в России // *Демократия и федерализм в России.* М.: РАПН, РОССПЭН, 2007.
13. *Красин Ю. А.* «Центрифуга» публичной сферы: от конфликта интересов к формированию ресурса и энергетики политики модернизации // *Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации России: материалы Всерос. науч.-практ. симпозиума с междунар. участием.* М.: Фонд имени Ф. Эберта, 2011.

14. Кулаковский Р. Власть и бизнес: социальный диалог в региональном управлении // Проблемы теории и практики управления. 2004. № 6.
15. Курюкин А. Публичный интерес, публичная политика и системная модернизация общества: российские проблемы (материалы круглого стола) // Власть. 2011. № 2.
16. Машезерская Л. Я. Институт коллективного действия в индустриальном и постиндустриальном континууме // Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006.
17. Медведев Д. Россия вперед! URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>.
18. Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // Полис. 2000. № 1-2.
19. Олейник А. Рынок как механизм воспроизводства власти // Pro et Contra. 2008. № 2-3 (41).
20. Олейник А. Н. Эрозия демократии в России и на Западе в свете гипотезы негативной конвергенции // Полис. 2007. № 2.
21. Ольшанский Д. О. О группах влияния и некоторых «влияющих» в российской политике // Бизнес и политика. 1995. № 11.
22. Островский Д. И. Особенности формирования групповых интересов в современной России // Вестник МГУ. Сер. 12: Политические науки. 1998. № 1.
23. Панов П. В. Трансформация политических институтов в России: кросстемпоральный сравнительный анализ // Полис. 2002. № 6.
24. Патрушев С. В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы // Политическая наука. 2001. № 2.
25. Перегудов С. П. Корпоративизм и неокорпоративизм // Бизнес и политика. 1995. № 10.
26. Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и российское государство. М.: РАН, Ин-т мировой экономики и международных отношений, 1999.
27. «Прозрачность власти: иллюзия или необходимость?» Материалы Интернет-версии конференции. URL: <http://www.niiss.ru/publications/seminar/tenev.htm>.
28. Публичная сфера и государственная публичная политика в современной России (круглый стол) // Полис. 2000. № 10.
29. Пушкарева Г. В. Кризисное поле российской демократии // Демократия и федерализм в России. М.: РАПН, РОССПЭН, 2007.
30. Семенов И. С. Корпоративное гражданство: западные модели и перспективы для России // Полис. 2005. № 5.
31. Сморгунов Л. В. Политика модернизации и пока неосуществленный выбор: «управляемость» или репрезентация // Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации России: материалы Всерос. науч.-практ. симпозиума с междунар. участием. М.: Фонд имени Ф. Эберта, 2011.
32. Сморгунов Л. В. Сложные сети и демократический процесс в России: новые возможности и ограничения: сб. тезисов Всерос. науч.-практ. симпозиум с междунар. участием. М.: РАПН, Институт «Справедливый мир», 2012.
33. Соловьев А. И. Имитация публичности как инструмент консолидации авторитарной власти // Пути развития современной России: новые возможности и ограниче-

- ния: сб. тезисов Всерос. науч.-практ. симпозиума с междунар. участием. М: РАПН, Институт «Справедливый мир», 2012.
34. *Соловьев А. И.* Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // Вестник МГУ. Сер. 21: Управление (государство и общество). 2010. № 3.
 35. Социальная ответственность бизнеса и корпоративное гражданство // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11.
 36. Социальная политика бизнеса в российских регионах: сб. науч. тр. М.: ИНИОН РАН, 2005.
 37. *Урбан М.* Социальные отношения и политические практики в посткоммунистической России // Полис. 2002. № 4.
 38. *Якимец В. Н.* Использование потенциала гражданских и ресурсов межсекторного социального партнёрства при модернизации России // Пути развития современной России: новые возможности и ограничения: сб. тезисов Всерос. науч.-практ. симпозиум с междунар. участием. М.: РАПН, Институт «Справедливый мир», 2012.
 39. *Якимец В. Н.* Проблемы оценки и мониторинга гражданского общества в регионах России // Оценка состояния и развития гражданского общества России: проблемы, инструменты и региональная специфика. М.: КРАСАНД, 2010 (Труды ИСА РАН. Т. 57).
 40. *Якунин В. И.* Партнерство в механизме государственного управления // Социологические исследования. 2007. № 2.